

Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren

Grävingholt, Jörn; Hofmann, Claudia; Klingebiel, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grävingholt, J., Hofmann, C., & Klingebiel, S. (2007). *Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren*. (DIE Studies, 24). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-111052>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Jörn Gravingholt, Politikwissenschaftler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE in der Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Krisenprävention und der Umgang mit Gewaltkonflikten durch die Entwicklungspolitik.

E-Mail: joern.gravingholt@die-gdi.de

Claudia Hofmann ist Politikwissenschaftlerin. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen internationale Konfliktbearbeitung, Konfliktursachenforschung und die Theorie der internationalen Beziehungen.

E-Mail: mail@claudiahofmann.de

Stephan Klingebiel, Politikwissenschaftler, leitet am DIE die Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“. Er arbeitet zu Schnittstellen zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik sowie zu Instrumenten der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.



E-Mail: stephan.klingebiel@die-gdi.de

Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit
nichtstaatlichen Gewaltakteuren

Jörn Grävingholt
Claudia Hofmann
Stephan Klingebiel

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Grävingholt, Jörn: Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren / Jörn Grävingholt, Claudia Hofmann, Stephan Klingebiel. – Bonn : Dt. Institut für Entwicklungspolitik, 2007. – (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 24)
ISBN: 978-3-88985-333-2

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis eines Forschungsvorhabens, welches das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) von Ende 2004 bis Sommer 2006 durchgeführt hat. Im Rahmen der Untersuchung wurden zahlreiche persönliche und telefonische Interviews durchgeführt. Viele Gesprächspartner stellten darüber hinaus Dokumente zur Verfügung. Außerdem haben verschiedene internationale Institutionen an einer schriftlichen Befragung mitgewirkt.

Allen Gesprächspartnern und sonstigen beteiligten Personen und Institutionen des Vorhabens möchten wir auf diesem Weg herzlich für Ihre Mitwirkung und Offenheit danken.

Bonn, im Dezember 2006

Jörn Grävingholt
Stephan Klingebiel

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	13
2 Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren: Kontext und Relevanz des Themas	19
2.1 NSAG gewinnen an Bedeutung	19
2.2 Zum Begriff: Was sind NSAG?	23
2.3 Umgang mit NSAG in der internationalen Debatte	30
2.4 Externe Akteure im Umgang mit NSAG: Die Problemsicht unterschiedlicher Politikfelder	34
2.5 Perspektiven von NSAG auf Entwicklungspolitik	45
2.6 Herausforderungen für Entwicklungspolitik im Umgang mit NSAG	46
3 Interaktionsmuster nichtstaatlicher Gewaltakteure	48
3.1 Ideologie und Motivation der Gruppenbildung	52
3.2 Organisationsstruktur	56
3.2.1 Führung	59
3.2.2 Soziale Basis	61
3.3 Die Rolle des Staates	63
3.4 Einkommensbasis	66
3.5 Strategien und Taktiken	68
3.6 Verlässlichkeit bei Absprachen und Bereitschaft zur Konfliktbeilegung	70

4	Berührungspunkte zwischen Entwicklungspolitik und NSAG	76
4.1	NSAG als reale Herausforderung für entwicklungspolitische Akteure	76
4.2	Warum sollen entwicklungspolitische Akteure den Umgang mit NSAG reflektieren?	79
5	Empirische Bestandsaufnahme: Wie interagiert Entwicklungspolitik mit NSAG?	82
5.1	Interaktionsmuster	82
5.2	Akteursspezifische Erfahrungen	91
5.3	Chancen und Risiken beim Umgang mit NSAG	92
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die deutsche Entwicklungspolitik	94
	Literaturverzeichnis	101
	Anhang	111
	Liste der kontaktierten Institutionen	117

Abbildungen

Abbildung 1:	Skala politischer Motivationen von NSAG	55
Abbildung 2:	Organisationsstrukturen und Informationsverarbeitung in NSAG	73

Tabellen

Tabelle 1:	Nichtstaatliche Parteien von Gewaltkonflikten in Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (Beispiele)	26
Tabelle 2:	Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit	50
Tabelle 3:	Interaktionspotential für externe Akteure im Umgang mit NSAG	71
Tabelle 4:	Chancen und Risiken der Interaktion mit NSAG	93

Kästen

Kasten 1:	Bürgerkriege bestimmen das weltweite Konfliktgeschehen	20
Kasten 2:	Betroffen von Bürgerkriegen sind vor allem die ärmsten Länder der Welt	22
Kasten 3:	Die Verantwortlichkeit von NSAG vor internationalem Recht	31
Kasten 4:	Interaktion ist aktive und passive Kommunikation	35
Kasten 5:	Die DAC Guidelines „ <i>Helping Prevent Violent Conflict</i> “	44
Kasten 6:	Ursachen für den Verfall staatlicher Legitimität	64
Kasten 7:	NSAG in Tadschikistan – ein Thema für entwicklungspolitische Akteure?	85
Kasten 8:	Beispiele für Interaktion mit NSAG	90

Abbildungen im Anhang

Abbildung A 1: Anzahl inner- und zwischenstaatlicher Konflikte hoher Intensität nach Angaben des HIIK-Konfliktbarometers	113
Abbildung A 2: Anzahl bewaffneter Konflikte nach Angaben des <i>Human Security Report</i>	114
Abbildung A 3: Anzahl der Kriege nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung	115
Abbildung A 4: Anzahl der Kriege und bewaffneten Konflikte nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung	116

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AFRC	Armed Forces Revolutionary Council, Sierra Leone
AKUF	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung, Hamburg
ANC	African National Congress, Südafrika
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DRC	Democratic Republic of Congo
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
ETA	Euskadi ta Azkatasuna, Baskenland
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FESCI	Fédération Estudiantine de la Côte d'Ivoire, Elfenbeinküste
FIS	Front Islamique du Salut, Algerien
FLN	Front de Libération Nationale, Algerien
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAM	Gerakan Aceh Merdeka, Indonesien
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIIK	Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immune Deficiency Syndrome
ICBL	International Campaign to Ban Landmines
ICC	International Criminal Court, Den Haag
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IDP	internally displaced persons (innerhalb des eigenen Landes Vertriebene)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

KLA	Kuki Liberation Army, Indien
KLA	Kosovo Liberation Army
LRA	Lord's Resistance Army, Uganda
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam, Sri Lanka
MFDC	Mouvement des forces démocratiques des Casamance
MFUA	Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad, Mali
MK	Umkhonto We Sizwe, Südafrika
MPCI	Mouvement Patriotique de la Côte d'Ivoire, Elfenbeinküste
MPIGO	Mouvement Populaire Ivoirien du Grand Ouest, Elfenbeinküste
MPJ	Mouvement pour la Justice et la Paix, Elfenbeinküste
NRO(s)	Nichtregierungsorganisation(en)
NSAG	Non-state armed groups (nichtstaatliche Gewaltakteure)
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLS	Operation Lifeline Sudan
PMC	private military companies (private Militärfirmen)
PRTs	Provincial Reconstruction Teams
PSC	private security companies (private Sicherheitsfirmen)
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RUF	Revolutionary United Front, Sierra Leone
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SPLA/M	Sudan People's Liberation Army/Movement
SRRA	Sudan Relief and Rehabilitation Association
TRO	Tamil Rehabilitations Organisation, Sri Lanka
TZ	Technische Zusammenarbeit
UCK	<i>Ushtria Çlirimtare e Kosovës</i> (Befreiungsarmee des Kosovo)
UN	United Nations
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola

Zusammenfassung

Hintergrund und Ziel des Forschungsvorhabens

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis eines Forschungsvorhabens des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Ziel der Studie ist es, zu einem besseren Verständnis des Themas beizutragen und zu helfen, sowohl die Reaktionsfähigkeit der entwicklungspolitischen Akteure in Bezug auf *non-state armed groups* / nichtstaatliche Gewaltakteure (NSAG) in Krisensituationen als auch ihre Möglichkeiten im Umgang mit NSAG zur Konfliktbearbeitung zu verbessern.

Hintergrund des Forschungsvorhabens sind Situationen gewalttätiger Auseinandersetzungen, mit denen Entwicklungspolitik in vielen Ländern und Regionen konfrontiert ist. Nichtstaatliche bewaffnete Gruppierungen sind ein Hauptmerkmal innerstaatlicher Konflikte und vieler regionaler Kriege. Typische Erscheinungsformen nichtstaatlicher Gewaltakteure sind Rebellenarmeen, Kriegsherren oder Terroristen. Unter NSAG werden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung Gruppen verstanden, die durch ihr Handeln das Gewaltmonopol des Staates in Frage stellen. „Interaktion“ oder „Umgang“ mit NSAG bedeutet im Sinne der vorliegenden Studie ausschließlich ein reflektiertes Vorgehen gegenüber diesen Gruppen. Interaktion ist also nicht gleichbedeutend mit „Kooperation“ oder der expliziten oder impliziten Anerkennung oder Legitimierung von Zielen oder Methoden einer NSAG.

Relevanz des Themas

Nichtstaatliche Gewaltakteure sind keine neue Erscheinung des weltweiten Konfliktgeschehens. Bürgerkriege und andere innerstaatliche Gewaltkonflikte, die naturgemäß durch die Beteiligung von NSAG auf mindestens einer der Konfliktseiten gekennzeichnet sind, haben seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs das Kriegsgeschehen dominiert und den zwischenstaatlichen Krieg zunehmend zum Sonderfall kriegerischer Auseinandersetzungen werden lassen. Dennoch sind NSAG in ihren unterschiedlichsten Formen erst etwa seit den 1990er Jahren zu einem international verstärkt diskutierten Thema geworden. Der zeitliche Zusammenhang mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist hierbei nicht zufällig. Die Auflösung

der ideologischen Bipolarität war die Voraussetzung dafür, dass sich in der internationalen Gemeinschaft ein handlungsleitender Konsens über die normativen Maßstäbe von Sicherheit und Entwicklung herauszubilden begonnen hat. Mit der Popularisierung des Konzepts der „menschlichen Sicherheit“, das zu einem neuen Leitkonzept der internationalen Bemühungen um Frieden und Gewaltprävention avancierte, sind verstärkt jene Akteure in das Blickfeld der Aufmerksamkeit geraten, deren Handeln primär für die Gewährleistung – oder aber Gefährdung – menschlicher Sicherheit verantwortlich ist.

Besonders die These vom Formwandel des Krieges, die unter dem Schlagwort der „Neuen Kriege“ populär geworden ist, hat NSAG eine verstärkte Aufmerksamkeit zuteil werden lassen. Dieser These zufolge hat sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts das dominante Paradigma des Krieges grundlegend gewandelt. Der nunmehr vorherrschende Kriegstyp unterscheidet sich nicht nur von den klassischen Staatenkriegen, sondern auch von den klassischen Bürgerkriegen. Kennzeichnend dafür seien eine Privatisierung der Gewaltakteure, eine Ökonomisierung der Gewaltmotive, eine Brutalisierung der Gewaltstrategien und eine Kriminalisierung der Gewaltökonomien. Der Formwandel des Krieges geht mit dem Aufstieg neuartiger Gewaltakteure einher.

Die Debatte über den Umgang mit NSAG gewinnt auch für die Entwicklungspolitik zunehmend an Relevanz. Die Agenda der menschlichen Sicherheit weist der Entwicklungspolitik eine Schlüsselrolle bei der Verhütung und Bewältigung von Gewaltkonflikten zu, insbesondere bei der Bekämpfung struktureller Konfliktursachen in armen Gesellschaften sowie hinsichtlich der zivilen Komponenten von Krisenprävention, Friedensförderung und Post-Konflikt-Wiederaufbau.

In der Mehrzahl der Kooperationsländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit spielen Gewaltkonflikte und damit NSAG eine bedeutende Rolle. In der „Krisenfrühwarnung für das BMZ“ wurden Anfang 2006 nicht weniger als 49 der 91 untersuchten Kooperationsländer als von Gewaltkonflikten betroffen oder bedroht klassifiziert.

NSAG in der internationalen Debatte

Der Umgang mit NSAG ist in der internationalen Debatte ein Thema, das erst in jüngerer Zeit verstärkt Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat. Die

Terroranschläge vom 11. September 2001 haben die Diskussion erheblich belebt. Zugleich hat damit allerdings im politischen Raum die Neigung zugenommen, den Umgang mit NSAG primär in den Kontext der Terrorismusbekämpfung zu stellen.

Während das Verhalten externer Akteure gegenüber Staaten durch relativ klar umrissene Normen geregelt ist, ist der Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren schwierigeres rechtliches Terrain. Für den Umgang mit Staaten stellen das Völkerrecht und die Praxis der internationalen Beziehungen externen Akteuren einen festen Rahmen bereit. Im Falle von NSAG ist dies anders, diese sind nur vereinzelt oder indirekt Gegenstand internationaler Rechtsnormen geworden. In internationalen Abkommen spielen NSAG erstmals kurz nach dem Zweiten Weltkrieg eine Rolle. In diesen Fällen, die sich aus dem humanitären Völkerrecht, dem internationalen Menschenrechtsschutz oder dem internationalen Strafrecht ergeben, wird in erster Linie das Verhalten von NSAG, nicht aber der Umgang mit ihnen Normen unterworfen. Allerdings können Verstöße von NSAG gegen solche Verhaltensnormen rechtlich bindende Konsequenzen für Drittstaaten nach sich ziehen, wenn diese beispielsweise aufgefordert sind, Beschuldigte der Gerichtsbarkeit nationaler Gerichte oder internationaler Gerichtshöfe zuzuführen.

Neuerdings werden Versuche unternommen, NSAG direkt in Verpflichtungen zur Befolgung humanitärer Normen einzubeziehen. Bahnbrechend ist hierbei die Initiative der internationalen Nichtregierungsorganisation (NRO) *Geneva Call*, die seit 2000 auf dem Weg einer freiwilligen Selbstverpflichtung, die im Wesentlichen den Bestimmungen des 1999 in Kraft getretenen zwischenstaatlichen Vertrags zur Ächtung von Antipersonenminen (*Ottawa Convention*) entspricht, nichtstaatliche Bürgerkriegsparteien ebenfalls zum Verzicht auf diese Waffen zu bewegen sucht.

Das verstärkte Engagement der internationalen Gemeinschaft bei der Bekämpfung von Terrorismus hat den Umgang mit NSAG allgemein zu einem politisch höchst sensiblen Thema werden lassen, da NSAG von den Regierungen, die sie bekämpfen, häufig als Terroristen betrachtet und international dargestellt werden. Weitreichende Folgen für den Umgang mit NSAG hat insbesondere die Praxis mancher Staaten, offizielle Listen von als terroristisch betrachteten Organisationen und Personen zu führen. Die Zweckmäßigkeit solcher Listen ist umstritten.

Wichtige Dokumente hochrangiger Expertengremien und internationaler Institutionen haben sich in den letzten Jahren mit Fragen der internationalen Sicherheit, der Verhinderung oder Eindämmung von Bürgerkriegen, Völkermord und anderen Formen massenhafter Menschenrechtsverletzungen befasst. Dabei fällt auf, dass zwar jedes dieser Dokumente umfangreiche Passagen der Bekämpfung des Terrorismus widmet, keines dagegen grundsätzlich den Umgang mit NSAG thematisiert.

Interaktion externer Akteure mit NSAG

Obwohl der Umgang mit NSAG in aller Regel für jegliche externe Akteure in einem Land mit Schwierigkeiten behaftet ist, stellen sich diese je nach Akteursperspektive unterschiedlich dar. Divergierende Perspektiven gibt es insbesondere zwischen Akteuren verschiedener Politikfelder (Diplomatie/Außenpolitik, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Entwicklungspolitik, Innenpolitik/innere Sicherheit). Zu beachten ist, dass „Umgang“ nicht allein in Form *aktiver* Interaktion stattfinden kann, sondern – im Sinne des kommunikationswissenschaftlichen Interaktionsbegriffs – auch passive Verhaltensweisen wie einseitige Perzeption oder bewusste Nicht-Beachtung umfasst, da auch diese in der Konsequenz politischer Entscheidungen stehen und politische Wirkungen entfalten können.

Grundsätzlich allerdings sind alle Politikfelder an das Souveränitätsprinzip der internationalen Beziehungen und den Primat des staatlichen Gewaltmonopols als Leitprinzipien ihres internationalen Handelns gebunden. Die Grenzen dieses Prinzips werden indes schon lange diskutiert. Die Anerkennung einer internationalen Schutzverpflichtung (*responsibility to protect*) für Bevölkerungsgruppen, die im eigenen Land keinen (ausreichenden) staatlichen Schutz erfahren, durch die Vereinten Nationen im Jahr 2005 hat der Außenpolitik jüngst neue, völkerrechtlich legitimierte Handlungsspielräume für den Umgang mit NSAG eröffnet. Implizit ergibt sich aus dieser Einschränkung des bisher unumstößlichen Souveränitätsprinzips, dass die Beurteilung der Handlungsmöglichkeiten gegenüber einer NSAG nicht sinnvoll möglich ist, ohne den politischen Gesamtkontext, und dabei insbesondere das Handeln der betreffenden Regierung, an den selben Maßstäben zu messen, die auch für die NSAG angelegt werden. Verletzt eine Regierung systematisch Menschenrechte und trägt sie damit

selbst erheblich zur Verschärfung von Konflikten bei, so erscheinen enge Formen der Interaktion externer Akteure mit einer in diesem Kontext agierenden NSAG eher als legitim, als wenn die Regierung eine in dieser Hinsicht insgesamt akzeptables Handeln an den Tag legt.

Hinsichtlich des spezifischen Umgangs der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit NSAG können allgemeine Erfordernisse in folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- Jegliches Engagement mit NSAG sollte in hohem Maße *konfliktsensibel* ausgestaltet und *situativ angemessen* sein; das bedeutet auch, dass es eine bewusste Positionsbestimmung zur jeweiligen staatlichen Gewalt geben muss.
- Insbesondere ist das Prinzip des „*Do no harm*“ zu beachten.
- Der Umgang mit NSAG sollte *kein Selbstzweck* sein, sondern einem wichtigen, klar benennbaren Ziel dienen.
- Die Form des Umgangs sollte (auch vor dem Hintergrund des sich weiter entwickelnden internationalen Strafrechts) *juristisch vertretbar* sein.
- Sie muss zugleich Teil einer *außenpolitischen Gesamtstrategie* sein, die alle außenpolitischen Akteure (insbesondere die Politikfelder der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik) in ein abgestimmtes und kohärentes Vorgehen einbindet.
- Sie sollte schließlich *ethisch vertretbar* sein in dem Sinne, dass die Entscheidung, ob bestimmte Formen des Umgangs in Frage kommen, an verallgemeinerbaren Prinzipien orientiert getroffen wird.

Verhaltensmuster von NSAG

Um Handlungsoptionen für externe Akteure im Umgang mit NSAG entwickeln zu können, ist es wichtig, Verhaltensmuster nichtstaatlicher Gewaltakteure zu identifizieren. Dies betrifft nicht zuletzt die Verlässlichkeit von NSAG bei Absprachen mit externen Akteuren. Auch wenn sich keine für alle Typen von NSAG verallgemeinerbaren Interaktionsmuster ausmachen lassen, existieren bestimmte Faktoren, die das Verhalten von NSAG prägen. Dabei spielt das Handlungsumfeld, in dem sich NSAG bewegen, für die Ausprägung bestimmter Charakteristika wie Ideologie, Motivation,

Organisationsstruktur, Einkommensbasis, Vernetzung oder Strategien und Taktiken eine wichtige Rolle.

Es lassen sich aus dem Verhalten von NSAG verschiedene negative und positive Indikatoren ableiten, die tendenziell Auskunft über Risiken und Chancen im Umgang externer Akteure mit NSAG geben. Wichtige Kategorien sind in diesem Zusammenhang (a) das Verhältnis einer NSAG zu politischer Macht (Missachtung oder Respekt von Rechtsstaatlichkeit etc.), (b) ihr Verhältnis zu Territorium (Kontrolle bzw. keine Kontrolle über Territorium etc.), (c) Formen sozialer und ökonomischer Unterstützung (von lokaler Bevölkerung isoliertes Vorgehen / Unterstützung durch lokale Bevölkerung etc.) sowie (d) die Art der Anwendung von Gewalt (scheinbar wahllose Gewaltanwendung bzw. Gewaltandrohung oder gezielte Gewaltanwendung).

NSAG als Herausforderung für die Entwicklungspolitik

Zwischen entwicklungspolitischen Akteuren und NSAG bestehen vielfältige Berührungspunkte. Die Notwendigkeit, mit NSAG umgehen zu müssen, besteht nicht allein für die Entwicklungspolitik, sondern für alle externen Akteure, die in entsprechenden Ländern tätig sind.

Entwicklungspolitische Strategien der Vergangenheit lassen sich grob folgendermaßen charakterisieren: Bis in die 1990er Jahre hinein hat die öffentliche Entwicklungspolitik implizit und explizit angestrebt, Situationen zu vermeiden, in denen sich NSAG als Herausforderung darstellten. Das Handeln der öffentlichen Entwicklungspolitik war in solchen Ländern, in denen NSAG in Erscheinung traten, eindeutig auf die jeweiligen staatlichen Akteure gerichtet (*state bias*).

Für humanitäre und nichtstaatliche Akteure stellte sich diese Herausforderung auch in der Vergangenheit vielfach anders dar. Beispiele, wo es um den „ausgehandelten Zugang“ (*negotiated access*) von Hilfsorganisationen zu bedrohten Zielgruppen ging, zeigen, dass für die Humanitäre Hilfe ein direkter Kontakt zu NSAG oft unausweichlich war und vielfach auch gesucht wurde.

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre hat sich die Situation für die Entwicklungspolitik geändert. Durch zunehmende Berührungspunkte mit NSAG etwa im Rahmen von Demobilisierungsmaßnahmen sowie über die Entwicklung von Konzepten zur entwicklungspolitischen Krisenprävention

und Konfliktbearbeitung kam es zunehmend zu Situationen, in denen NSAG eine praktische Relevanz besitzen. Konzeptionelle und operative Überlegungen sowie Einsätze in instabilen Situationen, in denen zunehmend auch parallel zu bzw. gemeinsam mit Friedenseinsätzen vorgegangen wird, zeigen, dass die entsprechenden Situationen zunehmend relevant werden. Die Szenarien reichen dabei von den im Kontext der *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) agierenden *warlords* über massive Gewaltkriminalität etwa in Kolumbien bis hin zu traditionellen oder neuen Autoritäten mit Gewaltandrohungspotential bzw. -erfahrungen in einer Vielzahl von Ländern (Nigeria, Afghanistan etc.). Obwohl Situationen zunehmen, in denen Entwicklungspolitik mit NSAG in Berührung kommt, fand bis zu Beginn der 2000er Jahre praktisch keine systematische oder auch fallweise Reflexion des Verhaltens statt.

Notwendigkeit einer reflektierten Interaktion mit NSAG

Für entwicklungspolitisches Handeln, das auf Krisenprävention und Konfliktmanagement ausgerichtet ist (*working on conflict*), ist eine ausreichende Berücksichtigung von NSAG unverzichtbar. Die Einbeziehung von NSAG ist aber ebenso unumgänglich, wenn Entwicklungspolitik in Situationen tätig ist, in denen NSAG präsent sind, aber keine unmittelbare Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf Gewaltkonflikte oder -potentiale erfolgt (*working in / around conflict*). Auch das „Ignorieren“ von NSAG hat Wirkungen auf den Umgang mit ihnen, da unter Umständen mögliche Potentiale nicht genutzt werden können und das Ausklammern von NSAG die Machtbalance in einer Situation beeinflusst, wenn beispielsweise die Regierung dadurch de facto gestärkt wird oder eine Region, in der NSAG aktiv sind, keine Berücksichtigung findet.

„Interaktion“ mit NSAG findet in vielfältiger Form statt. Verhandlungen mit Entführern, Absprachen mit NSAG über Transportwege von Hilfslieferungen, politische Appelle an NSAG hinsichtlich der Rekrutierung von Kindersoldaten und des Einsatzes von Landminen sind ebenso Interaktion wie die bewusste Kooperation mit NSAG, die möglicherweise eine gewisse Legitimation in Regionen besitzen, die keiner staatlichen Kontrolle unterliegen.

Interaktion mit NSAG beinhaltet Chancen und Risiken. Diese Chancen

und Risiken sind in einem erheblichen Umfang fallspezifisch. Die Debatte über den Umgang mit NSAG zeigt vor diesem Hintergrund: Ein „Ignorieren“ von NSAG in Situationen, in denen entwicklungspolitische und andere Akteure involviert sind, führt dazu, dass mögliche Gestaltungspotentiale und Einflussmöglichkeiten nicht genutzt oder zumindest in Erwägung gezogen werden und dass mögliche nichtintendierte negative Wirkungen auftreten können.

Im Hinblick auf Gestaltungspotentiale und Einflussmöglichkeiten lassen sich vor diesem Hintergrund vier idealtypische Motive identifizieren, die im Rahmen von Entwicklungspolitik bei der Interaktion mit NSAG bestehen können:

1. *Zielgruppenzugang*: Entwicklungspolitik kann durch Interaktion mit NSAG das Ziel verfolgen, Zielgruppen in einem Gebiet zu erreichen.
2. *Personalverantwortung*: Für lokales und/oder entsandtes EZ-Personal kann durch die Arbeit in einer Region, in der NSAG tätig sind, eine erhebliche Gefährdung bestehen; die Risiken können durch bewusster Interaktion z. T. wesentlich reduziert werden.
3. *Normbindung*: Weiterhin kann ein entwicklungspolitisches Interesse an einer Interaktion darin bestehen, zur Bindung einer NSAG an Normen und Standards beizutragen (Menschenrechte etc.).
4. *Konflikttransformation*: Während die Motive des Zielgruppenzugangs und der Personalverantwortung vielfach Grund für den Beginn einer Interaktion mit NSAG sein können, kann ein weiteres Ziel des Engagements ein Beitrag zur Konflikttransformation sein.

*Interaktionsmuster der deutschen Entwicklungspolitik mit NSAG:
Handlungsmodi, Chancen und Risiken*

Entwicklungspolitik interagiert in vielfältiger Weise mit NSAG. In allen Kooperationsländern, in denen NSAG eine Bedeutung zukommt, stehen entwicklungspolitische Akteure mit diesen Gruppen in Interaktion. Dies gilt für die deutschen Akteure beispielsweise in der Casamance/Senegal und in Tadschikistan, aber ebenso für alle anderen relevanten Länderfälle wie etwa die Demokratische Republik Kongo (DRC), Somalia, Uganda, Nigeria, Jemen, Israel / Palästina, Afghanistan, Nepal, die Philippinen und Kolumbien. Es lassen sich für die deutsche wie die internationale Entwick-

lungspolitik NSAG-Fälle identifizieren, die vergleichsweise „zugänglicher“ sind, während andere Situationen sich komplexer und vor allem politisch sensibler darstellen.

Die Interaktion ist fallspezifisch und lässt nur sehr begrenzt Verallgemeinerungen auf Vorgehensweisen zu. Sie bezieht sich auf alle beteiligten Akteure (BMZ, Durchführungsorganisationen, lokale Partner, deutsche politische Stiftungen, andere deutsche Nichtregierungsorganisationen).

Die Handlungsmöglichkeiten entwicklungspolitischer Akteure für die Interaktion mit NSAG lassen sich folgendermaßen grob kategorisieren:

- *Vermeidung von Interaktion*: Entwicklungspolitik umgeht bewusst oder unbewusst Länder, Regionen oder Situationen, in den NSAG existent sind.
- *Ignoranz / Beobachtung / unfreiwillige Interaktion*: Entwicklungspolitik ist in Situationen mit NSAG präsent, nimmt diese aber nicht als solche wahr oder versucht, durch ein „Nichtverhalten“ oder ausschließlich auf Beobachtung ausgerichtetes Verhalten nicht zum Akteur zu werden.
- *Apolitisches Agieren / Äquidistanz*: Entwicklungspolitik strebt zwar entwicklungs- und teilweise sogar konfliktbezogene Beiträge an, die aber bewusst unpolitisch gehalten sind.
- *Ausgrenzung*: Entwicklungspolitik unterstützt eine Ausgrenzung der NSAG.
- *Kooperation*: Entwicklungspolitik bezieht in unterschiedlicher Form NSAG direkt ein. Dies kann sich auf die unmittelbare Berücksichtigung bei Maßnahmen und Dialogforen beziehen oder auch eine Form annehmen, bei der die NSAG als Kooperationspartner fungiert.

Interaktion mit NSAG kann in der Entwicklungspolitik auf verschiedenen Ebenen stattfinden:

- *Strategieebene*: Konzeptionell wird dem Vorgehen gegenüber NSAG in der deutschen Entwicklungspolitik bislang keine direkte Beachtung geschenkt.
- *Politische Ebene*: Auf der politischen Ebene – d. h. an den Stellen, an denen politische Leitungsebenen sichtbar beteiligt sind oder mitwirken – können dies etwa Gespräche mit NSAG-Repräsentanten sein.

- *Operative Ebene:* Bei der Vorbereitung und Implementierung von EZ-Maßnahmen gibt es vielfältige Interaktionen.
- *Förderung internationaler Mechanismen:* Internationale Foren und Mechanismen zur Bindung von NSAG an Normen und Standards.

Die Gestaltungsspielräume der Entwicklungspolitik in Bezug auf NSAG hängt meist entscheidend von der jeweiligen Regierung ab. Dies gilt vor allem für Länder mit einer weitgehend funktionsfähigen und legitimierten Regierung. Ein Vorgehen der Entwicklungspolitik, das gegen den ausdrücklichen Willen der jeweiligen Regierung durchgesetzt wird, lässt sich kaum vorstellen und realisieren. Dort, wo Regierungen de facto schwach sind, das Gewaltmonopol wesentlich eingeschränkt ist und / oder die Legitimität fehlt, können z. T. andere Gestaltungsspielräume existieren.

Ob ein staatlicher oder ein nichtstaatlicher entwicklungspolitischer Akteur mit einer NSAG interagiert, ist ein Unterschied, der von erheblichem Gewicht sein kann. Ganz offensichtlich gibt es für internationale Nichtregierungsorganisationen einen sehr viel größeren Spielraum, Interaktionsformen mit NSAG aufzubauen. Für öffentliche entwicklungspolitische Akteure sind die Gestaltungsgrenzen dagegen mitunter deutlicher zu erkennen. Dennoch sind auch für sie durchaus Spielräume vorhanden. Problematisch dürfte eine „engere“ Interaktion vor allem dann sein, wenn eine Konfliktsituation besonders „festgefahren“, eine Kommunikation mit der NSAG explizit nicht gewünscht und eine Einbettung des Vorgehens in einen internationalen Konsens nicht vorhanden ist sowie Normen und Werte durch die NSAG besonders schwerwiegend verletzt werden.

Insgesamt eröffnet die Interaktion mit NSAG Chancen, sie birgt aber zugleich auch Risiken. Eine Kosten-Nutzen-Aufstellung für ein Engagement in einer Situation, die eine Interaktion mit einer NSAG erforderlich macht, ist grundsätzlich sinnvoll, um Transparenz über die möglichen Wirkungen des eigenen Verhaltens erzielen zu können.

Die potentiellen Chancen einer Interaktion ergeben sich aus den Motiven und Zielen, die entwicklungspolitische Akteure in diesem Rahmen verfolgen (Sicherheit für Personal, konflikttransformative Ziele etc.). Risiken können damit verbunden sein, dass NSAG aus einer Interaktion mit externen Akteuren de facto eine gewisse internationale Aufwertung erfahren.

Interaktion, insbesondere Kooperation mit einer NSAG kann darüber hinaus bedeuten, dass dieses Vorgehen etwa von der jeweiligen Regierung als Parteinahme interpretiert und ein möglicher Einfluss als „neutraler“ Partner dadurch verringert wird. Wenn Interaktion bedeutet, dass Ressourcen in Gebiete kommen, zu denen NSAG Zugang haben, kann dies die Macht- und Ressourcenbalance beeinflussen und möglicherweise ungewollt die Fähigkeit einer NSAG zur Gewaltausübung stärken. Jedes Abwägen von Chancen und Risiken muss indes auch Kosten und Nutzen eines Nichtengagements oder einer einseitig auf die Regierung abzielenden Interaktion / Kooperation einbeziehen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bedingungen sowie Risiken und Chancen für eine Interaktion mit NSAG sind für entwicklungspolitische und andere externe Akteure immer fallabhängig zu beurteilen. Dennoch lassen sich einige Hinweise für entwicklungspolitische Akteure formulieren:

- *Territorialkontrolle:* Bei Gruppen, die ein Gebiet gänzlich oder weitgehend kontrollieren, kann zumindest aus einer humanitären Perspektive und aus Gründen des Informationszugangs eine besondere Notwendigkeit zur Interaktion bestehen.
- *Form der Gewaltanwendung und -androhung:* Je stärker eine NSAG Gewaltmittel einsetzt oder mit ihrem Einsatz (bis hin zu Terrorakten) droht, umso weniger wahrscheinlich ist es, dass eine direkte Interaktion angemessen und sinnvoll ist.
- *Staatlicher oder nichtstaatlicher Akteur:* Beispiele zeigen, dass es sinnvoller sein kann, den Staat in seiner Verantwortung für scheinbare „nichtstaatliche“ Gewaltakteure zu belassen und ihn nicht durch eine definitorische Grenze zu entlasten.
- *Mehrwert der Interaktion:* Interaktion ist kein Selbstzweck und sollte nur dann angestrebt werden, wenn eine konstruktive Einflussnahme möglich erscheint.
- *Eigene Normen und Werte:* Gegenüber allen beteiligten Akteuren muss jeweils das eigene Normen- und Wertesystem deutlich sein. Die Positionierung gegenüber Gewaltanwendung und der Missachtung von Menschenrechten muss immer außer Zweifel stehen.

- *Internationale Einbettung der Interaktion*: Eine Interaktion mit NSAG gebietet eine sehr weitgehende internationale Abstimmung zum Verhalten gegenüber den entsprechenden Gruppen.
- *Informationsdefizite über NSAG*: Für wesentliche Fragen der Interaktion mit NSAG sind Informationen über die Ziele, Art, Struktur und Vorgehensweise der NSAG zentral.
- *Mittler und zivile Ansprechpartner der NSAG*: In vielen Fällen kann eine Option darin bestehen, mit NSAG indirekt, beispielsweise über Mittler, zu kommunizieren.
- *Legitimationsbasis der NSAG und des Staates*: Die Frage der Legitimation ist bei der Frage, ob und ggf. in welcher Form Interaktion angemessen ist, zu stellen. Die Legitimationsdimension ist vielfach komplex, weil sie sich u. a. auch auf die staatlichen Akteure beziehen muss.
- *Bereitschaft zum Dialog / Verhandeln*: Die Interaktion kann davon abhängig sein, inwieweit ein ernsthaftes Interesse bei einer NSAG zum Verhandeln oder zum Dialog besteht.

Für das BMZ und andere entwicklungspolitischen Akteure lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- Das Thema NSAG ist von großer Bedeutung; es sollte verstärkt Beachtung finden.
- Das BMZ sollte deshalb gezielt Anstrengungen innerhalb Deutschlands und auf internationaler Ebene (etwa im DAC-Rahmen) unternehmen, um einen Erfahrungsaustausch zu befördern.
- Das BMZ könnte mit anderen Ressorts (v. a. Außen- und Verteidigungsministerium) über deren Erfahrungen im Umgang mit NSAG in Austausch treten. Eine Behandlung des Themas im Rahmen des Ressortkreises „Zivile Krisenprävention“ sollte erwogen werden.
- Eine Förderung von Initiativen wie *Geneva Call* oder von fachlichen Veranstaltungen (Beispiel: *Conciliation Resources*) unter Einbeziehung von direkt beteiligten Akteuren (NSAG, betroffenen Regierungen etc.) ist ein wichtiges Instrument, um das Thema voranzubringen.
- Das BMZ sollte eine Handreichung vorbereiten, um für die Fachöffentlichkeit und die Durchführungsebene Hinweise zum Umgang mit NSAG zu geben.

1 Einleitung

Hintergrund und Zielsetzung der Studie

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis eines Forschungsvorhabens des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Hintergrund des Forschungsvorhabens sind Situationen gewalttätiger Auseinandersetzungen, mit denen Entwicklungspolitik in vielen Ländern und Regionen konfrontiert ist. Nichtstaatliche bewaffnete Gruppierungen (*non-state armed groups* / NSAG; bzw. nichtstaatliche Gewaltakteure) sind ein Hauptmerkmal innerstaatlicher Konflikte und vieler regionaler Kriege. Typische Erscheinungsformen *nichtstaatlicher* Gewaltakteure sind Rebellenarmeen, Kriegsherren oder Terroristen. Die Beschaffenheit der betreffenden Gruppierungen ist sehr unterschiedlich. NSAG können wirtschaftliche, politische, religiöse oder kulturelle Interessen verfolgen. Oft ändern sich mit der Zeit die Interessen dieser Gruppierungen.

Zum Thema nichtstaatliche Gewaltakteure ist seit dem Ende der 1990er Jahre vermehrt Forschung betrieben worden. Jedoch hat die Diskussion über die Rolle und den Umgang von externen Akteuren (wie entwicklungspolitische Geber) mit NSAG erst begonnen. Konzeptionelle und empirische Studien liegen bislang kaum vor.

Situationen, die NSAG involvieren, stellen für externe Akteure eine Herausforderung in vielerlei Hinsicht dar, und dies gilt für Geber auf internationaler (Vereinte Nationen, Weltbank, Europäische Union) und bilateraler Ebene ebenso wie für internationale Nichtregierungsorganisationen. Sollen Geber mit NSAG kommunizieren (informell oder formell), die in bestimmten Gebieten de facto die herrschende Macht darstellen? Wie soll NSAG entgegnet werden, die quasistaatliche Funktionen ausüben, wie zum Beispiel bei der sozialen Grundversorgung? Ist der Dialog mit NSAG notwendig, um gefährdete Zielgruppen zu erreichen? Sollten externe Akteure den Kontakt mit NSAG vermeiden, damit sie nicht durch internationale öffentliche Aufmerksamkeit de facto legitimiert werden? Wird friedenschaffendes Potential vernachlässigt, wenn NSAG von der konstruktiven Konfliktbearbeitung, die von externen Akteuren finanziert wird, ausgeschlossen werden? Diese und andere weitreichende Fragen stellen den Kontext des Forschungsvorhabens dar.

Ziel des Vorhabens und der vorliegenden Studie ist es, zu einem besseren Verständnis des Themas beizutragen und zu helfen, sowohl die Reaktionsfähigkeit der EZ-Akteure in Bezug auf NSAG in Krisensituationen als auch ihre Möglichkeiten im Umgang mit NSAG zur Konfliktbearbeitung zu verbessern. Die Ergebnisse sollen Anregungen für Geber bieten und einen Beitrag zu laufenden Forschungsaktivitäten im nationalen und internationalen Umfeld leisten.

Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung stehen zunächst Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Diese dürften im großen und ganzen für viele bilaterale Geber typisch sein, auch wenn es bislang an vergleichbaren Untersuchungen in anderen Ländern mangelt. Im Hinblick auf multilaterale bzw. internationale Entwicklungsinstitutionen stellen sich manche der hier dargestellten Aspekte im Umgang mit NSAG zweifellos anders da, weil die jeweils betroffenen Länder in der Regel selbst Mitglied der jeweiligen Organisation sind und die Handlungsspielräume daher a priori stark von der jeweiligen Regierung bestimmt werden. Auch in dieser Hinsicht stehen einschlägige Untersuchungen noch aus.

Definitionen

Die Studie benutzt eine Reihe von Begriffen, die in der internationalen Debatte uneinheitlich verwendet werden. Dazu zählen insbesondere der Begriff „*non-state armed group*“ selbst sowie der Begriff der „Interaktion“ oder des „Umgangs“, also jene Begriffe, die das Thema dieser Studie umreißen. Besonders umstritten ist zudem der Begriff des Terrorismus, speziell in der Zuspitzung als „internationaler Terrorismus“. Für alle drei Begriffe soll daher das zugrunde gelegte Verständnis schon an dieser Stelle kurz erläutert werden. Eine ausführliche Diskussion bzw. Problematisierung der Begriffe erfolgt an entsprechender Stelle in den folgenden Kapiteln.

a) Nichtstaatliche Gewaltakteure / *non-state armed groups* (NSAG)

Unter nichtstaatlichen Gewaltakteuren (*non-state armed groups* / NSAG) verstehen wir Gruppen, die durch ihr Handeln das Gewaltmonopol des Staates in Frage stellen. Diese Definition ist angelehnt an Überlegungen aus dem *Armed Groups Project* an der kanadischen University of Calgary (früher angesiedelt an der University of British Columbia). Der Bezug auf eine abstrakte Begrifflichkeit von Staat und Gewaltmonopol – anstelle addi-

tiver Merkmale, wie sie vielfach in die Diskussion eingebracht werden – bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich, wie in Kapitel 2.2 ausführlich erläutert werden wird. Unter anderem erlaubt ein solches Begriffsverständnis zu begründen, warum bestimmte Gruppen als NSAG betrachtet werden, andere aber nicht.

Die deutsche Bezeichnung „nichtstaatliche Gewaltakteure“ wird gleichbedeutend mit dem gebräuchlichen englischen Terminus *non-state armed group* verwendet. Sie bezieht sich also immer auf Gruppen.

b) Interaktion

„Interaktion“ oder „Umgang“ mit NSAG bedeutet im Sinne der vorliegenden Studie ausschließlich ein reflektiertes Vorgehen gegenüber diesen Gruppen. Interaktion ist also nicht gleichbedeutend mit „Kooperation“ oder der expliziten oder impliziten Anerkennung oder Legitimierung von Zielen oder Methoden einer NSAG. Im englischen Sprachgebrauch wird in diesem Zusammenhang überwiegend von „*engagement*“¹ gesprochen.

„Interaktion“ mit NSAG findet in vielfältiger Form statt. Verhandlungen mit Entführern, Absprachen mit NSAG über Transportwege von Hilfslieferungen, politische Appelle an NSAG hinsichtlich von Kindersoldaten und des Einsatzes von Landminen sind ebenso Interaktion wie die bewusste Kooperation mit NSAG, die möglicherweise eine gewisse Legitimation in Regionen besitzen, die keiner staatlichen Kontrolle unterliegen. D. h. Interaktion ist ein wertneutraler Begriff, der ausschließlich von Berührungspunkten der Entwicklungspolitik (oder auch anderer Akteure) mit entsprechenden Gruppen ausgeht.

c) (Internationaler) Terrorismus

Die Anschläge des 11. September 2001 in den USA haben „internationalen Terrorismus“ zu einem herausragenden Thema der internationalen Politik gemacht. Dies hat auch erheblichen Einfluss auf den Umgang mit NSAG ausgeübt. Von großer Bedeutung ist beispielsweise die Frage, welche NSAG als Terrorgruppen gelten bzw. offiziell als solche eingestuft

1 Siehe z. B. Ricigliano 2005, 4.

werden. Eine internationale Übereinkunft bzw. formale Definition wurde bislang nicht erreicht, da eine entsprechende Kategorisierung vielfach von der Perspektive abhängt. Bekannte Beispiele für zumindest zeitweilige Unterschiede innerhalb der Staatenwelt in der Bewertung, ob das Handeln von Gruppen Terror ist oder nicht, sind die Befreiungskämpfe in Lateinamerika und Afrika oder der Einsatz von Gewalt im palästinensisch-israelischen Konflikt.²

Umstritten ist auch, ob „internationaler Terrorismus“ – im Unterschied zu „Terrorismus“ – eine bedeutsame Unterkategorie oder auch ein Phänomen *sui generis* darstellt oder ob der Begriff eher eine politisch-rhetorische Funktion erfüllt, die einem allgemeinen Terrorismusbegriff nichts Substantielles hinzufügt. Für letztere Auffassung spricht, dass kaum irgendwo auf der Welt Terrorismus anzutreffen ist, der nicht eine grenzüberschreitende und damit „internationale“ Dimension aufweist. Skepsis gegenüber dem Begriff des „internationalen Terrorismus“ lässt sich unter anderem aus dem Bericht des *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* an UN-Generalsekretär Kofi Annan herauslesen. Sowohl der Bericht des *High-level Panel* als auch Annans Bericht *„In larger freedom“* an die UN-Vollversammlung vom März 2005 befassen sich ausführlich mit dem Problem des in transnationalen Netzwerken organisierten Terrorismus, ohne sich den Begriff „Internationaler Terrorismus“ zu eigen zu machen (UN 2004; Annan 2005).

In seinem Bericht *„In larger freedom“* hat der UN-Generalsekretär die Staatengemeinschaft aufgefordert, ein gemeinsames Verständnis von Terrorismus zu entwickeln, und dazu eine Definition in Anlehnung an den Bericht des *High-level Panel* vorgeschlagen. Obwohl schließlich auf der Vollversammlung der UN im September 2005 noch kein internationaler Konsens erzielt werden konnte, ist die von Annan vorgeschlagene Definition hilfreich und soll für den Zweck der vorliegenden Studie als Grundlage dienen:

2 Auf die juristisch bedeutsame, praktisch aber unklare Unterscheidung zwischen Terrorismus und völkerrechtlich zulässigem Widerstand bei der Bewertung von Gewaltakten verweist Zunzer (2005, 9).

“I endorse fully the High-level Panel’s call for a definition of terrorism, which would make it clear that, in addition to actions already proscribed by existing conventions, any action constitutes terrorism if it is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants with the purpose of intimidating a population or compelling a Government or an international organization to do or abstain from doing any act.”³

Struktur der Studie

Das folgende Kapitel (2) beleuchtet zunächst den Kontext und die Relevanz des Themas „Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren“ für die internationale Politik im Allgemeinen und die Entwicklungspolitik im Besonderen. Dabei wird unter anderem die Problemsicht der unterschiedlichen außenorientierten Politikfelder herausgearbeitet.

Kapitel 3 befasst sich mit Interaktionsmustern nichtstaatlicher Gewaltakteure. Dabei kommen Ideologie und Motivation von NSAG, ihre Organisationsstrukturen, ihr Verhältnis zum Staat und dessen Rolle im Konflikt, die Einkommensbasis von NSAG, ihre Strategien und Taktiken sowie die Verlässlichkeit von Absprachen und die Bereitschaft zur Konfliktbeilegung zur Sprache.

Kapitel 4 stellt die Berührungspunkte heraus, die zwischen NSAG und Entwicklungspolitik zu beobachten sind und begründet auf dieser Basis, warum entwicklungspolitische Akteure den Umgang mit NSAG reflektieren sollten.

Vor diesem Hintergrund analysiert Kapitel 5 die empirischen Erfahrungen der Entwicklungspolitik im Umgang mit NSAG: Welche Interaktionsmuster lassen sich beobachten und wodurch sind sie charakterisiert? Welche Besonderheiten ergeben sich für verschiedene externe Akteure? Worin liegen die Chancen, worin die Risiken der Interaktion?

3 Annan 2005, 26. Eine etwas anders fokussierte, im Kern aber ähnliche Definition hat im deutschsprachigen Raum Peter Waldmann (2005, 15) vorgelegt: *„Terrorismus sind planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund. Sie sollen allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben aber Sympathie und Unterstützungsbereitschaft erzeugen.“*

Kapitel 6 fasst abschließend die Ergebnisse in Form von Schlussfolgerungen zusammen und formuliert Empfehlungen an das BMZ und andere entwicklungspolitische Akteure.

2 Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren: Kontext und Relevanz des Themas

Dieses Kapitel erläutert zunächst (2.1), warum und in welchen Kontexten nichtstaatliche Gewaltakteure in der jüngeren Zeit an Bedeutung gewonnen haben und welche Relevanz dies für die Entwicklungspolitik hat. Daran anschließend (2.2) wird eine Definition nichtstaatlicher Gewaltakteure herausgearbeitet, die am Verhältnis zur Kernfunktion des Staates – der Sicherstellung des Gewaltmonopols – orientiert ist. Dieser Abschnitt diskutiert auch das Problem der Zuschreibung von Bezeichnungen wie Rebellen, Guerilla, Terroristen usw. zu einzelnen konkreten NSAG. Abschnitt 2.3 wendet sich der internationalen Debatte über NSAG zu und fragt nach wesentlichen Weichenstellungen, die die Wahrnehmung von NSAG im internationalen Raum beeinflusst haben, bevor in Abschnitt 2.4 das Problem des Umgangs mit NSAG aus der Perspektive unterschiedlicher Politikfelder dargestellt wird. Abschließend werden aus den bis dahin angestellten Überlegungen einige allgemeine Erfordernisse an Entwicklungspolitik im Umgang mit NSAG zusammenfassend abgeleitet.

2.1 NSAG gewinnen an Bedeutung

Nichtstaatliche Gewaltakteure sind keine neue Erscheinung des weltweiten Konfliktgeschehens. Bürgerkriege und andere innerstaatliche Gewaltkonflikte, die naturgemäß durch die Beteiligung von NSAG auf mindestens einer der Konfliktseiten gekennzeichnet sind, haben seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs das Kriegsgeschehen dominiert und den zwischenstaatlichen Krieg zunehmend zum Sonderfall kriegerischer Auseinandersetzungen werden lassen (vgl. Kasten 1).

Dennoch sind NSAG in ihren unterschiedlichsten Formen erst etwa seit den neunziger Jahren zu einem international verstärkt diskutierten Thema geworden. Der zeitliche Zusammenhang mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist hierbei nicht zufällig. Die Auflösung der ideologischen Bipolarität war die Voraussetzung dafür, dass sich in der internationalen Gemeinschaft ein handlungsleitender Konsens über die normativen Maßstäbe von Sicherheit und Entwicklung herauszubilden begonnen hat. Mit der Popularisierung des Konzepts der „menschlichen Sicherheit“, das zu einem neuen Leitkonzept der internationalen Bemühungen um Frieden und

Kasten 1: Bürgerkriege bestimmen das weltweite Konfliktgeschehen

Die große Mehrheit kriegerischer Auseinandersetzungen weltweit sind Bürgerkriege. Nach Erhebungen des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung bewegte sich die Zahl zwischenstaatlicher Kriege im Zeitraum von 1945 bis 2004 stabil zwischen zwei und zehn separaten Konflikten jährlich (und sank zweimal, 1995 und 2004, auf Null), während innerstaatliche Gewaltkonflikte das weltweite Konfliktgeschehen mit zunehmender Tendenz dominierten: Für den Zeitraum von 1947 bis 1964 wurden jährlich zwischen zehn und zwanzig so genannte „Konflikte hoher Intensität“ innerhalb von Staaten gezählt, bis 1981 zwischen fünfzehn und dreißig. Seitdem sank die Zahl innerstaatlicher Gewaltkonflikte in keinem Jahr unter 25, betrug meist aber mehr als dreißig und erreichte in den Jahren 1992–1994 den Höchstwert 44. In den Jahren 2003 und 2004 zählte das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK) weltweit 34 bzw. 36 innerstaatliche Konflikte hoher Intensität (vgl. Abbildung A1 im Anhang).

Die Dominanz innerstaatlicher Gewaltkonflikte im weltweiten Kriegsgeschehen wird auch von solchen Untersuchungen bestätigt, die anders als das HIK für die neunziger Jahre einen Rückgang gewaltsamer Konflikte konstatieren, wie der jüngst erstmals veröffentlichte *Human Security Report* (vgl. Abbildung A2 im Anhang), der mit den selben Zahlen operierende Bericht des *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* des UN-Generalsekretärs oder die Analysen der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der Universität Hamburg (vgl. Abbildungen A3 u. A4 im Anhang).

Quellen: HIK (2004, 5); Human Security Centre (2005, 23); UN (2004, 33); AKUF (2004, 4)

Gewaltprävention avancierte, sind verstärkt jene Akteure in das Blickfeld der Aufmerksamkeit geraten, deren Handeln primär für die Gewährleistung – oder aber Gefährdung – menschlicher Sicherheit verantwortlich ist. Ein Engagement externer Akteure in innerstaatlichen Gewaltkonflikten, gleich ob in humanitärer Absicht, zum Zwecke der Friedensstiftung oder mit entwicklungspolitischer Zielsetzung, ist damit der Notwendigkeit ausgesetzt, staatliche *und* nichtstaatliche Akteure als Bestandteil der Konfliktsituation wahrzunehmen und sich ihnen gegenüber zu verhalten.

Besonders die These vom Formwandel des Krieges, die unter dem Schlagwort der „Neuen Kriege“ populär geworden ist, hat NSAG eine verstärkte Aufmerksamkeit zuteil werden lassen. Dieser These zufolge hat sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts das dominante Paradigma des Krieges grundlegend gewandelt (Kaldor 1999; Münkler 2003; LpBBW 2004). Der nunmehr vorherrschende Kriegstyp unterscheidet sich nicht nur von den

klassischen Staatenkriegen – die mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ohnehin zum Auslaufmodell geworden waren –, sondern auch von den klassischen Bürgerkriegen. Kennzeichnend dafür seien eine Privatisierung der Gewaltakteure, eine Ökonomisierung der Gewaltmotive, eine Brutalisierung der Gewaltstrategien und eine Kriminalisierung der Gewaltökonomien (Heupel / Zangl 2004). Zwar wenden Kritiker der These von den neuen Kriegen ein, die angeführten Merkmale seien keineswegs so neu wie behauptet, sondern beispielsweise schon im Dreißigjährigen Krieg zu beobachten gewesen. Doch dem halten Befürworter der These vom Formwandel des Krieges entgegen, dass nicht für die einzelnen Merkmale an sich Neuigkeit behauptet werde, sondern für ihr erheblich verstärktes *gemeinsames* Auftreten. Dies lasse sich im Durchschnitt der seit 1990 geführten Bürgerkriege beobachten und sei auch systematisch begründbar: Der Wegfall der ideologischen Bipolarität und der Alimentierung der Bürgerkriegsparteien durch die rivalisierenden Supermächte habe dem Bürgerkrieg nämlich wichtige Mechanismen zur Disziplinierung der Konfliktparteien entzogen. Ein Teil der Bürgerkriege sei darüber zum Erliegen gekommen, ein anderer dagegen habe sich von externer Unterstützung unabhängig machen und dadurch zu „neuen Kriegen“ entwickeln können.

Der Formwandel des Krieges geht mit dem Aufstieg neuartiger Gewaltakteure einher. Zeichneten sich Bürgerkriege schon immer dadurch aus, dass private Gewaltakteure in das Kriegsmonopol des Staates eingriffen, so sind die neuen (Bürger-)Kriege dadurch charakterisiert, *„dass der Organisationsgrad der Gewaltakteure abnimmt, hierarchische Strukturen also zunehmend fragmentieren und die einzelnen Kämpfer vermehrt von der Führung unabhängig agieren können [...], dass immer mehr und zunehmend auch neuartige private Akteure in das Konfliktgeschehen drängen, die vermehrt unabhängig voneinander operieren“* (Heupel 2005, 24). Als prominentester Gewaltakteur der neuen Kriege gilt dabei die Figur des Kriegsherrn (*Warlord*), der *„zugleich die Funktion eines leitenden Militärs, eines politischen Führers und eines wirtschaftlichen Unternehmers ausübt“* (Heupel 2005, 25).

Die Debatte über den Umgang mit NSAG gewinnt auch für die Entwicklungspolitik zunehmend an Relevanz. Die Agenda der menschlichen Sicherheit weist der Entwicklungspolitik eine Schlüsselrolle bei der Verhütung und Bewältigung von Gewaltkonflikten zu, insbesondere bei der Bekämpfung struktureller Konfliktursachen in armen Gesellschaften sowie

hinsichtlich der zivilen Komponenten von Krisenprävention, Friedensförderung und Post-Konflikt-Wiederaufbau. Entwicklungspolitik engagiert sich in einer wachsenden Zahl von Fällen und mit zunehmender Eingriffstiefe in Ländern und Situationen, die durch Gewaltkonflikte geprägt oder von ihnen akut bedroht sind – nicht zuletzt aus der Erkenntnis heraus, dass Armut und Gewaltkonflikte sich gegenseitig zu einer Abwärtsspirale verdichten und damit Entwicklungschancen auf lange Zeit zunichte machen können (Kasten 2). Entsprechend sind entwicklungspolitische Akteure in zunehmendem Maße mit der Existenz und dem Handeln von NSAG konfrontiert.

Kasten 2: Betroffen von Bürgerkriegen sind vor allem die ärmsten Länder der Welt
<p>Nach Angaben des <i>Development Assistance Committee</i> (DAC) lebt ein Drittel der Armen mit weniger als einem US-Dollar pro Tag in so genannten fragilen Staaten, die dadurch gekennzeichnet sind, dass in ihnen entweder Bürgerkrieg herrscht oder zumindest ein signifikant höheres Risiko für einen Gewaltausbruch besteht. Diese Länder beherbergen weltweit die Hälfte aller Kinder, die vor Erreichen ihres 5. Lebensjahres sterben, mehr als ein Drittel aller Frauen, die bei der Geburt sterben, ein Drittel aller Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser und mehr als ein Drittel der vom <i>Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immune Deficiency Syndrome</i> (HIV/AIDS) Betroffenen. Innerstaatliche Gewaltkonflikte stellen daher eine eminente Herausforderung für die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele dar.</p> <p>Dabei ist kriegerische Gewalt nicht nur eine wichtige Ursache für Armut. Statistische Untersuchungen legen auch gerade die Bedeutung der umgekehrten Wirkungsrichtung nahe: Armut, speziell mangelhafte wirtschaftliche Entwicklung, ist eine wesentliche Ursache für Gewaltkonflikte und erhöht die Gefahr eines Bürgerkriegs in einem Land um ein Vielfaches. Oxford-Ökonom Paul Collier und seine Kollegen kommen in der Weltbank-Studie „<i>Breaking the Conflict Trap</i>“ zu dem Schluss, dass die mehr als eine Milliarde Menschen, die weltweit in Niedrigeinkommensländern leben, einem Bürgerkriegsrisiko ausgesetzt sind, das fünfzehn Mal größer ist als jenes, mit dem die Gesellschaften der OECD-Welt zu leben haben.</p>
<p>Quellen: OECD (2005); Collier et al. (2003)</p>

Dieser Befund trifft auch für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu, denn für die Mehrzahl der Partnerländer spielen Gewaltkonflikte eine bedeutende Rolle. In der „Krisenfrühwarnung für das BMZ“ wurden Anfang 2006 nicht weniger als 49 der 91 untersuchten Kooperationsländer als

von Gewaltkonflikten betroffen oder bedroht klassifiziert. Davon waren siebzehn Länder entweder unmittelbar in einen „Gewaltkonflikt“ (drei) oder in einen „Gewaltkonflikt in Teilregionen“ (vierzehn) verwickelt, fünfzehn Kooperationsländer befanden sich in einer „Nach-Gewaltkonflikt“-Phase.⁴ In weiteren siebzehn Kooperationsländern ermittelte die Krisenfrühwarnung erhöhten (vierzehn) oder sogar akuten (drei) Präventionsbedarf.

2.2 Zum Begriff: Was sind NSAG?

NSAG treten in sehr unterschiedlichen Formen in Erscheinung. Diese reichen von separatistischen Organisationen wie den Befreiungstigern von Tamil Eelam (LTTE) im Norden Sri Lankas zu militanten Anti-System-Parteien wie den Maoisten in Nepal. Bei manchen NSAG stehen offensichtlich politische Zielsetzungen im Vordergrund, andere scheinen in erster Linie auf ökonomischen Gewinn aus zu sein. NSAG können – wie die *Lord's Resistance Army* (LRA) in Uganda – berüchtigt dafür sein, unter der Bevölkerung Angst und Schrecken zu verbreiten, oder aber – wie die palästinensische *Hamas* – in ihrer Herkunftsgesellschaft fest verankert sein und mitunter quasistaatliche Funktionen erfüllen („*states-within-states*“, Kingston / Spears 2004). Manche NSAG werden – wie die tschechischen Separatisten – von der offiziellen Regierung mit allen Mitteln bekämpft, andere – wie die SPLA/M im Sudan – werden am Ende jahrelanger Konflikte in umfassende Friedensprozesse und schließlich in eine neue Friedensordnung eingebunden, wieder andere – wie die Janjawid-Milizen in der westsudanesischen Provinz Darfur – operieren mit stillschweigender Duldung oder sogar offener Unterstützung der Regierung. NSAG können klar strukturierte und durchorganisierte Untergrundparteien oder Kampfverbände sein; sie können ihre Handlungsfähigkeit aber auch primär aufgrund traditioneller Verpflichtungsbeziehungen zwischen ihren Mitgliedern erlangen oder lediglich als lose verbundene „*gangs of bandits*“ (Annan 2004, 13) auftreten.

4 In der Kategorie „Nach-Gewaltkonflikt“ befindet sich ein Land bis 10 Jahre nach Beendigung eines Gewaltkonflikts.

Trotz der zunehmenden Verbreitung des Begriffs NSAG wird jedoch in den meisten Diskussionskontexten nur selten klar definiert, was genau darunter zu verstehen ist. Der Begriff wird oft als wertneutrale Sammelbeschreibung verwendet, die – anders als beispielsweise die Bezeichnungen „Terroristen“ oder „Befreiungsarmee“ – keine normative Positionierung beinhaltet und daher auch in diplomatischen Kontexten Verwendung finden kann.⁵ Begriffseinführungen gehen meist nicht über die exemplarische Benennung „typischer“ NSAG (Rebellen, Warlords, Terroristen usw.) hinaus. Unklar bleibt bei einer solchen Sammelbeschreibung, worin genau das allen NSAG Gemeinsame besteht. Geht man indes, wie in dieser Studie, davon aus, dass NSAG qua Existenz für ein Politikfeld wie die Entwicklungspolitik eine besondere Herausforderung darstellen, so muss auch benannt werden können, aufgrund welcher spezifischen Eigenschaft dies der Fall ist.

Im Rahmen dieser Studie verstehen wir unter NSAG *Gruppen, die durch ihr Handeln das Gewaltmonopol des Staates in Frage stellen*. Diese Definition orientiert sich an Überlegungen, die Pablo Policzer, Kodirektor des an der kanadischen University of British Columbia initiierten *Armed Groups Project*, angestellt hat (Policzer 2005a). Statt eine Vielzahl additiver Merkmale als konstitutiv für NSAG zu betrachten (z. B. elementare Befehlsstruktur; Gewalteinsetz; politische Ziele; Unabhängigkeit von staatlicher Kontrolle), empfiehlt Policzer, NSAG aus ihrem Verhältnis zur Kernfunktion des Staates zu definieren, also zu jener Institution, die nach der klassischen Begriffsbestimmung Max Webers *„innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltbarkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht“*.⁶ Der Rekurs auf das so bestimmte Gewaltmonopol ist für das Politikfeld der Entwicklungspolitik besonders sinnvoll, da gerade aus der Infragestellung des staatlichen Gewaltmonopols jene Probleme resultieren, die den Umgang mit NSAG für die internationale Gebergemeinschaft so kompliziert machen: ein in der Ausübung

5 So enthielt z. B. der jährliche Bericht des UN-Generalsekretärs zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten 2004 einen Abschnitt zur *„responsibility of non-State armed groups“* (Annan 2004, 13).

6 Dabei bleibt offen, ob NSAG das Gewaltmonopol des Staates in Frage stellen, weil dieser seinen Kernfunktionen nicht gerecht wird oder ob umgekehrt erst das Auftreten von NSAG den Staat in seiner Wahrnehmung des Gewaltmonopols schwächt.

des Gewaltmonopols defizitärer Staat; eine unzureichende Legitimation des Gewaltakteurs; eine durch die Konkurrenz der Machtansprüche prekäre Sicherheitslage für in- und ausländische Akteure.

Eine solche Begriffsbestimmung erlaubt auch zu begründen, warum bestimmte Gruppen als NSAG betrachtet werden, andere aber nicht. So ist nicht jede Art von Bandenkriminalität ein elementarer Angriff auf das Gewaltmonopol des Staates; solche Formen organisierter Kriminalität hingegen, die menschliche Sicherheit grundsätzlich und in wesentlicher Weise bedrohen, wären zu berücksichtigen. Paramilitärs, die in Koalition mit dem Staat, aber letztlich aufgrund eigener Zweckmäßigkeitserwägungen Gewalt ausüben, sind als NSAG zu betrachten, da sie nicht der ultimativen Befehlsgewalt und Kontrolle des Staates unterworfen sind und somit dessen Gewaltmonopol unterminieren; andere militärähnliche Einheiten, wie kasernierte Polizei oder stehende Truppen eines Innen- oder Katastrophenschutzministeriums, die in die regulären Kommandostrukturen staatlicher Hierarchien integriert sind, fallen dagegen aus der Definition von NSAG heraus. Tabelle 1 gibt einen Überblick über nichtstaatliche Konfliktparteien von Gewaltkonflikten in Ländern, in denen Deutschland entwicklungspolitisch engagiert ist. Die Tabelle strebt keine Vollständigkeit an, sondern soll die Breite des Spektrums und den Verbreitungsgrad nichtstaatlicher Gewaltakteure veranschaulichen helfen.

Ein besonderes Problem, das erst in jüngster Zeit verstärkt die Schwelle internationaler Aufmerksamkeit erreicht hat, stellen traditionelle Autoritäten dar, die auf lokaler Ebene hohe Wertschätzung genießen und daher im Stande sind, innerhalb „ihres“ Territoriums eine extralegale, mit dem Zentralstaat konkurrierende Gewalt auszuüben.⁷ Die mit solcher Art parastaatlicher Autorität verbundenen Probleme für externe Akteure lassen sich beispielsweise in Zentralasien (Afghanistan, Tadschikistan) oder Teilen Afrikas beobachten, wo ausländische Organisationen damit umge-

7 Die Ausübung dieser extralegalen, parastaatlichen Gewalt ist das entscheidende Merkmal, das die hier gemeinten Formen traditioneller Autorität von anderen traditionellen Autoritätsformen unterscheidet, welche in bestehende politische Systeme legal integriert und als solche in jeder Gesellschaft mehr oder weniger stark ausgeprägt anzutreffen sind.

Tabelle 1: Nichtstaatliche Parteien von Gewaltkonflikten in Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (Beispiele)	
<i>Äthiopien</i>	Befreiungsfront von Oromia (OLF); Koalition für Einheit und Demokratie (CUD); Vereinigte Demokratische Kräfte Äthopiens (UEDE)
<i>Afghanistan</i>	Taliban
<i>Angola</i>	Front für die Befreiung der Enklave Cabinda (FLEC); Union für die Totale Befreiung Angolas (UNITA)
<i>Bangladesch</i>	Awami Leagues; Parbattya Chattagram Jana Sanghati Samiti (PCJSS); Jamaat-ul-Mujahideen Bangladesh (JMP)
<i>Burundi</i>	Hutu-Rebellengruppen
<i>Côte d'Ivoire</i>	Forces Nouvelles (FN)
<i>DR Kongo</i>	Diverse Rebellengruppen
<i>Georgien</i>	Abchasische und südossetische Separatisten
<i>Indien</i>	Vereinigte Befreiungsfront von Assam (ULFA), Nationale Demokratische Front von Bodoland (NDFB), Tribale Bodo Befreiungsfront (BLTF); Vereinigte Nationale Befreiungsfront (UNLF); Manipur Volksbefreiungsfront (MPLF), Zomi Revolutionäre Armee (ZRA); kaschmirische und pakistanische Separatisten; National Socialist Council of Nagaland (NSCN), Nationale Front der Kuki (KNF); Nationale Befreiungsfront Tripura (NLFT)
<i>Indonesien</i>	Bewegung für ein freies Aceh (GAM); Jemaah Islamiyah; Laskar Dschihad
<i>Jemen</i>	Bewegung Gläubiger Jugendlicher
<i>Kolumbien</i>	Vereinigte Selbstverteidigungskräfte Kolumbiens (AUC); Nationale Befreiungsarmee (ELN); Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens (FARC)
<i>Mazedonien</i>	Albanische Separatisten

<i>Marokko</i>	Volksfront zur Befreiung von Saguia el Hamra und Río de Oro (POLISARIO)
<i>Mauretanien</i>	Militärischer Rat für Gerechtigkeit
<i>Nepal</i>	Kommunistische Partei Nepals (Maoisten) (KPN-M)
<i>Pakistan</i>	Belutschi-Befreiungsarmee; Paschtunische Milli-Awami-Partei
<i>Palästinensische Gebiete</i>	Islamischer Dschihad; Hamas; Al-Aksa-Brigaden
<i>Philippinen</i>	Abu Sayyaf; Islamische Befreiungsfront Moro (MILF)
<i>Russland</i>	Tschetschenische Separatisten
<i>Serbien / Kosovo</i>	Albanisch-kosovarische Separatisten, serbische "Unionisten" im Kosovo
<i>Simbabwe</i>	Bewegung für einen Demokratischen Wechsel (MDC), Nationale Versammlungsversammlung (NCA)
<i>Sri Lanka</i>	Befreiungstiger von Tamil Eelam (LTTE); Karuna-Fraktion; Eelamische Volksdemokratische Partei
<i>Sudan</i>	Sudanesische Befreiungsbewegung/-armee (SLM/A), Gerechtigkeits- und Gleichheitsbewegung (JEM), Nationale Bewegung für Wiederaufbau/Reform und Entwicklung (NMRD); Janjaweed
<i>Thailand</i>	Muslimische Separatisten
<i>Uganda</i>	Widerstandsarmee Gottes (LRA)
<i>Usbekistan</i>	Islamische Bewegung Usbekistans (IMU)
Quelle:	eigene Zusammenstellung auf der Basis von HIIK (2005)

hen müssen, dass ihre in lokalen NROs organisierten Projektpartner möglicherweise gleichzeitig respektierte Stammesführer sind, die bei Bedarf kurzfristig in der Lage sind, bewaffnete Milizen zu mobilisieren. Da sie damit das legitime Gewaltmonopol des Staates nachhaltig in Frage stellen, werden auch solche traditionellen Autoritäten im Sinne der vorgenannten Definition als NSAG verstanden. Dies knüpft auch an die jüngere Debatte über „*states-within-states*“ (Kingston / Spears 2004), widersprüchliche Dynamiken innerhalb von Staaten (Schlichte 2005) und „Räume begrenzter Staatlichkeit“ (Risse 2005) an, die deutlich macht, dass alternative, nicht international anerkannte Formen von „Staatlichkeit“ zwar einerseits ein erhebliches Sicherheitsproblem bergen können, andererseits aber für viele Länder außerhalb der OECD-Welt bis zum heutigen Tag durchaus nicht ungewöhnlich sind und in „normalen Zeiten“ zudem oftmals wichtige quasistaatliche Funktionen in Räumen erbringen, in denen der formal zuständige Staat mangels Fähigkeit oder Willen versagt.

Die gängigen Bezeichnungen für unterschiedliche Erscheinungsformen von NSAG spiegeln die große Bandbreite des Phänomens wider, erlauben aber nur selten trennscharfe Unterscheidungen. Die Verwendung von Bezeichnungen wie „Rebellen“, „Befreiungsarmee“, „Guerillakämpfer“, „Miliz“, „Paramilitärs“, „Kriegsherren“ (*Warlords*), „Söldner“, „private Sicherheitsunternehmen“, „Terroristen“, „Insurgenten“ oder „organisierte Kriminalität“ für bestimmte Gruppen orientiert sich meist an der Ausprägung bestimmter Unterscheidungsmerkmale (politische oder ökonomische Motivation; Organisationsgrad; territoriale Reichweite; Zielgruppen der Gewalt), doch werden in der Regel so viele Kriterien herangezogen, dass sich in der Summe keine systematisch schließenden Typologien ergeben. Definiert man beispielsweise *Warlords* als regional begrenzte und primär ökonomisch orientierte Akteure in dauernder Auseinandersetzung mit jeglicher konkurrierender Autorität, während Rebellen sich von diesen durch ihre politisch-religiöse Zielsetzung unterscheiden und Paramilitärs durch ihre primäre Gegnerschaft zu den Feinden des Regimes gekennzeichnet sind (Zunzer 2005, 19), so bewegen sich Rebellenarmeen wie die LRA, die in hohem Maße auch Gewalt gegen die Zivilbevölkerung ausübt, oder *Warlords*, die gegenüber der Zentralregierung einen politischen Machtanspruch verkörpern, in einem definitorischen Vakuum. Andere Systematiken verwenden gar zehn (!) verschiedene „Charakteristika“ zur Unterscheidung von NSAG-Typen (Wagener 2005), um dann doch nur bei

drei oder vier daraus abgeleiteten Subtypen stehen zu bleiben und ohne das Problem der nahezu unendlich großen Zahl alternativer Merkmalskombinationen aufzulösen.

Zur konzeptionellen Schwierigkeit der begrifflichen Abgrenzung kommt das empirische Problem der angemessenen Zuschreibung hinzu. Ob eine Gruppe als Rebellen oder als gewöhnliche Kriminelle, eine andere als Guerillakämpfer oder als Terroristen wahrgenommen wird, ist – nicht zuletzt aufgrund der jeweils verschiedenen normativen Implikationen – oftmals vor allem eine Frage der Perspektive und mitunter auch nur eine Frage der Zeit, wie die Entwicklung und Fremdwahrnehmung vieler NSAG in lang anhaltenden Gewaltkonflikten belegt. Auch kann schon die zeitweilige Dominanz der Eigen- oder der Fremdzuschreibung in der Öffentlichkeit dafür verantwortlich sein, ob eine NSAG international als terroristische Gruppierung oder als Befreiungsarmee wahrgenommen wird. Angelehnt an Wagener (2005, 84–86) lassen sich drei grundsätzliche Probleme identifizieren, mit denen der Versuch einer empirisch zutreffenden typologischen Verortung realer NSAG konfrontiert ist: a) ist eine genaue Kenntnis der Charakteristika einer Gruppe meist nur schwierig zu erlangen; b) können Gruppierungen nach verschiedenen Charakteristika aktiv sein, denn oft lassen sich reale NSAG nicht auf *ein* dominantes Motiv, *einen* zentralen Gegner, *eine* klare territoriale Bezugseinheit oder *eine* typische Form des Gewalteinsetzes reduzieren; in solchen Fällen kann allenfalls ein „durchschnittlicher Schwerpunkt der Aktivitäten“ ausgemacht werden; und c) verändern sich Gruppen mit der Zeit und können sich damit auch über relativ lange Zeiträume hinweg in einem „typologischen Übergangsstadium“ befinden.

Die vorliegende Studie bezieht sich daher zum Zwecke analytischer Unterscheidungen zwischen verschiedenen NSAG in erster Linie auf abstrakte, verallgemeinerbare Merkmale, ohne sie mit gängigen Bezeichnungen für NSAG-Typen in direkte Verbindung zu bringen. Wo dagegen Begriffe wie *Warlords*, Rebellen usw. verwendet werden, dienen sie der Illustration und beziehen sich jeweils auf konkrete, mit diesen Bezeichnungen belegte Gruppierungen.

2.3 Umgang mit NSAG in der internationalen Debatte

Der Umgang mit NSAG ist in der internationalen Debatte ein Thema, das erst in jüngerer Zeit verstärkt Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben die Diskussion erheblich belebt. Zugleich hat damit allerdings im politischen Raum die Neigung zugenommen, den Umgang mit NSAG primär in den Kontext der Terrorismusbekämpfung zu stellen.

Während das Verhalten externer Akteure gegenüber Staaten durch relativ klar umrissene Normen geregelt ist, ist der Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren schwierigeres rechtliches Terrain. Für den Umgang mit Staaten stellen das Völkerrecht und die Praxis der internationalen Beziehungen externen Akteuren einen festen Rahmen an gesetzten oder überkommenen Regeln und Verhaltensmaßstäben bereit. Im Falle von NSAG ist dies anders, diese sind nur vereinzelt oder indirekt Gegenstand internationaler Rechtsnormen geworden. In internationalen Abkommen spielen NSAG erstmals kurz nach dem Zweiten Weltkrieg eine Rolle, als 1949 die Genfer Konventionen neu gefasst und auf Parteien nicht-internationaler Konflikte ausgeweitet werden. In diesem und anderen Fällen, die sich aus dem humanitären Völkerrecht, dem internationalen Menschenrechtsschutz oder dem internationalen Strafrecht ergeben, wird allerdings in erster Linie das Verhalten von NSAG, nicht aber der Umgang mit ihnen Normen unterworfen (vgl. Kasten 3). Allerdings können Verstöße von NSAG gegen solche Verhaltensnormen rechtlich bindende Konsequenzen für Drittstaaten nach sich ziehen, wenn diese beispielsweise aufgefordert sind, Beschuldigte der Gerichtsbarkeit nationaler Gerichte oder internationaler Gerichtshöfe zuzuführen, wie im Herbst 2005 im Fall des ICC-Haftbefehls gegen die Führung der „*Lord's Resistance Army*“ (LRA) in Uganda geschehen (ICC 2005).

Neuerdings werden Versuche unternommen, NSAG direkt in Verpflichtungen zur Befolgung humanitärer Normen einzubeziehen. Bahnbrechend ist hierbei die Initiative der internationalen NRO *Geneva Call*, die seit 2000 auf dem Weg einer freiwilligen Selbstverpflichtung, die im Wesentlichen den Bestimmungen des 1999 in Kraft getretenen zwischenstaatlichen Vertrags zur Ächtung von Antipersonenminen (*Ottawa Convention*) entspricht, nichtstaatliche Bürgerkriegsparteien ebenfalls zum Verzicht auf diese Waffen zu bewegen sucht. Die beteiligten NSAG werden erstmals

Kasten 3: Die Verantwortlichkeit von NSAG vor internationalem Recht

2002 hat Liesbeth Zegveld in einer umfangreichen Arbeit die Verantwortlichkeit „bewaffneter oppositioneller Gruppen“ für Verstöße gegen das internationale Recht untersucht. Sie kommt darin zu dem Schluss, dass die einschlägigen Bestimmungen der relevanten internationalen Rechtsgebiete jeweils unterschiedliche Akteure unmittelbar binden. So adressiere der *internationale Menschenrechtsschutz* in erster Linie Staaten. Diese stehen prinzipiell in der Verpflichtung, Menschenrechtsverletzungen auf ihrem Territorium zu verhindern, also auch solche, die von NSAG begangen werden. Das *Völkerstrafrecht* ziele primär auf Individuen, die bestimmter Straftaten wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschuldigt werden, aber auch auf Staaten, da diese eine entsprechende Strafverfolgung zu gewährleisten haben. (Neuerdings kann dies, unter Beachtung der Subsidiarität bzw. Komplementarität, auch auf der Grundlage des Römischen Statuts durch den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag geschehen.) NSAG als kollektive Akteure würden dagegen vom *humanitären Völkerrecht* in den Blick genommen.

Zum humanitären Völkerrecht zählen insbesondere die vier Genfer Abkommen von 1949 zum Schutz von Verwundeten (I, II), Kriegsgefangenen (III) und Zivilpersonen (IV) in bewaffneten Konflikten, denen bis heute über 180 Staaten weltweit beigetreten sind. Diese Abkommen legen – anders als ihre bis in das Jahr 1864 zurückreichenden Vorgänger-Konventionen – erstmals fest, dass eine Reihe von Schutzbestimmungen auch in nicht-internationalen Konflikten gelten und für alle beteiligten Konfliktparteien – also auch die nichtstaatlichen – bindend sein sollen (gemeinsamer Artikel 3 der vier Abkommen). Als 1977 der Schutz von Opfern bewaffneter Konflikte in zwei Zusatzprotokollen erweitert wurde, galt wiederum eines davon ausdrücklich den Opfern „nicht internationaler bewaffneter Konflikte“.

Die praktische Relevanz dieser humanitären Völkerrechtsbestimmungen für NSAG leidet darunter, dass formal in erster Linie der Beitritt (oder Nichtbeitritt) des von einem Bürgerkrieg betroffenen Staates zu den Abkommen darüber entscheidet, ob eine bewaffnete Gruppe, die oftmals gerade die Legitimität dieses Staates in Abrede stellt, ebenfalls an die Genfer Abkommen gebunden sein soll. Allerdings haben sich NSAG in der Vergangenheit auch mit Selbstverpflichtungen den Bestimmungen der Genfer Abkommen unterworfen. Zudem weist die Rechtsprechung internationaler Strafgerichte eine zunehmende Neigung auf, Teile der Abkommen zum Völkergewohnheitsrecht zu zählen und damit auch unabhängig von staatlichen Beitritten oder freiwilligen Selbstverpflichtungen als universal gültig zu behandeln.

2004 widmete UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem jährlichen „Bericht an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten“ einen ganzen Abschnitt der „Verantwortlichkeit nichtstaatlicher Gewaltakteure“. Darin fordert er die Staatengemeinschaft dazu auf, zu humanitä-

ren Zwecken mit einer Mischung aus politischem Druck und bilateraler Diplomatie den Dialog zwischen Hilfsorganisationen und NSAG zu befördern und die Befolgung humanitärer Normen durch NSAG zu einem wichtigen Maßstab zu machen, wenn es eines Tages darum gehen sollte, die legitime Beteiligung von Vertretern einer bewaffneten Gruppe an einer Nachkriegsregierung anzuerkennen.

Quellen: Zegveld (2002); Genfer Abkommen (1949a, 1949b, 1949c, 1949d); Zusatzprotokoll (1977a, 1977b); Annan (2004)

Unterzeichner eines international respektierten (und auch von internationalen Akteuren wie der EU politisch unterstützten) Regelwerks – des so genannten *Deed of Commitment* – ohne dass damit jedoch implizite Vorentscheidungen über einen eventuellen völkerrechtlichen Status der NSAG verbunden wären (Hofmann 2004). Die Nichtbefolgung der Selbstverpflichtung kann zwar nicht unmittelbar rechtlich sanktioniert werden, es droht jedoch ein Reputationsverlust („*naming and shaming*“), der unter Umständen die internationale Handlungsfähigkeit einer NSAG beeinträchtigen kann. *Geneva Call* hat mit dieser Initiative, der sich bis Ende 2005 rund 30 NSAG aus acht Ländern Afrikas, Asiens und des Nahen Ostens angeschlossen hatten, ein Vorbild geschaffen, dessen Anwendbarkeit auf andere humanitäre Bereiche, insbesondere hinsichtlich des Schutzes der Zivilbevölkerung, derzeit diskutiert wird (*Geneva Call* 2004, 25–28). Der positive Impuls, der von den bisherigen Erfahrungen mit dem *Geneva Call*-Mechanismus ausgegangen ist, hat auch über den humanitären Bereich hinaus dazu beigetragen, dass in der internationalen Debatte zunehmend proaktiv über Maßstäbe, Formen und Grenzen des Umgangs mit NSAG nachgedacht wird, die einerseits dem öffentlichen Interesse an der Verfolgung schwerer Straftaten, andererseits aber auch den Erfordernissen einer konstruktiven Konfliktdeeskalation gerecht werden (Capie / Policzer 2004).

Das verstärkte Engagement der internationalen Gemeinschaft bei der Bekämpfung von Terrorismus hat den Umgang mit NSAG allgemein zu einem politisch höchst sensiblen Thema werden lassen, da NSAG von den Regierungen, die sie bekämpfen, häufig als Terroristen betrachtet und international dargestellt werden. Wichtige Dokumente hochrangiger Expertengremien und internationaler Institutionen haben sich in den letzten Jahren mit Fragen der internationalen Sicherheit, der Verhinderung oder Eindämmung von Bürgerkriegen, Völkermord und anderen Formen mas-

senhafter Menschenrechtsverletzungen befasst. Dazu zählen insbesondere der Bericht zur „*Responsibility to Protect*“ (ICISS 2001), der Bericht des „*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*“ im Auftrag des UN-Generalsekretärs (UN 2004), dessen eigener Bericht „*In Larger Freedom*“ an die UN-Generalversammlung aus Anlass des UN-Jubiläumsgipfels im September 2005 (Annan 2005) sowie das Schlussdokument des UN-Gipfels (UN 2005). Dabei fällt auf, dass zwar jedes dieser Dokumente umfangreiche Passagen der Bekämpfung des Terrorismus widmet, keines dagegen grundsätzlich den Umgang mit NSAG thematisiert.

Weitreichende Folgen für den Umgang mit NSAG hat insbesondere die Praxis mancher Staaten, offizielle Listen von als terroristisch betrachteten Organisationen und Personen zu führen. Insbesondere die USA und die Europäische Union führen solche Listen, aufgrund derer eine Reihe von Sanktionen wirken. Die Terrorliste der EU, die seit ihrer erstmaligen Erstellung im Dezember 2001 etwa halbjährlich aktualisiert wird, dient insbesondere der Verhinderung finanzieller Unterstützung für die aufgeführten Organisationen und Personen, der Einfrierung etwaiger Bankguthaben sowie der erleichterten Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden (EU 2001). Zu den NSAG, die auf der EU-Liste vom Mai 2006 aufgeführt sind, zählen unter anderem die palästinensische Hamas, die kolumbianische FARC, die LTTE in Sri Lanka und die philippinische *New People's Army* (EU 2006).

Die Zweckmäßigkeit solcher Listen ist umstritten. Kritiker wenden ein, dass die Stigmatisierung einzelner Gruppen oft nicht den Erfordernissen vor Ort gerecht werde. Kritisch äußerte sich im Mai 2004 auch UN-Generalsekretär Kofi Annan. In seinem jährlichen „Bericht an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten“ bewertete er die Konsequenzen von Terrorlisten für die Verfolgung humanitärer Anliegen negativ (Annan 2004, 13):

“Promoting respect for international humanitarian law and human rights norms and providing humanitarian assistance to populations in areas under the control of armed groups require dialogue with those groups, whether they are highly organized with strong ideological/political motivations or gangs of bandits. The designation of certain non-State armed groups as terrorist organizations has had an adverse impact on opportunities for humanitarian negotiations. The prohibition on dialogue with armed groups in Colombia, for example, has resulted in severe restrictions on access to populations in need.”

Zugleich mahnte Annan in diesem Dokument einen kohärenten Ansatz der internationalen Gemeinschaft für den Umgang mit NSAG an, um eine Manipulation internationaler Hilfsoperationen durch die betreffenden NSAG zu vermeiden. Bislang steht die Formulierung eines solchen Konsenses, der sich primär auf den humanitären Bereich beziehen sollte, noch aus.

2.4 Externe Akteure im Umgang mit NSAG: Die Problemsicht unterschiedlicher Politikfelder

Obwohl der Umgang mit NSAG in aller Regel für jegliche externe Akteure in einem Land mit Schwierigkeiten behaftet ist, stellen sich diese je nach Akteursperspektive unterschiedlich dar. Divergierende Perspektiven gibt es insbesondere zwischen Akteuren verschiedener Politikfelder (Diplomatie/Außenpolitik, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Entwicklungspolitik, Innenpolitik/innere Sicherheit). Zu beachten ist, dass „Umgang“ nicht allein in Form *aktiver* Interaktion stattfinden kann, sondern – im Sinne des kommunikationswissenschaftlichen Interaktionsbegriffs (vgl. Kasten 4) – auch passive Verhaltensweisen wie einseitige Perzeption oder bewusste Nicht-Beachtung umfasst, da auch diese in der Konsequenz politischer Entscheidungen stehen und politische Wirkungen entfalten können. Im Folgenden werden in stark typisierter Form die Perspektiven der unterschiedlichen Politikfelder auf den Umgang mit NSAG skizziert, um zu verdeutlichen, in welchem gesamtpolitischen Kontext Entwicklungspolitik steht, wenn sie Verhaltensmaßstäbe für die Interaktion mit NSAG entwickeln bzw. vorhandene Positionen überprüfen will. Dementsprechend beschränken sich die Ausführungen auf die Perspektiven der OECD-Welt (also der wichtigsten entwicklungspolitischen Geberländer) für den Umgang mit NSAG. In diesem Sinne ist der Begriff „externe Akteure“ zu verstehen. Nicht gemeint sind also beispielsweise Nachbarstaaten von Konfliktländern.

Kasten 4: Interaktion ist aktive und passive Kommunikation

Die Kommunikationswissenschaft versteht Interaktion als wechselseitiges, aufeinander bezogenes, aneinander orientiertes und sich ergänzendes Verhalten zwischen Menschen (oder Gruppen von Menschen), die sich auf diese Weise gegenseitig beeinflussen und steuern. Interaktion entfaltet sich entlang eines Spektrums verschiedener Ausdrucksformen. Sie wird durch Sprache, Gestik und Symbolik betrieben und umfasst nicht nur aktive Kommunikationsformen wie Information, Konsultation und Kooperation, sondern auch passive Kommunikation, die durch das Ausbleiben eines Informationsaustausches gekennzeichnet ist. Gemeint sind hiermit Interaktionsformen wie reine Analyse oder bewusste Nicht-Beachtung des Interaktionspartners, die dennoch ein aufeinander bezogenes Verhalten und handlungsleitende Einstellungen zwischen Menschen, Gesellschaften oder Kulturen auch ohne persönlichen Kontakt miteinander erkennen lassen.

Quelle: Watzlawick (2000)

Außenpolitik

Aus einer klassisch *diplomatisch-außenpolitischen* Perspektive sind NSAG für externe staatliche Akteure höchst unwahrscheinliche Kommunikationspartner. Ihr negatives Verhältnis zum Gewaltmonopol des jeweiligen Staates lässt sie außerhalb der Welt der internationalen Beziehungen stehen. Nicht-Engagement ist das typische Verhalten außenpolitischer Akteure gegenüber NSAG. Dies hat seine Ursache im Souveränitätsprinzip des Völkerrechts, das eng mit dem Nichteinmischungsgebot in innere staatliche Angelegenheiten und dem Prinzip der territorialen Integrität international anerkannter Staaten verbunden ist.

Aus diesem Grunde neigen außenpolitische Akteure tendenziell dazu, grundsätzlich jegliche Interaktion mit NSAG zu bestreiten. Dem liegt allerdings ein sehr enges Verständnis von „Interaktion“ oder „Umgang“ zugrunde. Tatsächlich lässt sich Interaktion nicht einseitig unterbinden, weil selbst die bewusste Verweigerung direkten Kontakts seitens eines Akteurs eine Botschaft an den anderen aussendet und insofern zumindest als indirekte Kommunikation bzw. Interaktion zu betrachten ist. Zu solchen grundsätzlichen Überlegungen kommt hinzu, dass Außenpolitik sich ihre direkten Kommunikationspartner nicht immer aussuchen kann. Extremfälle wie die Bemühungen einer Regierung, entführte Staatsbürger auf dem Verhandlungsweg aus der Hand von NSAG zu befreien, illustrieren diesen Sachverhalt anschaulich.

Jenseits klassischer diplomatischer Verhaltensregeln hat die Außenpolitik externer Akteure indes immer auch einen zweiten, an Prinzipien der eigenen Staatsräson orientierten Maßstab für den Umgang mit NSAG angelegt, sei es um eigenen politischen Interessen oder um bestimmten (z. B. menschenrechtlichen) Überzeugungen Ausdruck zu verleihen. Während des Kalten Krieges alimentierten die Supermächte viele Rebellenbewegungen weltweit, die sie als sich ideologisch nahestehend bzw. der rivalisierenden Supermacht feindlich gesinnt wahrnahmen. Doch auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts lassen sich zahlreiche Fälle anführen. Darunter fallen Beispiele wie die Unterstützung der nordirakischen Kurden durch die USA nach dem ersten Irak-Krieg 1991 und der Einrichtung der Flugverbotszone; die Anerkennung legitimer Anliegen des *African National Congress* im südafrikanischen Apartheidsstaat durch ausländische Staaten; oder allgemein die Duldung bzw. Nicht-Auslieferung im Exil lebender, im Heimatland als Terroristen gesuchter Rebellenführer, die bis hin zur Beheimatung von (keineswegs immer pazifistisch ausgerichteten) „Exilregierungen“ gehen kann.

In solchem Verhalten spiegelt sich die Tatsache wider, dass die diplomatischen Gepflogenheiten der zwischenstaatlichen Beziehungen nicht zwischen Regimetypen unterscheiden, die Anliegen einer NSAG von externen Akteuren aber im Verhältnis zu ihrem politischen Kontext bewertet werden. Daher sind es auch gerade Zeiten politischer Transformation oder des Regimewandels in einem Land, in denen externe Akteure oft ihr Verhalten gegenüber bestimmten NSAG überdenken und bisweilen auch eine bis dahin gültige Linie des Nicht-Engagements aufgeben. Dies gilt auch im Kontext eines laufenden Friedensprozesses. Externe Akteure, die in solchen Prozessen häufig als Vermittler engagiert sind, müssen notwendigerweise bereit sein, mit allen beteiligten Konfliktparteien, auch mit NSAG, in konstruktive Gespräche einzutreten. Daher werden in der Regel Akteure als Vermittler gesucht, die der nichtstaatlichen Konfliktpartei nicht a priori ablehnend gegenüber stehen, da andernfalls kaum die erforderliche Vertrauensbasis für ein „ehrliches Makeln“ geschaffen werden kann.

Dennoch gilt, dass der direkte Kontakt mit NSAG auf offizieller diplomatischer Ebene in aller Regel an hohe Hürden gebunden ist. Oft sind dies die Anerkennung bestimmter menschen- und völkerrechtlicher Grundprinzipien durch die betreffenden Gruppen, ihre Verbindung zu einem als

legitim anerkannten politischen Projekt und allgemein ein hohes Maß an internationaler Abstimmung unter den externen Akteuren. Es sind aber auch Fälle bekannt, in denen beispielsweise OECD-Staaten unter Verweis auf übergeordnete nationale Interessen einseitig – und völkerrechtlich illegal – offen gewaltsam agierende NSAG in Konfliktländern unterstützt haben.⁸

Die Anerkennung einer internationalen Schutzverpflichtung (*responsibility to protect*) für Bevölkerungsgruppen, die im eigenen Land keinen (ausreichenden) staatlichen Schutz erfahren, durch die Vereinten Nationen hat der Außenpolitik neue, völkerrechtlich legitimierte Handlungsspielräume für den Umgang mit NSAG eröffnet. Im Abschlussdokument des Millennium+5-Gipfels zum 60-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen im September 2005 hat die Weltgemeinschaft erstmals ausdrücklich die Möglichkeit festgeschrieben, dass unter gewissen Voraussetzungen (u. a. Beschluss des Sicherheitsrats) mit allen – auch militärischen – Mitteln interveniert werden kann, wenn ein Staat nicht in der Lage oder bereit ist, seine Bevölkerung gegen Völkermord, ethnische Säuberungen, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit wirksam zu schützen (UN 2005, Art. 138–139). Da diese Formulierung implizit auch den Schutz von Bevölkerungsgruppen *vor* eben jenem Staat mit einschließt, *kann* sich der Fall ergeben, dass sich die Weltgemeinschaft faktisch mit einer NSAG gegen eine herrschende staatliche Macht verbündet.

Die Debatte verweist also auf den Umstand, dass die Beurteilung der Handlungsmöglichkeiten gegenüber einer NSAG nicht sinnvoll möglich ist, ohne den politischen Gesamtkontext, und dabei insbesondere das Handeln der betreffenden Regierung, an den selben Maßstäben zu messen, die auch für die NSAG angelegt werden. Verletzt eine Regierung systematisch Menschenrechte, verweigert sie bestimmten Bevölkerungsgruppen fundamentale politische Partizipationsrechte oder sozio-ökonomische Entwicklungschancen und trägt sie damit selbst erheblich zur Verschärfung jener Konflikte bei, in deren Kontext auch das Handeln der NSAG steht, so erscheinen engere Formen der Interaktion externer Akteure mit dieser

8 Prominentes Beispiel ist die Alimentierung der nicaraguanischen Contras durch die USA in den achtziger Jahren, der seitens der Sowjetunion die Unterstützung der Rebellenbewegungen in El Salvador und Guatemala gegenüberstand.

NSAG als legitim, als wenn eine Regierung ein in dieser Hinsicht insgesamt akzeptables Handeln an den Tag legt. Ähnlich stellt sich die Situation dar, wenn eine NSAG quasistaatliche Funktionen auf einem Territorium erfüllt, das von der betreffenden Zentralregierung aus Desinteresse, Kapazitätsmangel oder anderen Gründen, die nicht primär in der Existenz der NSAG selbst begründet liegen, dauerhaft sich selbst überlassen bleibt.

Die etatistische Betrachtungsweise der Vergangenheit, die den Umgang mit NSAG immer einer Abwägung gegen das grundsätzlich dominante Souveränitätsprinzip unterwarf, könnte in der internationalen Diskussion zunehmend einer individualrechtlichen, primär vom Menschenrechtsprinzip dominierten Perspektive weichen. Die Konsequenzen einer solchen möglichen Gewichtsverschiebung sind weit über den Umgang mit NSAG hinaus in der Friedens- und Konfliktforschung heftig umstritten, da manche Kritiker in ihr die Saat zur Auflösung der neuzeitlichen Staatenwelt gelegt sehen, ohne dass dieser ein funktionsfähiges Alternativmodell entgegengesetzt werden könne.⁹

Sicherheitspolitik

Aus *sicherheitspolitischer* Perspektive werden NSAG in erster Linie als Quelle möglicher Gefahren wahrgenommen, die es abzuwehren gilt, zu deren Abwehr die internationale Staatenwelt jedoch nur unzureichend gerüstet ist. Zentrales Argument der Debatte, die im Kontext der Diskussion um die „Neuen Kriege“ steht, ist der Hinweis, dass sich NSAG, da sie nicht der Kontrolle staatlicher Autorität unterworfen sind, auch den herkömmlichen Sanktionsmechanismen der internationalen Staatenwelt entziehen. Die möglichen Bedrohungen können sowohl direkter als auch indirekter Art sein. Direkte Bedrohungen werden verstärkt seit 2001 unter dem Schlagwort des „internationalen Terrorismus“ in den Vordergrund gestellt. Dabei wird primär auf Gewaltakteure abgehoben, deren politische Agenda über den Rahmen eines einzelnen Staates hinausgeht oder deren

9 Für eine kritische Haltung vgl. Horn / Krämer 2004. Die kontroverse Debatte entzündete sich am 2001 veröffentlichten Bericht „*The Responsibility to Protect*“ der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS 2001), auf dessen Empfehlungen der Abschnitt zur Schutzverpflichtung im Abschlussdokument der UN-Generalversammlung vom September 2005 zurückgeht.

Rückzugsgebiet in einem Drittstaat liegt, welcher den Aktivitäten der NSAG entweder begünstigend oder aber hilflos gegenübersteht. Als indirekte Bedrohungen durch die Existenz von NSAG gelten insbesondere der grenzüberschreitende Handel mit illegalen Gütern (Drogen, Waffen) sowie die Herbeiführung von Lebensumständen (durch anhaltende oder akut eskalierende Gewaltkonflikte), die Menschen zu Armuts- und Kriegsflüchtlingen werden lassen.¹⁰

Wie die außenpolitische ist auch die sicherheitspolitische Perspektive auf NSAG klassischerweise am Primat des staatlichen Gewaltmonopols orientiert. Viele Aktivitäten externer Akteure auf diesem Gebiet betreffen unmittelbar die Stärkung oder Wiederherstellung des Gewaltmonopols. Dazu zählen beispielsweise Maßnahmen zur Stärkung von einheimischen Polizeibehörden, der Grenzpolizei oder regulären Truppen (Militärhilfe), aber auch die Entsendung eigenen Personals für unmittelbare operative Aufgaben bis hin zu jenen prominenten Fällen, in denen internationale Einheiten die komplette Sicherheitsarchitektur übernehmen und in militärische Auseinandersetzungen mit NSAG eintreten, wie in Afghanistan, dem Kosovo oder dem Irak geschehen.

Aus sicherheitspolitischer Sicht kann aber auch ein konstruktives, weniger auf Abwehr als auf Einbindung gerichtetes Engagement mit NSAG in Betracht kommen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn staatliche Strukturen vollständig zusammengebrochen sind und ein Wiederaufbau staatlicher Gewalt nur durch Einbindung informeller (oft traditioneller) Autoritätsstrukturen gelingen kann, selbst wenn diese in der Vergangenheit als NSAG zum Zusammenbruch der Staatlichkeit beigetragen haben.

10 Der Bericht des *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* identifiziert sechs Arten von Bedrohungen der internationalen Sicherheit (UN 2004, 23), von denen mehrere mit der Existenz von NSAG verbunden sind: (1) *“economic and social threats, including poverty, infectious disease and environmental degradation”*, (2) *“inter-state conflict”*, (3) *“internal conflict, including civil war, genocide and other large-scale atrocities”*, (4) *“nuclear, radiological, chemical and biological weapons”*, (5) *“terrorism”* sowie (6) *“transnational organized crime”*. Auch die fünf Hauptbedrohungen, auf die die Europäische Sicherheitsstrategie (EU 2003) verweist, stehen in engem Zusammenhang mit NSAG: (1) Terrorismus, (2) die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, (3) regionale Konflikte, (4) das Scheitern von Staaten sowie (5) organisierte Kriminalität.

Solche Formen der Kooperation stehen üblicherweise im Kontext umfangreicher internationaler Stabilisierungsbemühungen und sind daher eingebettet in einen gesamtpolitischen Diskussionszusammenhang.

Hinzu kamen in der Vergangenheit allerdings auch Fälle einer sicherheitspolitisch motivierten einseitigen Unterstützung einer NSAG durch einen externen Akteur gegen eine international anerkannte Regierung. Solche Fälle, in denen bestimmte bewaffnete Gruppen (wie die Contras in Nicaragua oder die Befreiungsarmee des Kosovo – *Ushtria Çlirimtare e Kosovës* – UCK) direkte oder indirekte militärische Unterstützung (insbesondere Waffenlieferungen) aus OECD-Ländern für ihren Kampf gegen das herrschende Regime erhielten, waren, sofern sie bekannt wurden, politisch zumeist höchst umstritten und völkerrechtlich kaum gedeckt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um Staaten, die der Förderung des „internationalen Terrorismus“ bezichtigt werden, und der gleichzeitigen Bemühungen um internationale Abkommen zur Kontrolle von Kleinwaffen dürfte ihre Legitimierung zunehmend schwerer fallen.

Entwicklungspolitik

Eine dezidierte *entwicklungspolitische* Perspektive auf den Umgang mit NSAG ist bislang erst im Entstehen begriffen. Ähnlich wie die Gestaltung neu entstandener „entwicklungspolitisch-militärischer Schnittstellen“ (Klingebiel / Roehder 2004b; Klingebiel 2006) ist auch die Frage des Umgangs mit NSAG für das Politikfeld der EZ noch konzeptionelles Neuland. Allerdings lassen sich eine Reihe von Elementen identifizieren, die zusammengekommen die Grundzüge einer entwicklungspolitischen Perspektive erkennen lassen.

Zunächst ist auch Entwicklungspolitik – wie jedes staatliche Handeln – an das Souveränitätsprinzip der internationalen Beziehungen und den Primat des staatlichen Gewaltmonopols gebunden. Allerdings hat Entwicklungspolitik es hierbei – wie oben dargestellt – mit einem gesamtpolitischen Kontext zu tun, der in der Praxis der Außen- und Sicherheitspolitik schon immer durch Flexibilität bzw. Güterabwägung gekennzeichnet war und neuerdings in einem dynamischen Wandel begriffen ist. In der Debatte um die Bedeutung menschlicher Sicherheit als Leitbild für internationales Engagement spielt gerade die Entwicklungspolitik eine Vorreiterrolle. Die Orientierung am staatlichen Partner ist für sie somit einer Qualifizierung hinsichtlich des Handelns der jeweiligen Regierung unterworfen.

Hinzu kommt, dass Entwicklungspolitik über ein differenzierteres Instrumentarium der Vor-Ort-Präsenz verfügt als die klassische Außen- oder Sicherheitspolitik, weshalb sie in vielfältigerer Weise von der Existenz und dem Handeln von NSAG betroffen ist, dafür allerdings tendenziell auch größeren Handlungsspielraum besitzt. Sucht man nach Merkmalen, in denen Entwicklungspolitik sich von den anderen Politikfeldern unterscheidet und die den Umgang mit NSAG strukturell beeinflussen, so lassen sich drei wesentliche Charakteristika benennen:

1. Entwicklungspolitik ist in mehreren situativen Kontexten mit NSAG konfrontiert und muss mit entsprechend komplexen Wechselwirkungen umgehen. Es lassen sich vereinfacht vier entwicklungspolitisch bedeutsame Kontexte unterscheiden, die einer je eigenen Handlungslogik unterliegen. NSAG werden für Entwicklungspolitik relevant:
 - erstens, wenn versucht werden muss, auch dann *Zugang zu Zielgruppen* zu erlangen, wenn dieser durch NSAG bedroht oder gar kontrolliert wird;
 - zweitens, wenn es um die Aufgabe geht, unmittelbar *Sicherheit und Schutz* vor Gewalt *für* das eigene *Personal* zu gewährleisten;
 - drittens, wenn NSAG dazu gebracht werden sollen, sich internationalen *Normen und Standards* (insbesondere im Bereich des Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts) zu unterwerfen;
 - und viertens, wenn es gilt, im Rahmen eines Friedensprozesses in eigens darauf abgestellten Maßnahmen zur zivilen *Konflikttransformation* beizutragen.

Wenn auch jeder einzelne dieser situativen Kontexte für Akteure anderer Politikfelder ebenso zutrifft, so doch nicht alle zugleich. Insbesondere ist zwar personelle Sicherheit (1) ein Anliegen in allen Politikfeldern, doch erstreckt sich das Problem des Zielgruppenzugangs (2) jenseits der EZ vor allem noch auf den Bereich der humanitären Hilfe, und Beiträge zur Konflikttransformation (4) werden, soweit sie sich Politikfeldern zuordnen lassen, außer im Rahmen von EZ noch auf der klassischen Ebene der *Track-One*-Diplomatie von der Außenpolitik geleistet. Die unterschiedlichen situativen Kontexte vor Augen zu haben, ist besonders deshalb erforderlich, weil bestimmte Verhal-

tensweisen in einem Kontext gegebenenfalls auch Folgen für die jeweils anderen Kontexte nach sich ziehen können. Eine reine Abschottungsstrategie im Sicherheitsbereich kann sich beispielsweise negativ auf die Glaubwürdigkeit als Mittler im Friedensprozess auswirken, wie auch bestimmte Strategien zur Gewährleistung des Zielgruppenzugangs Konsequenzen für die personelle Sicherheit nach sich ziehen können.¹¹

2. Entwicklungspolitik verfügt außer über die Instrumente der (bi- und multilateralen) staatlichen EZ auch über die Möglichkeit, nichtstaatliche Kooperation zu unterstützen. Nichtstaatliche Organisationen der EZ unterliegen in geringerem Maße den Rationalitäten der allgemeinen Außenpolitik und damit der zwischenstaatlichen Beziehungen als die staatliche EZ und können daher oftmals ihre größere Unabhängigkeit für einen flexibleren Umgang mit NSAG nutzen. Zwar unterliegen auch sie den nationalen Gesetzen des jeweiligen Partnerlandes, die möglicherweise Kontakt zu NSAG negativ sanktionieren, doch darüber hinaus sind sie in der Verfolgung ihre jeweiligen politischen Präferenzen oftmals freier als externe staatliche Akteure und verfügen zum Teil auch über eine allgemein anerkannte übernationale Handlungsethik (so beispielsweise die Kirchen), was ihnen Freiräume eröffnet.¹² Entwicklungspolitik kann diese Akteursvielfalt als Chance für ein abgestimmtes, multidimensionales Vorgehen nutzen.
3. Entwicklungspolitik hat es mit einer größeren Vielfalt an Zielgruppen und Implementationspartnern zu tun als andere außenorientierte Politikfelder. Nicht nur die nichtstaatliche EZ, sondern auch die offizielle bi- und multilaterale Entwicklungspolitik verfolgt in aller Regel, trotz ihrer Staatsorientierung bei der Vereinbarung von Maßnahmen, eine Zielagenda, die über die staatlichen Institutionen des Partnerlandes hinausgreift in die jeweilige Gesellschaft. Daraus folgt, dass die Fra-

11 Die vier situativen Kontexte und die aus ihnen resultierenden Zielsetzungen für die Interaktion mit NSAG werden ausführlicher in Kapitel 4.2 aufgegriffen.

12 Allerdings sind diese „Freiräume“ im Falle ausländischer (und zum Teil auch einheimischer) zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Regel mit einem weniger abgesicherten rechtlichen Status verbunden, als dies bei Organisationen der staatlichen EZ der Fall ist (vgl. Goedeking 2004).

ge des Umgangs mit NSAG für die EZ in vielen Ländern nicht nur eine taktische Dimension hat (Nützt mein Verhalten meinem entwicklungspolitischen Ziel? Schadet es meinen Beziehungen zur Partnerregierung?), sondern unmittelbare Konsequenzen für die entwicklungspolitische Strategie entfaltet (Ist die Durchführung von Maßnahmen in einem von NSAG kontrollierten Gebiet zulässig? Lässt sich ein vorgesehene Programm, wenn es relevant sein soll, *ohne* NSAG-Kontakt überhaupt durchführen? Welche Verteilungswirkungen hat meine Intervention auf verschiedene, teils mit dem Staat, teils mit NSAG verbundene Bevölkerungsgruppen?). Dabei legen allgemeine Prinzipien der EZ im Umgang mit Konfliktsituationen Verhaltensweisen gegenüber NSAG nahe, die sich von einer reinen Ausgrenzungsstrategie unterscheiden (vgl. Kasten 5). Statt dessen sollte EZ in der Regel bemüht sein,

- die einseitige Unterstützung einer (i. d. R. der staatlichen) Seite zu vermeiden, um nicht ungewollt einer Konfliktverschärfung Vorschub zu leisten;
- auf Inklusion statt Exklusion der Anhängerschaften von NSAG in der Bevölkerung hinzuwirken;
- auch unter schwierigen Rahmenbedingungen engagiert zu bleiben (*stay engaged*), sofern die Sicherheitslage dies erlaubt;¹³
- den Dialog mit NSAG-Vertretern zu suchen, wenn es darum geht, Chancen und Wege, aber auch Barrieren für einen Friedensprozess auszuloten.

13 Insbesondere innerhalb des DAC hat sich im Rahmen des so genannten „*Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships*“ (mittlerweile umbenannt in: „Fragile States Group“) der Grundsatz, nach Möglichkeit auch unter widrigen Umständen engagiert zu bleiben, als ein zentrales Verhaltensprinzip herausgeschält. Vgl. dazu OECD-DAC 2005a, 2005b.

Kasten 5: Die DAC Guidelines „Helping Prevent Violent Conflict“

In der 2001 vereinbarten Handreichung des OECD-Entwicklungsausschusses zur Prävention gewaltsamer Konflikte geht es im wesentlichen um die Verankerung von Handlungsprinzipien, mittels derer die EZ insgesamt konfliktensibler ausgerichtet („do no harm“) und in ihrem Bemühen, einen Beitrag zur Krisenvermeidung zu leisten, wirksamer gestaltet werden soll. Wie zu diesem Zeitpunkt in der internationalen Debatte insgesamt, spielen NSAG in dem Dokument keine zentrale Rolle. Die vorhandenen Verweise, in denen typischerweise von „Rebellen“ die Rede ist und es um die Koordination humanitärer Hilfe, um die Reintegration ehemaliger Kämpfer, um Kindersoldaten oder um Vertrauensbildung zwischen Kriegsparteien geht, finden sich überwiegend in illustrativen Praxisbeispielen, während der Haupttext selbst kaum direkte Anklänge an die Thematik erkennen lässt.

Dennoch lassen sich aus den dort niedergelegten Grundsätzen für ein konflikt-sensibles Vorgehen im Kontext gewaltsamer Konflikte wichtige Schlüsse auch für den Umgang mit NSAG ziehen. Relevant sind insbesondere folgende Aussagen:

- *“All aid becomes part of the political dynamic and produces political results. The first principle for aid policy makers is to do no harm and to guard against unwittingly aggravating existing or potential conflicts.”* (23)
- *“Who gets, or does not get, which share of benefits can be as important as the total benefits generated.”* (24)
- *“Encouraging and sustaining broad and inclusive dialogue – with demonstrated followthrough – is critical. It is one way that development co-operation and other external partners can address different interests and perceptions of contending groups in a conflict [...]”* (24)
- *“Dilemmas arise about how representative certain groups actually are, what risks are involved in deciding who and how to consult [...]. External partners can be facilitators, for example by providing acceptable space and platforms for dialogue.”* (24)
- *“Long-term engagement can be misinterpreted and carries risks with it. For example, continued engagement could appear to be tacit endorsement of unacceptable practices, even where it is intended as an attempt to mitigate or stop them. [...] But such risks are worth running in some cases. External actors must be clear, including with their own publics, about their assessments, concerns and goals.”* (27)
- *“[...] there is growing recognition of the need for greater and better synchronised coherence between the actions of different ministries in OECD countries, other foreign policy actors and international institutions. [...] The growing movement toward improved co-ordination in development co-operation in general needs to be re-doubled in conflict situations [...]”* (28)

Quelle: OECD-DAC (2001)

2.5 Perspektiven von NSAG auf Entwicklungspolitik

Es lässt sich mutmaßen, dass i. d. R. auch die Interaktion einer NSAG in Bezug auf Entwicklungspolitik mehr oder weniger klar definierten Zielen oder Handlungsrationalfitäten folgt. Zumindest solche NSAG, die quasi-staatliche Merkmale besitzen (Territorialkontrolle u. ä.), verfügen vielfach über wirksame Mechanismen, um die Formen und die Intensität von Interaktion beeinflussen oder auch lenken zu können. Unter der Voraussetzung, dass es sich bei einer NSAG um eine strategisch agierende – und nicht um eine diffuse, nicht planvoll vorgehende – Gruppe handelt, werden vermutlich Kosten-Nutzen-Abwägungen das Verhältnis zur Entwicklungspolitik, aber ebenso zu anderen externen Akteuren bestimmen.

„Kosten“ aus Sicht einer NSAG dürften insbesondere durch eine größere internationale Transparenz und Informationsgewinnung für externe Akteure bestehen. Diese höhere Informationsdichte kommt aus Sicht einer NSAG unmittelbar oder mittelbar auch der jeweiligen Regierung zugute, die hieraus einen politischen oder militärischen Gewinn ziehen kann. Informationen können sich dabei beziehen auf die politischen, administrativen, finanziellen und militärischen Fähigkeiten und Kapazitäten einer NSAG. Risiken können auch darin bestehen, dass Themen wie Rekrutierung von Kindersoldaten, Verwendung geächteter Waffen etc. leichter aufgegriffen werden können. Dadurch kann sich die internationale politische und öffentliche Wahrnehmung und Meinungsbildung zu Lasten einer NSAG verändern. Diese Informationen können unmittelbare Rückwirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten einer NSAG haben. Dies gilt beispielsweise, wenn zur Debatte steht, ob eine NSAG als Terrorgruppe gelistet werden soll oder ob ihre Tätigkeiten in Drittländern beschränkt werden sollten („Spendensammeln“ bei der jeweiligen Diaspora-Gemeinde etc.).

„Nutzen“ kann aus NSAG-Sicht in verschiedener Hinsicht bestehen. Direkte Interaktion kann von einer NSAG als politische Aufwertung interpretiert und genutzt werden. Dies gilt auf internationaler Ebene, aber auch im Hinblick auf die politische Machtbalance im jeweiligen Land. Eine „internationale Anerkennung“ einer NSAG als Gesprächspartner dürfte für viele Gruppen von großer Bedeutung sein. Wenn mit Entwicklungszusammenarbeit oder humanitärer Hilfe konkrete Hilfsleistungen verbunden sind, dürfte dies aus NSAG-Sicht ebenfalls eine große Rolle spielen, da

zusätzliche Ressourcen in den kontrollierten Gebieten verfügbar werden. Diese Ressourcen (Materialien, Fahrzeuge, Benzin etc.) können in die Verfügungsgewalt der NSAG gelangen und damit unmittelbar die Fähigkeiten der Gruppen stärken helfen. Auch internationales Personal kann möglicherweise im Hinblick auf Drohpotentiale und Erpressungen aus NSAG-Sicht instrumentalisiert werden. Verbesserte Lebensbedingungen von Zielgruppen, die unter der Kontrolle einer NSAG leben, können ebenfalls im Interesse einer NSAG sein. Damit können die eigene Legitimation und die politische Unterstützung gegebenenfalls erhöht werden.

2.6 Herausforderungen für Entwicklungspolitik im Umgang mit NSAG

Entwicklungspolitik sieht sich also einer Reihe politikfeldspezifischer Herausforderungen im Umgang mit NSAG gegenüber. Zugleich kann sie sich diesen jedoch nur im Bewusstsein um die Perspektiven der anderen Politikfelder angemessen stellen. Dies erscheint nicht nur notwendig im Hinblick auf eine kohärente Außenpolitik insgesamt, sondern insbesondere auch angesichts des Umstands, dass sich der Grenzverlauf zwischen den Politikfeldern (vor allem Entwicklungs- und Sicherheitspolitik) zunehmend als porös erweist. Längst lässt sich eine Vielzahl von Schnittstellen identifizieren:

- militärische Akteure sind mit operativen Fragen des zivilen Wiederaufbaus befasst;
- EZ bemüht sich um Reformen im Sicherheitssektor;
- es wird über die Verwendung von *Official Development Assistance* (ODA) für militärische Friedensmissionen diskutiert;
- offizielle Friedensverhandlungen unter höchster diplomatischer Vermittlung werden durch vertrauensbildende Maßnahmen der *Track-Two-* und *Track-Three-*Diplomatie unter aktiver Beteiligung von EZ-Akteuren flankiert.

Je nachdem, ob man sich an Akteuren und Institutionen, Ressourcen oder Zielagenden als Unterscheidungskriterium orientiert, folgen daraus unterschiedliche Abgrenzungen zwischen den Politikbereichen. Da Politikfelder in der Praxis durch eine Summe aller dieser Faktoren bestimmt werden, ergibt sich ein zunehmender Überschneidungsbereich. Dies entspricht

durchaus der Logik eines modernen Entwicklungsverständnisses, das die Frage nach den zur Lösung eines komplexen Problems erforderlichen Akteuren und Ressourcen in den Vordergrund stellt und in der Bedarfsanalyse nicht an klassischen institutionellen Grenzen der Politikfelder Halt macht. Weder will sich Entwicklungspolitik heute noch rein auf zielgruppennahe EZ reduzieren lassen, noch beschränkt sich eine aufgeklärte Außen- und Sicherheitspolitik lediglich auf ein reaktives Instrumentarium von Diplomatie und Militär. Gerade aus entwicklungspolitischer Perspektive wird zunehmend ein integratives Verständnis von Außenpolitik gefordert, das sich an einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ und einem auf „menschliche Sicherheit“ zielenden Entwicklungsbegriff orientiert.

Eine entwicklungspolitische Positionsbestimmung zum Umgang mit NSAG sollte also ein erster Schritt hin zu einer abgestimmten gesamtpolitischen Perspektive sein, die wiederum für Differenzierungen im Sinne der politikfeldspezifischen Erfordernisse offen sein müsste.

Im Lichte der hier vorgestellten Überlegungen und Maßstäbe aus dem internationalen Bereich wie aus der Sicht verschiedener Ressorts lassen sich allgemeine Erfordernisse an den Umgang der EZ mit NSAG in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Jegliches Engagement mit NSAG sollte in hohem Maße *konfliktsensibel* ausgestaltet und *situativ angemessen* sein; das bedeutet auch, dass es eine bewusste Positionsbestimmung zur jeweiligen staatlichen Gewalt geben muss.
- Insbesondere ist das Prinzip des „*Do no harm*“ zu beachten.
- Der Umgang mit NSAG sollte *kein Selbstzweck* sein, sondern einem wichtigen, klar benennbaren Ziel dienen.
- Die Form des Umgangs sollte (auch vor dem Hintergrund des sich weiter entwickelnden internationalen Strafrechts) *juristisch vertretbar* sein.
- Sie muss zugleich Teil einer *außenpolitischen Gesamtstrategie* sein, die alle außenpolitischen Akteure (insbesondere die Politikfelder der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik) in ein abgestimmtes und kohärentes Vorgehen einbindet.
- Sie sollte schließlich *ethisch vertretbar* sein in dem Sinne, dass die Entscheidung, ob bestimmte Formen des Umgangs in Frage kommen, an verallgemeinerbaren Prinzipien orientiert getroffen wird.

3 Interaktionsmuster nichtstaatlicher Gewaltakteure

Um Handlungsoptionen für externe Akteure im Umgang mit NSAG entwickeln zu können, ist es wichtig, wiederkehrende Verhaltensmuster nichtstaatlicher Gewaltakteure zu identifizieren. Dies betrifft nicht zuletzt die Verlässlichkeit von NSAG bei Absprachen mit externen Akteuren. Auch wenn sich keine für alle Typen von NSAG verallgemeinerbaren Interaktionsmuster ausmachen lassen, existieren bestimmte Faktoren, die das Verhalten von NSAG prägen. Dabei spielt das Handlungsumfeld, in dem sich NSAG bewegen, für die Ausprägung bestimmter Charakteristika wie Ideologie, Motivation, Organisationsstruktur, Einkommensbasis, Vernetzung oder Strategien und Taktiken eine wichtige Rolle.

Das vorliegende Kapitel analysiert die Bandbreite von NSAG-Interaktionsmustern anhand dieser Charakteristika und leitet daraus Rückschlüsse ab, um den Grad der Verlässlichkeit von NSAG im Umgang mit externen Akteuren besser beurteilen zu können. Dabei wird auch der Einfluss des Staates auf das Handlungsumfeld von NSAG sowie von externen Akteuren untersucht, um die oftmals undefinierten Positionen der am Konflikt beteiligten Akteure und deren Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit aufzeigen.

Handlungsumfeld von NSAG

Das Handlungsumfeld, in dem sich NSAG bewegen, unterscheidet sich in aller Regel grundlegend von gefestigten demokratischen Systemen. Es ist genau dieses Umfeld, das Strategien und Taktiken, Organisationsstrukturen und den ganz eigenen NSAG-Charakter prägt. So entstehen NSAG in den meisten Fällen in Ländern, die von einer Krise des staatlichen Gewaltmonopols geprägt sind (*fragile states*).¹⁴ Das Fehlen eines wirksamen staatlichen Gewaltmonopols birgt die Gefahr eines dauerhaften Bürgerkrieges (vgl. Jackson 1990; von Trotha 2000; Waldmann 2002). Oftmals werden die Faktoren, die zu einer nachhaltigen Krise des staatlichen Gewaltmonopols und damit zu einer Begünstigung von NSAG führen kön-

14 Fragile Staaten zeichnen sich primär durch eine Abnahme der Erfüllung der staatlichen Kernaufgabe im Sinne Max Webers, also der Gewährleistung der Sicherheit der Bürger durch ein gesichertes Monopol legitimer Gewalt, aus (Weber 1922/1980).

nen, analytisch in Prozess- und Strukturfaktoren unterteilt (z. B. Schneckener 2004, 18).¹⁵ Diese Faktoren bezeichnen das Handlungsumfeld, in dem sich NSAG bewegen und geben damit auch Hinweise auf die unterschiedliche Ausprägung verschiedener Charakteristika innerhalb der Gruppe (vgl. Tabelle 2). So können der Einfluss anderer Staaten, die Politisierung ethnischer Differenzen in einer multiethnischen Bevölkerungsstruktur oder lokale Ungleichheiten Einfluss auf Ideologie, Motivation, Organisation und soziale sowie finanzielle Basis der Gruppe haben (vgl. Weinstein 2004).¹⁶ Beide Kategorien von Faktoren spielen bei der Systematisierung von Verhaltenscharakteristika also insofern eine Rolle, als sie zu erklären helfen, warum eine NSAG in einem gegebenen Umfeld zu bestimmten Handlungen und Einstellungen neigt.

Strukturfaktoren

Als Strukturfaktoren gelten relativ dauerhafte wirtschaftliche, ökologische und politische Gegebenheiten, die sich kurzfristigen Veränderungen entziehen. Strukturfaktoren stellen oft die *root causes* gewaltsamer Konflikte dar. Sie strukturieren einen Konflikt also oftmals noch in Phasen, in denen die staatliche Zentralmacht noch stark genug ist, um nicht völlig zu zerfallen, aber bereits zu schwach, um ihren Gegner zu besiegen (Bouchez 2004, 7). Strukturfaktoren zeigen sich auch, wenn beispielsweise „ererbte“ Strukturen der Vergangenheit als Basis für ein neues Staatsgebilde dienen sollen (Scott 1998).¹⁷ So kann eine Konfliktsituation der Zentralregierung

15 Als dritte Kategorie werden typischerweise Auslösefaktoren hinzugefügt. Auslösefaktoren sind Ereignisse, die innerhalb weniger Tage und Wochen einen abrupten Wandel auslösen können, wie z. B. Militärinterventionen von außen, rasche machtpolitische Veränderungen etc. Da NSAG bzw. ihr Verhalten also selbst Auslösefaktor einer akuten Krise des Gewaltmonopols sein können, sind für die Analyse langfristiger Verhaltensmuster von NSAG hauptsächlich Struktur- und Prozessfaktoren relevant.

16 Weinstein kommt zu dem Schluss, dass eine gute ökonomische Position der Gruppe, also mit zur Verfügung stehenden natürlichen und finanziellen Ressourcen, die Rekrutierung langfristig engagierter Mitgliedern schwierig macht. In Umfeldern mit geringen Ressourcen führen soziale Bande jedoch zu einer guten Rekrutierungsquote und langfristig engagierten Mitgliedern.

17 Insbesondere in der postkolonialen Zeit wurden Entwicklungsstrategien verfolgt, die darauf abzielten, die Macht in den unabhängig gewordenen Staaten zu zentralisieren und die lokale Autonomie von Gepflogenheiten und Praktiken zu mindern („autoritärer

Tabelle 2: Begünstigende Faktoren für fragile Staatlichkeit	
<i>Strukturfaktoren</i>	<i>Prozessfaktoren</i>
Internationale / regionale Ebene	
<ul style="list-style-type: none"> • Grad der Einbindung in die Weltwirtschaft • Instabilität der Region/fragile Staaten im regionalen Umfeld • Einfluss anderer Staaten (Großmacht, frühere Kolonialmacht oder Regionalmacht) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerkriege im regionalen Umfeld • Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke • Wirtschaftskrisen in Nachbarstaaten • Ökologische Degradierung der Region
Nationale Ebene	
<ul style="list-style-type: none"> • „Erbte“ Strukturen (z.B. koloniale, vorkoloniale oder imperiale Strukturen) • Multiethnische Bevölkerungsstruktur • Demographische Faktoren (Geburtenrate, Kindersterblichkeit, Anteil an Jugendlichen) • Ressourcenknappheit bzw. strukturelle Ungleichverteilung von Ressourcen • Krisenanfällige Rentenökonomie • Einfluss traditioneller Formen der Herrschaft (Clanstruktur, Rolle von Chiefs, patriarchalische Strukturen) • Erfahrungen aus vorangegangenen Konflikten 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapide Absenkung des Lebensstandards • Politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit • Politisierung ethnischer Differenzen • Zunahme des politischen Extremismus (inklusive Repression) • Unterdrückung oder Diskriminierung bestimmter Gruppen • Zunahme von Korruption und Klientelismus • Privatisierung von Gewalt • Gescheiterte bzw. stagnierende Demokratisierung • Zunahme ökologischer Probleme (z. B. Wassermangel)
Substaatliche Ebene	
<ul style="list-style-type: none"> • Zentrum-Peripherie-Gegensätze (z. B. Landflucht) • Lokale Ungleichheiten • Regionale bzw. lokale Identitäten 	<ul style="list-style-type: none"> • Wachsende Kriminalität in den Städten • Zunahme lokaler Gewaltakteure • Ethnischer Separatismus • Lokale Machtkämpfe
Quelle: Schneckener (2004, 19)	

Hochmodernismus“), was oft Anlass zu Konflikten zwischen Zentralregierungen und Lokalautoritäten gab.

mit NSAG in jahrhundertelangen Beziehungen zwischen verschiedenen Volksgruppen, wie Hirten, Nomaden und Ackerbauern begründet liegen, die im späteren Verlauf als Ressourcenkonflikte politisch aufgeladen wurden (Hübner-Schmid 2004). Die Legitimation für das gegenwärtige Handeln von NSAG ergibt sich dabei durchaus nicht immer aus den Interessen der Bevölkerung, wie das vorliegende Kapitel zeigen wird, sondern orientiert sich oft an anderen, teilweise intransparenten Motivationen und Aspekten.

Prozessfaktoren

Prozessfaktoren gewinnen für die Erosion von Staatlichkeit in Situationen an Bedeutung, in denen sich die Zentralregierung nicht gegen Einzelinteressen durchsetzen kann oder in Prozessen, auf welche die Zentralregierung keinen direkten Einfluss hat. Bürgerkriege im regionalen Umfeld oder die ökologische Degradierung ganzer Landstriche sind hierfür Beispiele, die häufig von einer gewaltsamen Unterdrückung der Interessen einzelner Bevölkerungsteile begleitet sind, durch die die Zentralregierung versucht, ihre Machtposition zu erhalten. Demgemäß kann nichtstaatliche Gewalt besonders in Prozessen des Staatszerfalls und der Staatenbildung Fuß fassen, wenn im Staatsinneren legitime staatliche Gewalt nicht mehr oder noch nicht konsolidiert ist.

Ein Zusammenwirken von Prozess- und Strukturfaktoren kann darüber hinaus einen latenten Konflikt verstärken, indem der Staat einen Repressionsmechanismus anwendet, durch den eine möglicherweise als friedliche politische Opposition gegründete Gruppe nach Repressionen der Regierung auf Gewaltmittel ausweicht, wie 1991 etwa die *Front Islamique du Salut* (FIS) und verschiedene islamische Terrorgruppen, die den bewaffneten Kampf ihrer Anhänger als notwendige Abwehrmaßnahme gegen die Repressionen der algerischen Regierung rechtfertigten (HIIK 2002). Doch auch ohne direkte Konfrontation mit der staatlichen Zentralmacht kann nichtstaatliche Gewalt besonders in Randgebieten des Staatsterritoriums Fuß fassen, in denen sie aus verschiedenen Motivationen Aufgaben des Staates übernimmt (Bouchez 2004, 6). Obwohl die meisten Konfliktsituationen mit NSAG rechtlich der staatlichen Zentralverwaltung unterliegen, ist der Einfluss der De-jure-Regierung über das staatliche Territorium durch die Einwirkung von NSAG oft stark beeinträchtigt. Besonders dort, wo staatliche Machtinstrumente korrumpierbar oder kaum präsent sind

(oftmals beschränkt sich das staatliche Gewaltmonopol nur noch auf die Hauptstadt), bilden sich Instrumentarien, die Gewalt in so genannten gewaltoffenen Räumen kontrollieren (Schlichte 2000, 162).

Prozess- und Strukturfaktoren schaffen so ein eigenes Handlungsumfeld für NSAG, in dem sich unterschiedliche Ausprägungen verschiedener Charakteristika innerhalb der Gruppe entwickeln. Die folgende Analyse von NSAG-Charakteristika wird die Bandbreite der verschiedenen möglichen Ausprägungen innerhalb dieses Handlungsumfeldes erörtern.

3.1 Ideologie und Motivation der Gruppenbildung

NSAG entwickeln ihre Charakteristika als Reaktion auf jene Herausforderungen, vor die sie sich innerhalb ihres Handlungsumfeldes gestellt sehen. Ideologie und Motivation der Gruppenbildung sind dabei von zentraler Bedeutung, auch wenn sie sich im Laufe der Aktivitäten der Gruppe verändern oder gar zweitrangig werden können (wie z. B. durch eine Verlagerung weg von Forderungen nach politischer Partizipation hin zu wirtschaftlichem Nutzen). Um die Bandbreite der möglichen Motivationen zu illustrieren, ist die Unterscheidung zwischen Habgier und politischer Unzufriedenheit (*greed and grievance*) dienlich.

Greed and Grievance

Die impliziten oder expliziten Motivationen, die NSAG – zum Teil in ausdrücklichen ideologischen Programmen – vertreten, können einen weiten Bereich politischer und ökonomischer Zielsetzungen abdecken. In der Literatur hat sich etabliert, zwischen Habgier (*greed*) und politischer Unzufriedenheit (*grievance*) als primärer Motivation zu unterscheiden, wobei in der jüngeren Debatte die Betonung eher auf *greed*-orientierten, d. h. ökonomischen, Zielsetzungen von NSAG liegt (vgl. Berdal / Malone 2000; Ballentine / Sherman 2003).

Seit Ende der 1990er Jahre wird zunehmend davon ausgegangen, dass sich gewaltsame Konflikte immer weniger entlang ideologischer Schablonen definieren lassen und stattdessen immer weiter verselbstständigen (Schlichte / Jung / Siegelberg 2003). In solchen Konflikten kann die politische Motivation, die unter Umständen Grund für die Gruppenbildung war, außer Acht geraten und hauptsächlich eigennützigen ökonomischen Ziel-

setzungen weichen. Als Basis für solche Entwicklungen werden meist die ökonomische Rationalität von Kämpfenden und die wirtschaftlichen Strategien der Eliten angenommen, die Krieg profitabler erscheinen lassen als Frieden. Hinter einer solchen Verlagerung von einer *grievances*- zu einer *greed*-Orientierung steht in vielen Fällen eine Vergesellschaftung von Gewaltakteuren, also eine vermehrte Wechselwirkung zwischen Gewaltakteuren und der Gesellschaft, sowie eine Verschleppung vieler Konflikte (Maringer / Steinweg 1997; Simmel 1908/1992). Auf ökonomischer Ebene waren es oft Ressourcenkämpfe, die zu einer Gruppenbildung führten, beispielsweise durch die Verteidigung der lokalen Lebensgrundlage gegen die Regierung oder gegen andere (lokale) Gruppen, wie im Kampf kenianischer und ugandischer Ethnien um Weideland, Vieh und Hilfsgüter. Viele Gruppen jedoch haben inzwischen vagere Ziele oder kommunizieren ihre Ziele nur bedingt, wie im Fall der *Lord's Resistance Army* (LRA) in Nord-Uganda.

Vergesellschaftung und Verschleppung

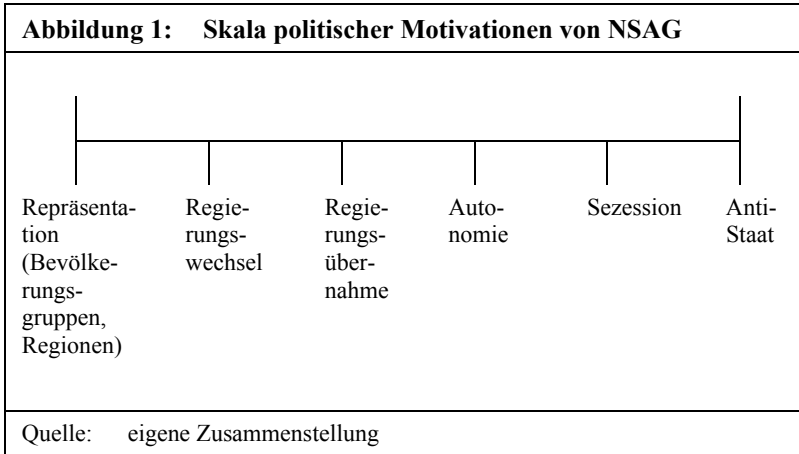
In vielen Fällen haben in Räumen begrenzter Staatlichkeit der Staat und hierarchisch organisierte NSAG ihr „Duopol“ auf die Kriegsführung verloren.¹⁸ Diese Entwicklung hat eine strategische Orientierung von NSAG an traditioneller Kriegsführung und dem Ziel einer Eroberung des staatlichen Herrschaftsapparates verringert und die Loslösung von staatlichen Strukturen begünstigt. *„Viele Gruppen bekämpfen sich gegenseitig, um ihr Überleben als Organisation und den Zugang zu Ressourcenvorkommen, der eine kontinuierliche Gewaltanwendung erst ermöglicht, zu sichern.“* (Chojnacki 2005, 77) Diese Entwicklung trifft jedoch nicht nur auf NSAG zu, sondern durchaus auch auf reguläre Truppen, die Zivilität und Professionalität als Konsequenz von Vergesellschaftung und Verschleppung verlieren. Als Beispiele lassen sich nicht nur NSAG wie das *Mouvement Patriotique de la Côte d'Ivoire* (MPCI) oder das *Mouvement Populaire Ivoirien du Grand Ouest* (MPIGO) und das *Mouvement pour la Justice et la Paix* (MPJ) in Côte d'Ivoire aufführen, sondern auch traditionelle

18 Man spricht von begrenzter Staatlichkeit, wenn sich die Staatsmacht nicht über das gesamte Staatsterritorium erstreckt, sondern Teile z. B. unter NSAG-Kontrolle stehen. NSAG und Regierung „teilen“ sich also effektiv die Staatsmacht („Duopol“).

Gruppen, wie traditionelle Senoufo-Jäger, die „Dozo“, oder Banden von Jugendlichen, wie die „*Young Patriots*“ oder die *Fédération Estudiantine de la Côte d'Ivoire* (FESCI). Ebenso eine Rolle spielen private Militärfirmen (*private military companies*, PMC) oder private Sicherheitsunternehmen (*private security companies*, PSC), wie z. B. die Firma *Executive Outcomes*, die von der Regierung in Sierra Leone engagiert wurde, um in der Hauptstadt Freetown und Umgebung die Sicherheit wiederherzustellen (1995/6), oder die armeenahen *West Side Boys* und die *Armed Forces Revolutionary Council* (AFRC) (Mehler 2004, 541–543; Reno 2004).

Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass politische Ideologien und Motivationen im Umfeld einer Gewaltökonomie verschwinden (vgl. Clapham 1998; Reno 1998). Gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit bilden sich häufig netzwerkartige, informelle politische Praktiken und neue Formen politischer Autorität heraus, die begleitet werden von Prozessen extremer Politisierung und Militarisierung ethnischer Kategorien (Kaldor 1999, bes. Kapitel 4). Es wäre in vielen Fällen also ein Missverständnis der Gruppe und des Konflikts, wenn man ausschließlich den kriegsökonomischen Strategien einer NSAG Beachtung schenkte und politische Motivationen vollkommen vernachlässigte. Tatsächlich decken die Motivationen und Zielsetzungen, die NSAG verfolgen, einen weiten politischen und ökonomischen Bereich ab: In politischer Hinsicht erstreben manche Gruppen lediglich eine bessere Repräsentation ihrer ethnischen Wurzeln und indigenen Traditionen oder ihrer Region, andere Gruppen hingegen zielen auf Autonomie oder Abspaltung vom Staat ab, oft im Sinne von antikolonialen Befreiungsbewegungen, wie im Fall der *Front de Libération Nationale* (FLN) in Algerien oder des *African National Congress* (ANC) in Südafrika (Brown 2002; Stott 2004, 9; vgl. Abbildung 1).¹⁹

19 Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass in allen diesen Fällen das auf Staaten basierende Westfälische System mit Prinzipien von Staatssouveränität und internationalem Recht anerkannt ist. So sind die meisten NSAG nicht im ideologischen Sinne anti-staatlich, also gegen ein Staatensystem, sondern vielmehr gegen die bestimmte machthabende Regierung im Land.



Viele Gruppen sehen sich z. B. in einer langen Tradition nationaler oder ethnischer Resistenz gegenüber Unterdrückung stehen (etwa die *Mouvement des forces démocratiques de Casamance*, die für Repräsentation und Entwicklung der Casamance kämpft). Da alle geschichtlichen Erzählungen explizite oder implizite Visionen von Gerechtigkeit enthalten, können sich hier für externe Akteure Anknüpfungspunkte z. B. für einen Dialog hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten in von NSAG kontrollierten Gebieten ergeben (ICHRP 1999, 17). Das Interaktionspotential externer Akteure mit NSAG vergrößert sich tendenziell, wenn die NSAG alternative Werte und eine neue Vision von Staat und Gesellschaft vertritt, ähnlich der Opposition im Swaziland im Kampf für einen politischen Systemwechsel.

Doch auch im politischen Rahmen darf eine *greed*-Orientierung, also eine Gier nach Macht, nicht außer Acht gelassen werden: Obwohl eine Entpolitisierung nicht in allen kriegsökonomischen Konflikten stattfindet, können auch Macht- und Herrschaftsfragen in einem Maße an Bedeutung für eine NSAG gewinnen, dass das politische Transformationspotential der Bewegung letztlich durch *greed*-orientierte Zielsetzungen bestimmt wird. Ein Beispiel ist in vielen Aspekten der ehemalige Konflikt zwischen Truppen der *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA) und der Regierung Angolas (Heberer 2000).

Ob eine NSAG jedoch primär um politische oder materielle Anreize oder um geteilte Identitäten herum organisiert ist, hat erhebliche Implikationen für das Verhalten der Gruppe im Konflikt und damit auch für das Interaktionspotential, das sich externen Akteuren bietet. Liegt das Hauptinteresse bei ökonomischer Habgier oder politischer Macht um ihrer selbst willen, so ist das Verhalten von NSAG oft von einer totalen Missachtung der Interessen der Zivilbevölkerung geprägt und beinhaltet Plünderungen, Zerstörung und die Nutzung unterschiedsloser Gewalt. Umgekehrt gilt, dass NSAG, die vorwiegend durch eine gesellschaftspolitische Vision charakterisiert sind und ihre Mitglieder aufgrund großer ideologischer Affinität rekrutieren, tendenziell ein höheres Maß an Disziplin, Engagement auch für die nichtkämpfende Bevölkerung und einen gezielteren Einsatz von Gewalt aufweisen (Stott 2004, 12).

3.2 Organisationsstruktur

Die Organisationsstruktur einer NSAG spiegelt oft die der Gruppe zu Grunde liegende Motivation wider. Darüber hinaus hat sie direkten Einfluss auf die Verlässlichkeit einer NSAG in der Interaktion mit externen Akteuren. Von der Organisationsstruktur hängt ab, ob getroffene Abmachungen oder von der Führung vorgegebene Richtlinien durch die gesamte Organisation hinweg durchgesetzt werden können. Dabei ist die interne Kontrolle der Führung über die Basis von entscheidender Bedeutung. Interne Kontrolle vollzieht sich in unterschiedlichen Formen, die sich als Spektrum zwischen sozialer Kontrolle am einen Ende des Kontinuums und Terror gegenüber den eigenen Mitgliedern am anderen Ende beschreiben lassen. Faktoren, die das Maß an interner Kontrolle bedingen, sind dabei insbesondere:

- die Form der Machtausübung,
- die Art der Basis und
- der Grad der Geheimhaltung.

Kenntnisse über die Organisationsstruktur einer NSAG sind für den Umgang externer Akteure mit ihr beispielsweise dann unerlässlich, wenn es darum geht, geeignete Ansprechpartner zu identifizieren. Dazu ist es erforderlich zu wissen, wer innerhalb einer Gruppe die Macht besitzt, Absprachen zu treffen und diese auch durch die Organisation hinweg durch-

zusetzen. Zwar verfügen die meisten NSAG tatsächlich über eine feste Organisation, jedoch muss auch bedacht werden, dass NSAG trotz manchmal klarer Führung und Organisationsstruktur nicht notwendigerweise mit einer Stimme sprechen (Stott 2004, 7). Viele NSAG bieten in ihrer Führung und Organisation unterschiedlichen politischen, ideologischen und ökonomischen Tendenzen Raum. So reicht das Spektrum oftmals von Hardlinern bis zu Reformern, von Kriegstreibern bis zu Friedensaktivisten, von Fundamentalisten bis zu Pragmatikern. Dementsprechend haben eventuelle Meinungsunterschiede innerhalb einer NSAG-Führung erhebliche Bedeutung für den Umgang – und besonders für Absprachen – externer Akteure mit NSAG. Meistens ist daher nur eine Interaktion mit ausgesuchten individuellen NSAG-Mitgliedern möglich (und sinnvoll), nicht aber mit der Gruppe als kollektivem Akteur (Tull 2005).

Interne Kontrolle der Führung über die Basis

NSAG-Führungen wählen häufig Organisationsstrukturen, die entweder hoch zentralisiert sind (z. B. mit den komplexen Strukturen einer Schattenregierung und/oder einer traditionellen Armee) oder hoch dezentralisiert (z. B. *Warlords*), mit einem großen Grad an Entscheidungsgewalt bei nachgeordneten oder funktionspezifischen Einheiten. Entsprechend der jeweiligen Form der Machtausübung der Führung über die Basis bzw. über die Bevölkerung sind auch Absprachen mit externen Akteuren in hohem Maße abhängig von der Organisationsform.

Ist die Kontrolle der Führung über die Mitglieder sehr eng (vgl. *Liberation Tigers of Tamil Eelam*, LTTE) gibt es häufig Eintrittsrituale, die eine rasche Distanzierung neuer Mitglieder von ihrem bisherigen Leben und ihrer Herkunftsfamilie zum Ziel haben; potentielle Mitglieder werden oftmals gezwungen, ihre Loyalität durch Gewaltakte zu beweisen (ICHRP 1999, 19). Für externe Akteure erhöht eine straffe Organisation innerhalb einer NSAG die Verlässlichkeit bei Absprachen, da die Führung die Einhaltung der Abmachungen bis in kleinere Untergruppen hinein erwirken kann (Debiel et al. 2005). Organisiert sich die bewaffnete Gruppe als Teil einer größeren Bewegung (vgl. *Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad*, MFUA in Mali) oder basiert die Führung ihre Ideologie auf intellektuellen Referenzen und geschlossenen und eng gefassten Einstellungen, so sind opportunistische Fraktionen innerhalb der Gruppe für die Führung meist schwierig zu kontrollieren. Hier kann beispielsweise unter Umständen mit

solchen Fraktionen, welche gängige Gewaltpraktiken anzweifeln, ein Zugang für einen Dialog über Menschenrechte gefunden werden. Befehligt die Führung indes über eine Basis, die größtenteils ungebildet ist, so kann ideologische Diskrepanz und Willkür bis zu einem gewissen Grad von der Basis unbemerkt bleiben und statt dessen blindes Vertrauen in das Handeln der Führung vorherrschen (ICHRP 1999, 19).

Ebenso ist es für eine NSAG-Führung einfacher, opportunistische Meinungen und Ansichten innerhalb ihrer Gruppe zu kontrollieren, wenn diese in großer Geheimhaltung operiert. Da der Austausch unter den verschiedenen geheim agierenden Untereinheiten gering bleibt, breitet sich Information über Unterdrückungen innerhalb der Organisation weniger schnell aus. Um das Auftauchen opportunistischer Meinungen innerhalb der Gruppe von Beginn an zu kontrollieren und die Kohäsion der Gruppe zu fördern, wird in einigen NSAG Terrorismus im eigenen Kreis unterstützt. Dies kann in einem Ausmaß geschehen, dass organisierte Geheimdienste zur Selbstbeobachtung das gesamte NSAG-System infiltriert haben, wie im Fall der *Force Libanaise* im Libanon (ICHRP 1999, 20). Darüber hinaus können große Gefahren für die Mitglieder in der Ausführung von Operationen eine „Toleranz von Intoleranz“ in Bezug auf die Gruppenideologie oder -motivation begünstigen, d. h. die innere Kohärenz und den sozialen Druck zwischen den Mitgliedern der Gruppe erhöhen. Hat eine NSAG eine Tradition von Intoleranz entwickelt, ist ein Zugang zu dieser Gruppe für externe Akteure ebenso schwierig wie die Herausbildung opportunistischer Meinungen innerhalb der Gruppe (ICHRP 1999, 19).

Für die Führung einer NSAG sehr viel schwieriger zu kontrollieren sind dagegen Kämpfer, die sich aufgrund der Aussicht auf kurzfristige materielle Belohnungen haben rekrutieren lassen, wie dies beispielsweise bei Söldnern der Fall ist. Befehle oder Anordnungen aus der Kommandozentrale einer NSAG sind für solche Kämpfer bzw. von ihnen gebildete Einheiten oftmals nur so lange handlungsleitend, wie sie nicht dem individuellen Bereicherungsinteresse entgegen stehen. Folglich sind *greed*-orientierte Untereinheiten einer NSAG auch nur bedingt verlässliche Partner, wenn es um die Einhaltung von Absprachen geht (Weinstein 2004).

System sozialer Kontrolle

Eine andere Art der Kontrolle einer NSAG-Führung über ihre Mitglieder ist eher sozialer Natur und kann dabei auch die Bevölkerung mit einbezie-

hen. Aus der Perspektive solcher Systeme sozialer Kontrolle sind NSAG nicht als gesellschaftlich losgelöste Akteure zu betrachten, sondern als Gruppen, deren gesellschaftliche Kontexte ihre Handlungsmöglichkeiten limitieren und ihnen durch die Schaffung eines sozial-psychologischen Sinnes für Einheit, Solidarität und Kollektivität gewisse Pflichten auferlegen (vgl. Ballentine / Sherman 2003). Auf diese Weise kann reguliert werden, welche Gewaltpraktiken und Gewaltziele von den Mitgliedern der Gruppe und der Bevölkerung unterstützt werden und welche als illegitim angesehen werden. Obwohl es beispielsweise oft klare Absprachen über einen Projektbesuch in einem Gebiet unter NSAG-Kontrolle gibt, ist ein solcher Besuch nicht immer ungefährlich. Entführungen aus ökonomischen Gründen (*greed*) können trotz Absprachen geschehen. So wurde z. B. im März 2003 ein Mitarbeiter des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) bei einem Projektbesuch im nordostindischen Bundesstaat Manipur im Distrikt Imphal von der *Kuki Liberation Army* (KLA) festgehalten und an einen unbekanntem Ort gebracht, obwohl der verantwortliche Kommandeur über den Besuch informiert worden war. Daraufhin initiierte die örtliche Partnerorganisation des EED eine massive Kampagne in den lokalen Medien, in der der Bevölkerung die verheerenden Auswirkungen der Entführung auf die Unterstützung des von den Rebellen kontrollierten Gebiets durch ausländische Partner vor Augen geführt wurden. Nach kurzer Zeit konnte die Entführung ohne Transfer von Leistungen friedlich beendet werden (EMD 2003).

3.2.1 Führung

Um zu operieren, nehmen bewaffnete Gruppen häufig eine militärische Struktur mit Formen militärischer Disziplin und einer Führung, deren Autorität durch hohe militärische Ränge unterstrichen wird, an. Die Führung einer solchen NSAG kann dabei streng hierarchisch organisiert sein oder aber eher Netzwerkcharakter haben und relativ autonome regionale oder funktionale Untereinheiten koordinierend miteinander verbinden. In anderen Fällen zeichnen sich NSAG durch Strukturen aus, die eher für politische Organisationen typisch sind, was der ursprünglichen Motivation der Gruppenbildung – z. B. als gewaltlose, politische Oppositionspartei – geschuldet sein kann (ICHRP 1999, 18).

In beiden Arten von NSAG kann die Führung autoritärer Natur sein und in der Hand einer einzelnen Person oder eines kleinen Kaders liegen. Andererseits gibt es auch NSAG, deren Führung ihrer Basis gegenüber rechenschaftspflichtig und in interne demokratische Strukturen eingebunden ist. Man vergleiche etwa die LTTE in Sri Lanka, die effektiv von einer einzigen Führungspersönlichkeit mit kultähnlichen Status geleitet wird (Velupillai Prabhakaran), mit dem militärischen Flügel des ANC in Südafrika (Umkhonto We Sizwe, MK), der unter der politischen Kontrolle des ANC stand und über interne Rechenschaftsmechanismen verfügte (ICHRP 1999, 18).

Manche bewaffneten Gruppen werden von professionellen Soldaten, Intellektuellen oder Politikern mit langjähriger Regierungserfahrung geleitet. Andere Gruppen werden von jüngeren Offizieren, Studenten oder Bauern geführt. Der Bildungsgrad der Führung trifft keine Aussage über die moralischen Qualitäten der Führung. So graduierte Pol Pot, bis 1997 der „Bruder Nr. 1“ der Roten Khmer, z. B. von der Sorbonne. Klaus Schlichte hat darauf hingewiesen, dass generell die Häufigkeit von formaler westlicher Erziehung und Bildung in der Führung von NSAG auffällig ist (Schlichte 2000). Auch wenn sich aus dem Bildungsgrad der Führung nicht grundsätzlich klare Folgen für den Charakter einer NSAG ableiten ließen, so zeigten doch NSAG-Führungen mit nur mangelhafter Bildung und wenig Erfahrung in Regierungstätigkeiten tendenziell weniger nachvollziehbare Entscheidungsprozesse. Sie seien sich z. B. juristischer Prozeduren oder geltender diplomatischer Spielregeln weniger bewusst und agierten damit nicht in diesen normativen Verhaltensrahmen (Schlichte 2000). Allerdings setzen NSAG-Führungen, die aufgrund mangelnder formaler Bildung nur über geringe Kenntnisse in strategischer Kriegsführung und Diplomatie verfügen, oft so genannte *bookmen* ein, die eine entsprechende formale Erziehung und Bildung besitzen und der NSAG-Führung als Berater dienen.

Wird eine NSAG von einer einzigen Führungspersönlichkeit geleitet, spielt deren individueller sozialer, wirtschaftlicher und politischer Hintergrund in aller Regel eine maßgebliche Rolle für Ideologie, Motivation und Aktivitäten der Gruppe. Je nachdem, ob bestimmte politische Überzeugungen, eine primäre Orientierung an wirtschaftlichen Vorteilen oder die Zielsetzung des Machtgewinns eine Führungspersönlichkeit antreiben, wird sich dies in unterschiedlicher Weise in den Grundüberzeugungen und

dem Verhalten der Gruppe niederschlagen. Darüber hinaus ist die Art und Weise, die zum Aufstieg einer Führungspersonlichkeit geführt hat, wichtig für ihre moralische Autorität und Legitimation als Führer der Gruppe (Schetter 2004b, 28).

3.2.2 Soziale Basis

NSAG sind in sehr unterschiedlicher Weise mit einer sozialen Basis jenseits des Kreises ihrer Mitglieder verbunden. In manchen Fällen stellt die moralische und politische Unterstützung bestimmter Bevölkerungsgruppen (Anhängerschaft) eine wichtige Legitimationsressource für eine NSAG dar, in anderen bestehen zwischen lokalen Bevölkerungsgruppen und NSAG regelrechte Schutzbündnisse, in wieder anderen sehen sich lokale Bevölkerungsgruppen gegen ihren Willen und unter Gewaltandrohung gezwungen, einer NSAG Unterstützungsleistungen zu gewähren. Besonderen Umfeldbedingungen für die Mobilisierung von Unterstützung, aber auch für die Ausübung von Gewalt, sehen sich NSAG oftmals in Flüchtlingslagern und in der Diaspora gegenüber.

Was eine Legitimation bewaffneter Gruppen in der Bevölkerung im Allgemeinen hervorrufen kann, ist einerseits das von ihr verfolgte Ziel und andererseits die Identifikation der Bevölkerung mit den NSAG-Kämpfern. Die Legitimation der Gruppe in der Bevölkerung hängt insbesondere davon ab, ob deren proklamiertes Ziel als gerecht empfunden wird und als wie unmittelbar sich die Bedrohung und Unterdrückung durch einen gemeinsamen Gegner darstellt. Sieht die Bevölkerung in regulärer politischer Aktivität eine Alternative zum offenen Kampf gegen Unterdrückung, ist freiwillige Unterstützung für Aktivitäten der NSAG fraglich. Identifiziert sich eine Bevölkerungsgruppe dagegen mit den Mitgliedern einer NSAG und sieht sie ihre Interessen von ihr repräsentiert, so stellt dies eine wichtige Legitimationsressource dar (ICHRP 1999, 24). Auch in Fällen, in denen die zivile Bevölkerung die Aktivitäten einer NSAG nicht unbedingt unterstützt, kann eine gewisse Solidarität zu den Kämpfern entstehen, die

sich im Schutz vor Regierungstruppen oder dem Überlassen von Nahrungsmitteln äußern kann (ICHRP 1999, 25).²⁰

Befindet sich ein Land in einer Situation stark erodierender oder erodierter Staatlichkeit, die durch Plünderungen, Enteignungen oder andere, noch weitergehende Formen willkürlicher Gewalt gegen die Zivilbevölkerung geprägt ist, und geht diese Gewalt von der offiziellen Regierung oder von Dritten (von anderen NSAG) aus, so können solche Grenzerfahrungen für die betroffene Bevölkerungsgruppen eine Motivation darstellen, sich dem Schutz – und damit oftmals auch der Handlungslogik – einer NSAG anzuvertrauen (ICHRP 1999, 23). Zunehmend wird auch die Entwicklung eines neuen Selbstverständnisses unter NSAG beobachtet, die sich als Sicherheitsgaranten für einen bestimmten Solidarverband (Clan, Ethnie, lokale Gemeinschaft) und dessen Eigentum verstehen (vgl. Mehler 2004).²¹ In bestimmten kulturellen Kontexten dient zudem der Schutz von Frauen, dem in patriarchalisch ausgerichteten Gemeinschaften als Ausdruck der männlichen Ehre eine herausragende Bedeutung zukommt, als zentrales Argument für die Existenzberechtigung von Milizen – und gleichzeitig als Instrument zur Kontrolle der Bevölkerung (Schetter 2004b, 27; vgl. auch Roy 1986, 173; Schetter 2004a).

Oft ist in solchen Fällen die Grenze zwischen Schutz und Zwang nicht mehr eindeutig auszumachen. Im Extremfall üben manche NSAG, verbrämt mit ideologischen Rechtfertigungen, gezielt Gewalt gegen die Zivilbevölkerung aus, um unter der permanenten Androhung weiterer Gewaltakte materielle, medizinische oder andere Unterstützung zu erpressen. Dabei kann sich das Verhältnis zwischen NSAG und Bevölkerung sowohl im Zeitverlauf vom einen Ende des Kontinuums zum anderen verändern als auch zur selben Zeit gegenüber unterschiedlichen Teilen einer lokalen Bevölkerung unterschiedlich darstellen.

20 In diesem Zusammenhang wird in einigen Konflikten in der zivilen Anhängerschaft einer bewaffneten Gruppe oft von den „Jungs“ gesprochen, um auf die Kämpfer zu verweisen.

21 Mehler beschreibt hier die Ambivalenz zwischen Sicherheit und Gewaltanwendung, die dann entsteht, wenn der Sicherheitsanbieter gleichzeitig ein Gewaltakteur ist und so Unsicherheit erzeugt, die er gleichzeitig durch Sicherheitsdienstleistungen ausgleicht.

Besondere Möglichkeiten ergeben sich für NSAG im Kontext von Flüchtlingslagern oder anderer Gemeinschaften von Vertriebenen (*internally displaced persons*, IDP). In diesen psychologisch fragilen Umfeldern verschaffen sich NSAG häufig Zugang, um Unterstützung zu mobilisieren, sind aber oft auch verantwortlich für Zwangsrekrutierungen und verschiedene Formen materieller und sexueller Ausbeutung.

Für NSAG, die sich der Interessenvertretung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe verschrieben haben, stellen auch Diaspora-Gemeinschaften eine wichtige Unterstützungsressource dar. Oft zeichnen sich gerade Vertriebenen-Gemeinschaften „im Exil“ durch eine besondere Identifikation mit den Kämpfern der NSAG in der Heimat aus. Manche Diaspora-Gemeinschaften verfügen über große Summen an Geld und Ressourcen, mit denen NSAG versorgt werden können. Bisweilen bilden sie auch eine wichtige Rekrutierungsreserve für neue Kämpfer. Auch im Fall von Diaspora-Gemeinschaften kommt es indes nicht selten vor, dass Unterstützung weniger freiwillig gewährt als erpresst wird (Pérouse de Montclos 2005, 43).

3.3 Die Rolle des Staates

Der Charakter des Staates, im Verhältnis zu dem eine NSAG ihre Ziele und Mittel definiert, hat naturgemäß einen großen Einfluss auf das Verhalten und die Interaktionsmuster der Gruppe. In den meisten Fällen ist das Handlungsumfeld von NSAG durch eine Erosion effektiver Staatlichkeit gekennzeichnet, zu deren Fortschreiten staatliche Akteure oft selbst beigetragen haben. In vielen Fällen steht die Legitimität des herrschenden Regimes zumindest für Teile der Bevölkerung in Frage, denn die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft staatlicher Institutionen gegenüber der Bevölkerung ist bisweilen von gravierenden Einschränkungen geprägt, und nicht selten kommt es vor, dass staatliche Akteure massive Menschenrechtsverletzungen zu verantworten haben (vgl. auch Kasten 6). Dies alles, gepaart mit der Art des Umgangs staatlicher Behörden mit oppositionellen Akteuren einschließlich bewaffneter Gruppen, sind Faktoren, die den Handlungsspielraum einer NSAG und ihre Möglichkeiten, im Lande selbst wie außerhalb Unterstützung zu mobilisieren, in hohem Maße bestimmen und damit auch ihren Charakter prägen.

<p>Kasten 6: Ursachen für den Verfall staatlicher Legitimität</p> <p>Aus empirischen Studien lassen sich fünf Situationen ableiten, aufgrund derer ein Staat oder eine Regierung der Bevölkerung als illegitim erscheinen und eine Unterstützung der NSAG durch die Bevölkerung in Frage kommen kann:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Staat wird als illegitime Kolonial- oder Besatzungsmacht angesehen. • Der Staat gilt als repressiv, da er politische Freiheiten unterdrückt oder ökonomische Ausbeutung der Bevölkerung betreibt (durch Steuer oder Geldeintreibungen ohne Rechtfertigung). • Der Staat erweist sich als wenig kompetent (wegen hoher Korruption, schlechter Wirtschaftspolitik etc.). • Die Legitimität des Staates wird aufgrund ideologischer Differenzen oder aufgrund fehlender Repräsentation (ethnisch, regional) angezweifelt. • Staatliche Legitimität kann in Frage stehen, wenn zwar die nationale Regierungsführung als legitim erachtet wird, lokale Regierungsvertreter dagegen aber als illegitim angesehen werden. <p>Quelle: eigene Zusammenstellung</p>
--

Ist Staatlichkeit schwach ausgeprägt und steht staatliche Legitimität auf einer schwachen Grundlage, lassen sich idealtypisch zwei Szenarien beschreiben:

1. Im einen Fall treten offizielle Regierung und NSAG praktisch in Konkurrenz zueinander um Legitimität in der Bevölkerung und um internationale Anerkennung.²² Wenn externe Akteure den Herrschaftsanspruch eines Staates über ein Territorium bezweifeln oder der Kampf um das Territorium für die Regierung als nicht zu gewinnen gilt, können NSAG in manchen Fällen als De-facto-Regierung(en) angesehen werden (Somaliland). Im Extremfall kann es sein, dass eine Regierung ihren Anspruch auf die legitime Vertretung einer Bevölkerung vollständig aufgeben muss und die NSAG (oder eine von ihr

22 Für einige Situationen ist dabei von Bedeutung, dass schon die Einleitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 implizit die Beseitigung illegitimer Herrschaft auch mit Mitteln der Gewalt für möglich hielt, wenn es dort heißt, dass „es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen.“

dominierte Vertretung) diese Rolle übernimmt (etwa zeitweilig im eritreischen Befreiungskampf). Eine Regierung kann Legitimität einbüßen, wenn sie den Kampf mit einer NSAG militärisch zu verlieren beginnt oder wenn die Maßnahmen, die sie gegen eine bewaffnete Gruppe ergreift, national oder auch international als unterdrückend oder unverhältnismäßig gewalttätig angesehen werden. Die Strategie mancher bewaffneter Gruppen besteht daher auch darin, militärische Gegenschläge der Regierung gegen die Bevölkerung zu provozieren, um die Legitimität der offiziellen Regierung zu verringern (Laqueur 2004).

2. In einem zweiten Szenario verbündet sich der Staat (das herrschende Regime) mit bestimmten NSAG, die für die Zusage grundsätzlicher Loyalität zum Beispiel mit offiziellen Ämtern belohnt werden, welche es ihnen faktisch ermöglichen, über bestimmte Herrschaftsbereiche nach eigenem Ermessen, aber unter dem Deckmantel staatlicher Autorität, verfügen zu können (Tadschikistan). Eine andere Art der „Entlohnung“ kann in direkten materiellen Zuweisungen für die Gruppe bestehen. Ein solches Szenario setzt voraus, dass die Auseinandersetzung zwischen Regierung und NSAG nicht in erster Linie unteilbare Güter (z. B. Souveränität über ein Territorium) zum Gegenstand hat, sondern den Beteiligten eine Koexistenz innerhalb eines Staates möglich erscheint und es primär um Fragen einer „angemessenen“ Beteiligung geht. Für externe Akteure besteht in einer solchen Konstellation die Schwierigkeit darin, zu erkennen, dass sie es unter der Fassade scheinbarer staatlicher Autorität vielfach mit Akteuren zu tun haben, die de facto nicht (oder nicht vollständig) der Kontrolle durch ein staatliches Gewaltmonopol unterliegen.

Ian Spears (2004, 15) hat drei verschiedene Kategorien von Staaten unterschieden, in denen NSAG eine besonders wichtige Rolle spielen:

- Quasi-Staaten (z. B. Somaliland),
- Schattenstaaten (z. B. Guinea, Kosovo) und
- zerfallende Staaten oder *failing states* (z. B. Afghanistan, Jemen, Somalia).

Quasistaaten sind durch schwache administrative Strukturen sowie häufig durch eine multiethnische Bevölkerungsstruktur gekennzeichnet. In Schattenstaaten verbirgt sich hinter einer De-jure-Souveränität meist die persönliche Herrschaft einer Staatselite, die weniger an der Staatsbildung oder am Wohlbefinden der Bewohner interessiert sind als an ihrem persön-

lichen Gewinn. Das Phänomen zerfallender Staaten, das besonders intensiv seit den 1990er Jahren diskutiert wird, beschreibt die Situation, dass eine Regierung nicht nur den Basisbedürfnissen der Bevölkerung nicht entspricht, sondern grundsätzlich ihre Funktionen, auch im Sicherheitsbereich, immer weniger erfüllen kann oder vollständig aufgehört hat zu funktionieren („*failed state*“). In all diesen Situationen bieten sich für NSAG günstige Handlungschancen und Gelegenheiten, ihre Position zu stärken – bis hin zur Verdrängung offizieller staatlicher Akteure.

3.4 Einkommensbasis

Die Frage, wie eine NSAG Gelder und andere Ressourcen aufbringt, die sie zur Erreichung ihrer Ziele benötigt, ist in verschiedener Hinsicht relevant. In einigen Fällen kann die Art der Einkommensbasis Hinweise auf die Verlässlichkeit und die Legitimität von NSAG in der Bevölkerung geben. In der jüngeren Konfliktforschung werden insbesondere drei Typen von Ökonomien im Kontext gewaltsamer Konflikte diskutiert (Goodhand 2004):

- Gewaltökonomie
- Schattenökonomie
- Bürgerkriegsökonomie

Als *Gewaltökonomie* wird ein Wirtschaftskreislauf bezeichnet, der primär dazu dient, Kriegsanstrengungen zu finanzieren und militärische Ziele zu erreichen. Schlüsselakteure einer Gewaltökonomie sind Kommandeure, Kämpfer sowie Waffen- und Materialzulieferer. Mittel einer Gewaltökonomie sind Besteuerung von gesetzmäßigen und ungesetzmäßigen ökonomischen Aktivitäten, sowie die Bereitstellung von Geldern, Waffen, Ausrüstung und Söldnern für NSAG (z. B. durch Diaspora-Netzwerke), ökonomische Blockaden von Oppositionsgebieten, Vermögensablösung und Plünderungen, sowie die Manipulation von Hilfsgütern. Häufig haben Schlüsselakteure einer Gewaltökonomie kein vorrangiges Interesse an einer Wiederherstellung von Frieden, da dies zu einem Verlust an Macht, Status und Einkommen führen könnte. Kämpfer aber haben häufig ein Interesse am Frieden, wenn alternative Einkommensmöglichkeiten vorhanden sind (vgl. Elwert 1999; Schetter 2004b).

Das Konzept der *Schattenökonomie* betont die Illegalität bestimmter Wirtschaftsweisen und setzt eine normative Einteilung in legale und illegale Ökonomien voraus, die allerdings häufig mit den Bewertungen der betroffenen Gesellschaft nicht übereinstimmt (vgl. Fleming / Roman / Farrell 2000; Goodhand 2004). Für Akteure einer Schattenökonomie geht es in erster Linie um den Erwerb bzw. den Erhalt von Macht, die sich aus sozialem Status, gemeinschaftlicher Anerkennung und Legitimation speist. Die ökonomischen Ressourcen stellen ein notwendiges Mittel dar, um ein Klientensystem aufzubauen und politische Entscheidungen zu manipulieren (Schetter 2004b, 31). Die Schlüsselakteure einer Schattenökonomie sind primär an Profit orientiert. Dazu zählen häufig Teile des Transportsektors, Geschäftsmänner, Rauschgift Händler und „*downstream actors*“, wie Lkw-Fahrer und Mohnfarmer. Schattenökonomien in Gewaltkonflikten sind oft geprägt von Mafia-Strukturen, Banden organisierter Kriminalität oder generell Akteuren, die schon vor dem Krieg Kontrolle über Sektoren der Wirtschaft ausübten, um beispielsweise eine bewaffnete Rebellion zu finanzieren (vgl. die *Revolutionary United Front* / RUF in Sierra Leone oder die *Kosovo Liberation Army* / KLA). Um Profit am Rande eines Konfliktes zu machen, kann Frieden von Interesse für Schlüsselakteure sein, wenn er Langzeitinvestition und gesetzmäßige unternehmerische Aktivität anregt. (vgl. Sedra 2002; Glatzer 2003, 35).²³

Die *Bürgerkriegsökonomie* schließlich wird als eine Ökonomie verstanden, die aufgrund eines Kriegszustands eine spezifische Form angenommen hat, zugleich aber durch diesen fortlebt und ein eigenständiges Hindernis für die friedliche Regelung von Konflikten darstellt; dies gilt etwa für illegale Koltanverkäufe oder den Anbau von Kokapflanzen und Mohnblumen (Schetter 2004b; vgl. Schlichte / Jung / Siegelberg 2003, 126; Ballentine / Nitzschke 2005, 17).

23 Betrachtet man vor allem die Einbettung von *Warlords* in die gesellschaftlichen Strukturen, so können nur die wenigsten als „*total spoilers*“ (Sedra 2002) betrachtet werden, die losgelöst vom gesellschaftlichen Kontext agieren und den Friedensprozess aus wirtschaftlichen Motiven völlig torpedieren. Die meisten Kriegsfürsten können dagegen als „*partial spoilers*“ betrachtet werden, die bemüht sind, ihre Machtposition – ob über zivile oder militärische Mittel – abzusichern. Sie stellen sich also nicht per se gegen den Friedensprozess, sondern sind darauf aus, eine Schlüsselrolle in der Formierung der neuen politischen Elite zu spielen.

Generell ist bei allen NSAG eine Zunahme an organisierter Kriminalität als Einkommensquelle zu beobachten (Schetter 2004b). So tritt eine politische Agenda oft in den Hintergrund und die NSAG-Führung kann sich zu so genannten Gewaltunternehmern entwickeln. Ist die NSAG z. B. primär an individuellem Gewinn interessiert, fehlt in vielen Fällen Unterstützung der Bevölkerung (ICHRP 1999, 25). Ist die NSAG durch die Unterstützung der Bevölkerung ihrerseits jedoch als legitim angesehen, so ist es wahrscheinlich, dass die Bevölkerung die Mitglieder der NSAG beispielsweise durch Nahrungsmittel unterstützt und „Besteuerung“ leichter akzeptiert, sofern dies die Bevölkerung nicht in extreme Not bringt (ICHRP 1999, 22). Plünderungen von Dörfern oder „einfache“ Formen von Kriminalität bleiben dessen ungeachtet in den meisten NSAG verbreitet (Elwert 2003).

Allerdings ist zu beachten, dass die Fortdauer bestimmter Formen konfliktinduzierter Wirtschaftsweisen nicht zu schematisch und voreilig nur mit dem Interesse bestimmter Akteure in Verbindung gebracht werden sollte. So ist in Afghanistan vor dem Hintergrund, dass religiöse Führer wiederholt den Anbau von Opium als Teil des Jihads befürworten, bei vielen Opiumbauern kein Unrechtsbewusstsein anzutreffen (vgl. Perry 2005, 11), zumal der Anbau alternativer Feldfrüchte deutlich weniger Ertrag einzubringen verspricht. Dasselbe gilt für *Warlords* wie etwa Ismail Khan, die ihre Weigerung, Zolleinnahmen an die Kabuler Zentrale abzugeben, damit legitimieren, dass sie diese Ressourcen für den Wiederaufbau ihrer Provinzen einsetzen (Schetter 2004b, 7, 24).

3.5 Strategien und Taktiken

Aus der vorangegangenen Diskussion wird deutlich, dass NSAG oft in einem Umfeld von Staatserosion und Schattenökonomien agieren. Dabei treten sie ihrem militärischen Gegner typischerweise in einem asymmetrischen Verhältnis gegenüber. Umso mehr Bedeutung erlangen daher in Gewaltkonflikten mit NSAG-Beteiligung unkonventionelle Strategien der Kriegsführung. NSAG wenden dabei teilweise Taktiken der *counterinsurgency* an, die bewusst Unsicherheit und Angst schüren sollen (etwa *Re-*

sistência Nacional Moçambicana / RENAMO) in Mozambique, die Mujahedin in Afghanistan und die Contras in Nicaragua).²⁴ Dazu zählen:

- systematischer Mord (etwa Ruanda 1994);
- ethnische Säuberung (ehem. Jugoslawien, 1990er Jahre);
- Zerstörung bestimmter Gebiete durch
 - a) physische Mittel (Auslegung von Landminen, Zerstörung von zivilen Gebäuden, Krankenhäusern, Wasserquellen),
 - b) ökonomische Mittel (erzwungene Hungersnöte, Zwangsmigration),
 - c) psychologische Mittel (Entweihung von Elementen sozialer Bedeutung durch die Zerstörung von Wahrzeichen, religiösen Einrichtungen oder historischen Monumenten).

Die unkonventionellen Methoden der Kriegsführung äußern sich in einem Anstieg der Zahl ziviler Opfern in Konflikten mit NSAG im Vergleich zu konventionellen Konflikten zwischen traditionellen Armeen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren 85–90 Prozent der Opfer eines Krieges Militärangehörige. Während des 2. Weltkriegs stieg der Anteil der zivilen Opfer des Krieges auf etwa die Hälfte der Gesamtopferzahl. In den späten 1990ern waren etwa 80 Prozent der Opfer von Konflikten Zivilpersonen (vgl. Kaldor 1999, 100; Smith 1997). Die Flüchtlingszahlen betragen 1995 14,4 Millionen Menschen, zusätzlich zu 5,4 Millionen innerhalb ihres Landes Vertriebener (UNHCR 1995; vgl. Kaldor 1999, 101).

Sue Williams und Robert Ricigliano haben den Versuch unternommen, bestimmte Verhaltensweisen nichtstaatlicher Gewaltakteure – unterschieden nach den Kategorien Verhältnis zu politischer Macht, Verhältnis zu Territorium, Formen sozialer und ökonomischer Unterstützung sowie Art

24 Staaten haben in einigen Fällen ein so genanntes Aufstandsbekämpfungsprinzip (*counterinsurgency*) angewendet, z. B. im Irak und im Nahen Osten, das eine Mischform aus paramilitärischem Terror, Militärpräsenz und gezielten Sozialprogrammen beinhaltet. Maßnahmen unter diesem Prinzip waren z. B. Zwangsumsiedlungen in Algerien (seitens Frankreichs), das Auslegen von Landminen oder die Zerstäubung von Herbiziden und Napalm, um bestimmte Gebiete unbewohnbar zu machen (seitens der USA), und die Nachahmung dieser Praktiken durch Indonesien in Osttimor und der Türkei gegen die Kurden (Kaldor 1999, 97).

der Anwendung militärischer Gewalt – als positive oder negative Indikatoren für eine erfolgreiche Interaktion externer Akteure mit NSAG einzuordnen (Williams / Ricigliano 2005). Sie gehen also davon aus, dass eine solche Systematisierung es durchaus erlaubt, aus bestimmten Merkmalen der Strategie und Taktik einer NSAG erste allgemeine Rückschlüsse auf ihre Interaktionsfähigkeit und die sich für externe Akteure daraus ergebenden Chancen und Risiken zu ziehen (vgl. Tabelle 3). Zeichnet sich eine NSAG z. B. durch die Nutzung politischer Attentate, eine profitorientierte Kriegsökonomie oder militärische Gewalt innerhalb der Gruppe aus, so beeinflusst dies das Interaktionspotential negativ. Positiv hingegen wirken die Achtung der Menschenrechte oder Verhaltensweisen, die eine politische Agenda widerspiegeln. Die Strategien und Taktiken, die NSAG anwenden, auch wenn sie nicht direkt typisierbar sind, haben somit direkten Einfluss auf Interaktionspotential und Verlässlichkeit bei Absprachen.

3.6 Verlässlichkeit bei Absprachen und Bereitschaft zur Konfliktbeilegung

Auch wenn sich die Einordnung von NSAG in rigide Typologien in der Regel als schwierig erweist, geht die einschlägige Forschung doch von gewissen Regelmäßigkeiten im Verhalten nichtstaatlicher Gewaltakteure aus. So hängt die Verlässlichkeit einer NSAG wesentlich von der Effizienz ihrer internen Organisationsstrukturen ab. Organisationen, deren Führungs Informationsflüsse gut verarbeiten können, werden anders Druck auf ihre jeweilige Mitgliederbasis ausüben können als Gruppen, die Informationen weniger gut verarbeiten. Vor diesem Hintergrund hat Policzer (2002, 36) eine Typologie entwickelt, welche vier Arten interner Organisationsstruktur unterscheidet, die für die Charakterisierung von NSAG und die Bestimmung der Verlässlichkeit von Absprachen mit ihnen nutzbar sind. Die vier Typen unterscheiden sich je nachdem, wie der Informationsgrad innerhalb der Organisation (internes Monitoring) und in ihrem Außenverhältnis (externes Monitoring) gestaltet ist:²⁵

25 Internes Monitoring bezieht sich auf die Informationen, die innerhalb der Gruppe gesammelt werden, wie z. B. über das Verhalten von Akteuren, die Einhaltung von Regeln etc. Externes Monitoring bezieht sich auf Informationen, die außerhalb der direkten Kontrolle der NSAG-Führung gesammelt wurden.

Tabelle 3: Interaktionspotential für externe Akteure im Umgang mit NSAG	
<i>Negative Indikatoren</i>	<i>Positive Indikatoren</i>
Politische Macht	
<ul style="list-style-type: none"> • Missachtung von Rechtsstaatlichkeit • Politische Attentate • Intoleranz gegenüber Differenzen und Wandel 	<ul style="list-style-type: none"> • Sind oder waren Inhaber von politischer Staatsmacht • Respekt für Rechtsstaatlichkeit, Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen • Unterhalten politische Institutionen, eine Agenda und Kandidaten
Territorium	
<ul style="list-style-type: none"> • Verübung „ethnischer Säuberungen“ und Zerstörung • Besitzen kein Territorium und haben keine Kontrolle über Territorium 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfügen über Territorium • Bauen ein politisches System im Territorium auf • Erlauben Bewegungsfreiheit innerhalb des Territoriums
Soziale und ökonomische Unterstützung	
<ul style="list-style-type: none"> • Isolieren sich selbst von der weiteren Gesellschaft • Erzielen beträchtlichen Profit aus einer Kriegsökonomie 	<ul style="list-style-type: none"> • Genießen die Unterstützung einer öffentlichen Anhängerschaft • Sehen die Beendigung des Konfliktes als Mittel zur Versorgung ihrer Region oder Anhängerschaft mit ökonomischen Leistungen
Anwendung militärischer Gewalt	
<ul style="list-style-type: none"> • Wahllose Opfer, hohe Opferzahlen • Keine oder wenig effektive Kontrolle • Undisziplinierte Truppen • Militärische Gewalt wird zur Durchführung illegaler Aktivitäten benutzt 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfügen über militärische Gewaltpotentiale, nutzen diese aber nicht notwendigerweise • Achten Menschenrechte, angemessene Behandlung von Zivilisten • Disziplinierte Truppen
Quelle: Williams / Ricigliano (2005)	

- bürokratischer Zwang,
- blinder Zwang,
- transparenter Zwang und
- „Versteckspielen“.

Abbildung 2 stellt die vier Typen interner Organisation von NSAG in einer Übersicht dar. Fälle mit einem hohen Maß an internem Monitoring und einem geringen Maß an externem Monitoring liegen bei Gruppen vor, deren höchste Führungsriege gute Informationen über die Operationen der gewaltanwendenden Akteure haben, diese Informationen aber nicht außerhalb der Exekutive verfügbar machen. Informationen sind also meist auf die Spitze der Führungshierarchie beschränkt („bürokratischer Zwang“). Als Beispiel für eine solche Systematisierung wäre hier die LTTE in Sri Lanka zu nennen, die ihren Akteuren vor Ort keinen Raum zur Abweichung von den Direktiven der Führung erlaubt. Dieser Führungsstil gestattet unter anderem sehr gezielte Anschläge, wie zum Beispiel 1991 die Ermordung von Indiens Premier Rajiv Gandhi. Die negativen Auswirkungen einer solchen strikten Organisationsstruktur (z. B. Inflexibilität) werden durch strenge interne Kontrolle und die brutale Niederschlagung von internem Dissens vermieden.

Im Gegensatz dazu stehen Fälle mit niedrigem internem und niedrigem externem Monitoring („blinder Zwang“), in denen weder die Führung noch andere Akteure informiert sind über die Aktionen der gewaltanwendenden Agenten, was auf fehlende oder ineffektive formale Organisation innerhalb der gesamten Gruppe hinweist. Agenten dieser Gruppen operieren weder unter interner Überwachung noch mit einer Rechenschaftspflicht gegenüber außenstehenden Gruppen. Beispielhaft hierfür steht die *Revolutionary United Front* (RUF) in Sierra Leone, die weitgehend unfähig ist, ihre Agenten zu bezahlen, und sich deshalb oft auf Kindersoldaten und das Versprechen eines Anteils an der Kriegsbeute stützt. Gleichzeitig machen sich RUF-Kommandeure auf mittlerer und niedriger Kommandoebene die dünnen Organisationsstrukturen der RUF bei der Erpressung der lokalen Bevölkerung zum Zwecke persönlicher Bereicherung zu Nutzen.

Abbildung 2: Organisationsstrukturen und Informationsverarbeitung in NSAG

hoch	„ <i>bürokratischer Zwang</i> “	<ul style="list-style-type: none"> – Höchste Führungsrie- gen sind über die Ope- rationen der Gewalt anwendenden Agenten sehr gut im Bilde – Informationen nicht verfügbar außerhalb der Exekutive – Beispiel: LTTE 	„ <i>transparenter Zwang</i> “	<ul style="list-style-type: none"> – Führung über die Operationen der Gewalt anwenden- den Agenten aus verschiedenen Quel- len gut informiert – Dialog am ehesten möglich
internes Monitoring	„ <i>blinder Zwang</i> “	<ul style="list-style-type: none"> – weder Führung noch andere Akteure sind informiert über Aktio- nen der Gewalt anwen- denden Agenten – Agenten unterliegen weder interner Über- wachung noch Rechen- schaftspflicht gegen- über außenstehenden Gruppen – Beispiel: RUF 	„ <i>Versteckspielen</i> “	<ul style="list-style-type: none"> – Wissen um Operati- onen von NSAG weit verbreitet, nicht tiefgehend – Nutzung, um politi- sche Distanz zu kon- troversen Operatio- nen zu halten – Führung bekommt Informationen selbst nur über externe Kanäle – Beispiel: ETA
niedrig	niedrig	externes Monitoring	externes Monitoring	hoch

Quelle: angelehnt an Policzer (2002, 36)

Wo der Informationsgrad sowohl durch internes als auch durch externes Monitoring hoch ist („transparenter Zwang“), ist es wahrscheinlich, dass die Führung wie auch andere Institutionen und Gruppen über die Operationen der Gewalt anwendenden Agenten aus verschiedenen Quellen informiert sind. In solchen NSAG ist ein Dialog über den Zugang zu IDPs, die Verwendung von Landminen oder den Haftungsumfang und die Verantwortlichkeit der NSAG am ehesten möglich.

Der vierte Typus schließlich umfasst Fälle, in denen zwar ein hohes Maß an externem Monitoring gegeben ist, das interne Monitoring jedoch vernachlässigt wird („Versteckspielen“, hier bezogen auf das Verhältnis zwischen den Gewalt anwendenden Agenten und den externen Monitoring-Quellen). In diesen Fällen ist die Kenntnis um die Operationen einer NSAG weit verbreitet, reicht jedoch nicht sehr tief. Ein solcher Zustand wird oft von einer NSAG-Führung genutzt, um politische Distanz zu kontroversen Operationen ihrer Gewalt anwendenden Agenten zu halten (Policzer 2005a). Die Führung bekommt Informationen über die Operationen dann selbst nur über externe Kanäle, wie zum Beispiel die Medien. Informationen über den Ausgang der Operation (wie Anzahl und Identität der Toten) sind leicht verfügbar, detailliertere Informationen (wie Identitäten der Agenten oder ihr genauer *modus operandi*) jedoch sind schwerer zu beziehen. Beispiele für einen solchen Zwang sind die baskische *Euskadi ta Askatasuna* (ETA) wie auch die in den 1980er Jahren organisierten Anti-Terror-Einheiten der spanischen Regierung, denen ein großer Handlungsraum eingeräumt wurde.

Generell gilt, dass die meisten NSAG ohne ein hohes Maß an externem Monitoring in den Gebieten, die sie kontrollieren, operieren (vgl. Kolumbien, Sudan, Sierra Leone, DR Kongo, Sri Lanka und Indonesien) (Policzer 2005a, 19). So übt die *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) strikte Kontrolle über vermeintlich unabhängige Informationsquellen aus, wie lokale Journalisten oder Richter und Staatsanwälte, aber auch über lokale Autoritäten. Die *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) errangen ebenfalls strikte Kontrolle über unabhängige Monitoring-Gruppen, ebenso wie die *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM) in der indonesischen Provinz Aceh. Für die Verlässlichkeit von NSAG bedeutet dies, dass es nicht direkt eine politische oder ökonomische Ausrichtung der Gruppe bzw. auf *greed* oder *grievance* basierende Motivationen sind, die Verlässlichkeit maßgeblich beeinflussen. Vielmehr sind interne Organisations-

strukturen zu bedenken, die es einer NSAG ermöglichen – oder nicht –, konkrete Absprachen einzuhalten.

Fazit

Die Forschung zu Typologien, Merkmalen, Verhaltensweisen etc. von nichtstaatlichen Gewaltakteuren ist noch sehr jung. Die vorliegenden Ergebnisse sind deshalb noch nicht umfassend und erschöpfend. Viele Studien beruhen auf der Untersuchung einzelner NSAG und bestimmter Konfliktsituationen. Dennoch sind die Arbeiten etwa von Reno, Policzer, Weinstein und anderen unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten aufschlussreich und z. T. wegweisend. Sie bieten zudem für externe Akteure zumindest einige Kategorien an und geben erste Hinweise, welche Verallgemeinerungen möglich sind.

4 **Berührungspunkte zwischen Entwicklungspolitik und NSAG**

Kapitel 2.4 hat bereits grundlegende strategische und konzeptionelle Perspektiven verschiedener Politikfelder, darunter der Entwicklungspolitik, auf den Umgang mit NSAG vorgestellt. In diesem Kapitel geht es nun um eine Darstellung tatsächlich vorzufindender Berührungspunkte zwischen Entwicklungspolitik und NSAG. Zunächst wird diskutiert, in welchen Situationen in der Vergangenheit Berührungspunkte zu NSAG bestanden. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen werden im Anschluss idealtypische Ziele einer Interaktion mit NSAG identifiziert, bevor Kapitel 5 eine empirische Bestandaufnahme von praktischen Interaktionsformen und Verhaltensweisen der Entwicklungspolitik vornimmt.

4.1 **NSAG als reale Herausforderung für entwicklungspolitische Akteure**

Zwischen entwicklungspolitischen Akteuren und NSAG bestehen vielfältige Berührungspunkte. Wenn in der überwiegenden Zahl der entwicklungspolitischen Kooperationsländer Gewaltkonflikte vorzufinden sind und in der überwiegenden Mehrheit dieser Situationen NSAG involviert sind,²⁶ bestehen offensichtlich unmittelbare Berührungspunkte zur Entwicklungspolitik. Entwicklungspolitik kann in diesen Fällen versuchen, etwa direkte Kontakte etc. zu NSAG zu vermeiden, sie wird sich allerdings immer gegenüber diesen Gruppen und Situationen „verhalten“ müssen.

Die Notwendigkeit, mit NSAG umgehen zu müssen, besteht nicht allein für die Entwicklungspolitik, sondern für alle externen Akteure, die in entsprechenden Ländern tätig sind. Humanitäre Akteure verfügen in diesem Bereich über eine langjährige Erfahrung. Aber auch für die Außen- und Verteidigungspolitik ist der Umgang mit NSAG eine reale Herausforderung. In Deutschland stellt sich dieses Thema u. a. deshalb vermehrt, weil das deutsche Engagement bei Friedenseinsätzen zunimmt. So sind

26 Siehe Kapitel 2.1.

etwa in Afghanistan im Rahmen des *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Kunduz Kontakte mit den örtlichen Machthabern (General Daud) etabliert worden und Absprachen (etwa verbale Sicherheitsgarantien) entstanden, an denen das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Verteidigung bzw. die Bundeswehr, das BMZ und das Bundesministerium des Innern beteiligt waren.

Entwicklungspolitische Strategien der Vergangenheit lassen sich grob folgendermaßen charakterisieren: Bis in die 1990er Jahre hinein hat die öffentliche Entwicklungspolitik implizit und explizit angestrebt, Situationen zu vermeiden, in denen sich NSAG als Herausforderung darstellten. Das Selbstverständnis von Entwicklungspolitik war auf langfristige Ziele angelegt, die so verstanden wurden, dass in Konfliktsituationen allenfalls kurz- und mittelfristige angelegte Instrumente (Humanitäre Hilfe, Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe) Anwendung finden sollten. Strategien etwa für Post-Konflikt-Länder oder Prinzipien wie „*stay engaged*“ haben die meisten Geber erst seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre entwickelt.

Das Handeln der öffentlichen Entwicklungspolitik war in solchen Ländern, in denen NSAG in Erscheinung traten, eindeutig auf die jeweiligen staatlichen Akteure gerichtet (*state bias*). Herrschende Regime in Kooperationsländern wurden ganz überwiegend in ihrer Legitimation nicht in Frage gestellt. Dort, wo NSAG vorhanden waren, wurde ein direkter oder auch indirekter Kontakt vermieden .

Für humanitäre und nichtstaatliche Akteure stellte sich diese Herausforderung auch in der Vergangenheit vielfach anders dar. Beispiele, wo es um den „ausgehandelten Zugang“ (*negotiated access*) von Hilfsorganisationen zu bedrohten Zielgruppen ging, zeigen, dass für die Humanitäre Hilfe ein direkter Kontakt zu NSAG oft unausweichlich war und vielfach auch gesucht wurde. Dies gilt vor allem für das Modell des „ausgehandelten Zugangs“ im Rahmen der *Operation Lifeline Sudan* (OLS), bei der 1989 eine trilaterale Übereinkunft zwischen den Vereinten Nationen, der sudanesischen Regierung und der südsudanesischen Rebellengruppe (*Sudan*

People's Liberation Army / SPLA) erreicht wurde.²⁷ Auch in anderen Konflikten wie dem eritreisch-äthiopischen-Konflikt (vor der Unabhängigkeit Eritreas) fanden humanitäre Aktionen in Gebieten statt, die nicht mehr unter Regierungskontrolle standen.

In anderen Fällen ist dokumentiert, wie NSAG Einfluss nehmen wollten auf Hilfsleistungen bzw. Hilfsleistungen für militärische Zwecke nutzen wollten. Munro (2004, 124) beschreibt beispielsweise eine Situation für die Ost-Zaire-Operation (1996–1998) von *United Nations Children's Fund* (UNICEF):

“In their desire to regulate the UN agencies' operations in AFDL²⁸ territory, the AFDL authorities often asked, or even ordered, the UN agencies in their territory to do things that fell outside of, or even violated, their mandates. The United Nations naturally refused. UNICEF was asked, for example, to provide tents and water facilities for a military cantonment, and to finance construction of a road in a military sensitive area. The UN agencies' refusals to comply with such requests were in turn interpreted as a lack of willingness to cooperate with the AFDL.”

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre hat sich die Situation für die Entwicklungspolitik geändert. Durch zunehmende Berührungspunkte mit NSAG etwa im Rahmen von Demobilisierungsmaßnahmen, über die Entwicklung von Konzepten zur entwicklungspolitischen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung entstanden zunehmend Situationen bzw. Länderfälle, in denen NSAG eine praktische Relevanz besitzen. Konzeptionelle und operative Überlegungen sowie Einsätze in instabilen Situationen, in denen zunehmend auch parallel bzw. gemeinsam mit Friedenseinsätzen vorgegangen wird, zeigen, dass die entsprechenden Situationen zunehmend relevant werden. Die Situationen reichen von den im Kontext der *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) agierenden *warlords*, über die massive Gewaltkriminalität etwa in Kolumbien bis hin zu traditionellen oder neuen Autoritäten mit Gewaltandrohungspotential bzw. -erfahrungen in einer Vielzahl von Ländern (Nigeria, Afghanistan etc.).

27 Für einen sehr guten Überblick zur Debatte bei der Humanitären Hilfe und dem OLS-Beispiel siehe Glaser 2005 und Akol 2005.

28 AFDL – Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo.

Obwohl Situationen zunehmen, in denen Entwicklungspolitik mit NSAG in Berührung kommt, fand bis zu Beginn der 2000er Jahre praktisch keine systematische oder auch fallweise Reflexion des Verhaltens statt. Die Beschäftigung mit dem Thema hat in den vergangenen Jahren zwar zugenommen,²⁹ findet aber weiterhin nur sehr zögerlich statt. Die bisherige Auseinandersetzung mit dem Thema hat sich daher auch noch nicht in Grundsatzdokumenten (etwa in Form von vereinbarten Prinzipien oder *best practices*) niedergeschlagen.

Die politische Relevanz des Themas NSAG hat damit seit dem 11. September 2001 sprunghaft zugenommen und die Anstrengungen zur Verfolgung entsprechender Terrorgruppen sind deutlich verstärkt worden. Geeignete Maßnahmen zur Verhinderung von Terroraktionen und zur Verfolgung von entsprechenden Tätern sind zweifellos wichtig. Gleichzeitig ist aber auch der Spielraum für ein Interagieren mit NSAG, die als Terrorgruppen perzipiert und eingestuft werden, deutlich enger geworden. Unabhängig von der Berechtigung entsprechender Zuordnungen von Gruppen können die Implikationen für den Umgang mit diesen Gruppen erheblich sein. So nahm beispielsweise die LTTE an der internationalen Konferenz nicht teil, die im Juni 2003 Anreize für Fortschritte zur Beibehaltung des Waffenstillstandes und für Fortschritte beim Friedensprozess erreichen wollte, weil ihr zuvor die Einreise in die USA zu einer Vorbereitungskonferenz nicht möglich war.

4.2 Warum sollen entwicklungspolitische Akteure den Umgang mit NSAG reflektieren?

NSAG sind für die überwiegende Zahl von Gewaltkonflikten zentrale Akteure. Für Entwicklungspolitik bedeutet dies: Für entwicklungspolitisches Handeln, das auf Krisenprävention und Konfliktmanagement ausge-

29 Zu nennen sind vor allem die Bemühungen von *Conciliation Resources* (London) in Form eines Analyse-Workshops im Juni 2004, dessen Ergebnisse veröffentlicht vorliegen (Ricigliano 2005) sowie eine Wilton Park-Konferenz zum Thema „*Engaging Armed Groups in Peace Processes*“ im Dezember 2005. Zu betonen ist allerdings, dass es bei beiden Anlässen nicht um die spezifische Rolle der Entwicklungspolitik, sondern um die breitere Frage des Engagements von externen Akteuren ging.

richtet ist (*working on conflict*) ist eine ausreichende Berücksichtigung dieser Gruppen unverzichtbar. Die Einbeziehung von NSAG ist aber ebenso unumgänglich, wenn Entwicklungspolitik in Situationen tätig ist, in denen NSAG präsent sind, aber keine unmittelbare Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf Gewaltkonflikte oder -potentiale erfolgt (*working in / around conflict*). Auch das „Ignorieren“ von NSAG hat Wirkungen auf den Umgang mit NSAG, da zumindest mögliche Potentiale nicht genutzt werden können und das Ausklammern von NSAG die Machtbalance in einer Situation beeinflusst, weil beispielsweise die Regierung dadurch de facto gestärkt wird oder eine Region, in der NSAG aktiv sind, keine Berücksichtigung findet.

„Interaktion“ mit NSAG findet in vielfältiger Form statt. Verhandlungen mit Entführern, Absprachen mit NSAG über Transportwege von Hilfslieferungen, politische Appelle an NSAG hinsichtlich von Kindersoldaten und des Einsatzes von Landminen sind ebenso Interaktion wie die bewusste Kooperation mit NSAG, die möglicherweise eine gewisse Legitimation in Regionen besitzen, die keiner staatlichen Kontrolle unterliegen. D. h. Interaktion ist ein wertneutraler Begriff, der ausschließlich von Berührungspunkten der Entwicklungspolitik (oder auch anderer Akteure) mit entsprechenden Gruppen ausgeht.

Interaktion mit NSAG beinhaltet Chancen und Risiken. Diese Chancen und Risiken sind in einem erheblichen Umfang fallspezifisch. Die Debatte über den Umgang mit NSAG zeigt vor diesem Hintergrund: Ein „Ignorieren“ von NSAG in Situationen, in denen entwicklungspolitische und andere Akteure involviert sind, führt dazu, dass mögliche Gestaltungspotentiale und Einflussmöglichkeiten nicht genutzt oder zumindest in Erwägung gezogen werden³⁰ und mögliche nichtintendierte negative Wirkungen auftreten können. Eine nichtintendierte Wirkung könnte beispielsweise darin bestehen, dass eine unkritische Unterstützung einer Regierung Disparitäten verschärfen oder Perzeptionen beeinflussen kann und zu einer Radikalisierung von Bevölkerungsgruppen und damit zu einem Zulauf zu einer NSAG beitragen könnte.

30 Vgl. für eine solche Argumentation Capie / Policzer 2004; Ricigliano 2005; Glaser 2005; Policzer 2005b.

Im Hinblick auf Gestaltungspotentiale und Einflussmöglichkeiten lassen sich vor dem Hintergrund der drei Fallstudien sowie anderer Untersuchungen vier idealtypische Motive identifizieren, die im Rahmen von Entwicklungspolitik bei der Interaktion mit NSAG bestehen können:

1. *Zielgruppenzugang*: Entwicklungspolitik kann durch Interaktion mit NSAG das Ziel verfolgen, Zielgruppen in einem Gebiet zu erreichen. Wenn Gebiete teilweise oder gänzlich durch eine NSAG kontrolliert werden, kann der Zugang für entwicklungspolitische Akteure zu diesen Gebieten ohne Zustimmung oder Tolerierung der kontrollierenden Gruppierung verwehrt sein.
2. *Personalverantwortung*: Für lokales und/oder entsandtes EZ-Personal kann durch die Arbeit in einer Region, in der NSAG tätig sind, eine erhebliche Gefährdung bestehen. Die Risiken können z. T. wesentlich reduziert werden, wenn Vereinbarungen mit der NSAG oder Absprachen mit Gruppierungen/Personen getroffen werden, die eine entsprechende Mittlerrolle übernehmen können.
3. *Normbindung*: Weiterhin kann ein entwicklungspolitisches Interesse an einer Interaktion darin bestehen, zur Bindung einer NSAG an Normen und Standards beizutragen. Beispiele hierfür sind Versuche, NSAG an Mechanismen zu binden, die den Einsatz von Landminen verhindern sollen (Beispiel „Geneva Call“) oder den Einsatz von Kindersoldaten thematisieren.
4. *Konflikttransformation*: Während die Motive des Zielgruppenzugangs und der Personalverantwortung vielfach Grund für den Beginn einer Interaktion mit NSAG sein können, kann ein weiteres Ziel des Engagements ein Beitrag zur Konflikttransformation sein. Dieses Ziel kann sich im Verlauf des Engagements entwickeln und ist deutlich ambitionierter. Das Konflikttransformationmotiv verändert die Grundlagen gegenüber der NSAG wie auch gegenüber der offiziellen Regierung, da über humanitäre Aspekte (Zielgruppenzugang) und Sicherheitsanliegen hinausgehende explizite politische Anliegen thematisiert werden. Hinzu kommt, dass ein konflikttransformatives Interesse der Entwicklungspolitik ggf. insbesondere die Aufgabenbereiche der Außenpolitik verstärkt berührt bzw. diplomatische Initiativen ergänzend zu den entwicklungspolitischen Wirkungsmöglichkeiten hinzutreten müssen, um Wirkungen entfalten zu können. Das Motiv der Konflikttransformation ist daher politisch besonders komplex.

Die vier Zielsetzungen schließen sich keinesfalls aus, sondern können gleichzeitig oder auch komplementär verfolgt werden.

5 Empirische Bestandsaufnahme: Wie interagiert Entwicklungspolitik mit NSAG?

Kapitel 4 hat Berührungspunkte zwischen NSAG und Entwicklungspolitik sowie idealtypische Zielsetzungen für einen Umgang der Entwicklungspolitik mit NSAG identifiziert. Im vorliegenden Kapitel steht eine empirische Bestandsaufnahme der Interaktion entwicklungspolitischer Akteure mit NSAG im Vordergrund. Dabei werden vorzufindende Interaktionsmuster (existierende Handlungsmodi etc.), akteurspezifische Erfahrungen sowie schließlich die damit zusammenhängenden Herausforderungen (Chancen und Risiken der Interaktion) erörtert.

Einschlägige Darstellungen oder zugängliche Untersuchungen zum Umgang entwicklungspolitischer Akteure mit NSAG gibt es bislang kaum. Die hier dargestellten Verhaltensweisen beruhen zu einem großen Teil auf der Auswertung der drei vorgenommenen Länderstudien zur deutschen Entwicklungspolitik, einer Vielzahl ergänzender Interviews mit deutschen entwicklungspolitischen Akteuren der staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit sowie Interviews außerhalb der Entwicklungspolitik (AA, BMVg, wissenschaftliche Einrichtungen etc.). Ergänzend wurden internationale Erfahrungen einbezogen, die in einschlägigen Dokumenten und Fachveröffentlichungen dargestellt sind oder auf drei Fachveranstaltungen von *Conciliation Resources* (London), *Geneva Call* (Genf) und *Wilton Park* (Steypning/UK) zur Sprache kamen. Darüber hinaus wurde der Rücklauf aus einer vertraulichen Befragung internationaler Geber und nichtstaatlicher Fachorganisationen ausgewertet.

Vor diesem Hintergrund lassen sich Merkmale und Verhaltensweisen entwicklungspolitischer Akteure mit NSAG erkennen, die sich bestimmten Interaktionsmustern zuordnen lassen (5.1) bzw. mit den beteiligten Akteuren verknüpft sind (5.2). Darüber hinaus lassen sich in allgemeiner Form Chancen und Risiken der Interaktion mit NSAG identifizieren (5.3).

5.1 Interaktionsmuster

Interaktion entwicklungspolitischer Akteure mit NSAG findet statt

Entwicklungspolitik interagiert mit NSAG. In allen Kooperationsländern, in denen NSAG eine Bedeutung zukommt, interagieren entwicklungspoli-

tische Akteure mit diesen Gruppen. Dies gilt für die deutschen Akteure beispielsweise in der Casamance/Senegal und in Tadschikistan, aber ebenso für alle anderen relevanten Länderfälle wie etwa die Demokratische Republik Kongo (DRC), Somalia, Uganda, Nigeria, Jemen, Israel / Palästina, Afghanistan, Nepal, die Philippinen und Kolumbien.

Diese Interaktion ist fallspezifisch und lässt nur sehr begrenzt Verallgemeinerungen auf Vorgehensweisen zu. Sie bezieht sich

- auf das *BMZ*, das z. T. unmittelbar mitwirkt (etwa bei Gesprächen zum Schwerpunktstrategiepapier in der Casamance).
- auf die *Durchführungsebene*, wobei insbesondere die GTZ und der Deutsche Entwicklungsdienst durch die unmittelbare und permanente Präsenz eine wichtige Rolle bei der direkten Kommunikation haben; für die KfW trifft dies z.T. ebenfalls auf der Ebene einzelner Maßnahmen zu.
- auf *lokale Partner der deutschen Durchführungsorganisationen*, da etwa bei der KfW in der Regel der Partnerorganisation die Funktion zukommt, Maßnahmen innerhalb des Landes abzusprechen und einzubetten (etwa Nepal).
- auf die *politischen Stiftungen*, die z. B. NSAG-Vertreter in Seminarveranstaltungen oder Dialogforen beteiligen (etwa Konrad-Adenauer-Stiftung in der DRC oder die Heinrich-Böll-Stiftung, die im Südosten Afghanistans das *Tribal Liason Office* unterstützt, das mit traditionellen Stammesführern kooperiert).
- auf *andere deutsche Nichtregierungsorganisationen*, die beispielsweise wie der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Welthungerhilfe aufgrund ihrer Aufgabenstellung über vielfältige Beziehungen zu NSAG (Tadschikistan, Äthiopien etc.) verfügt und in aller Regel Absprachen (stillschweigend, mündlich, schriftlich) mit der jeweiligen lokalen Macht schließt.

Handlungsmodi: Typologie der Handlungsmöglichkeiten

Die Handlungsmöglichkeiten entwicklungspolitischer Akteure für die Interaktion mit NSAG lassen sich folgendermaßen grob kategorisieren:

- *Vermeidung von Interaktion*: Entwicklungspolitik umgeht bewusst oder unbewusst Länder, Regionen oder Situationen, in den NSAG existent sind (Beispiel: Darfur).

- *Ignoranz / Beobachtung / unfreiwillige Interaktion*: Entwicklungspolitik ist in Situationen mit NSAG präsent, nimmt diese aber nicht als solche wahr oder versucht, durch ein „Nichtverhalten“ oder ausschließlich auf Beobachtung ausgerichtetes Verhalten nicht zum Akteur zu werden (Beispiel: Tadschikistan nach 2001; vgl. Kasten 7). In einem solchen Kontext kann es dennoch zu Situationen „unfreiwilliger Interaktion“ (etwa bei Entführungsfällen) kommen.
- *Apolitisches Agieren / Äquidistanz*: Entwicklungspolitik strebt zwar entwicklungs- und teilweise sogar konfliktbezogene Beiträge an, die aber bewusst unpolitisch gehalten sind. Kommunikation mit NSAG ist oft unvermeidlich, kann aber über Mittler erfolgen. (Beispiel: Casamance)
- *Ausgrenzung*: Entwicklungspolitik unterstützt eine Ausgrenzung der NSAG (Beispiel: überwiegendes Geberverhalten gegenüber der Hamas vor den Parlamentswahlen in Palästina im Januar 2006).
- *Kooperation*: Entwicklungspolitik bezieht in unterschiedlicher Form NSAG direkt ein. Dies kann sich auf die unmittelbare Berücksichtigung bei Maßnahmen und Dialogforen beziehen oder auch eine Form annehmen, bei der die NSAG als Kooperationspartner fungiert.

Die Vor- und Nachteile der einen oder anderen Handlungsmöglichkeit hängen entscheidend vom jeweiligen Fall ab.

**Kasten 7: NSAG in Tadschikistan – ein Thema für entwicklungs-
politische Akteure?**

Tadschikistan steht exemplarisch für eine Situation, in der für externe Akteure nicht unmittelbar erkennbar ist, dass NSAG eine wichtige Rolle spielen könnten. Zentralstaatliche Macht wird durch Gewaltakteure in Frage gestellt, die weder als Kollektiv existieren noch in ihrer Gesamtheit als eindeutig legitim oder illegitim, ja nicht einmal klar als staatlich oder nichtstaatlich bezeichnet werden können. Zugleich steht die Legitimität staatlichen Handelns selbst in Frage, wenn Handlungen zur Herstellung staatlicher Handlungsfähigkeit gezielt auf Kosten politischer Pluralität und vereinbarter Grundsätze der Machtteilung gehen.

Tadschikistan erlebte von 1992 bis 1997 einen Bürgerkrieg, dessen vordergründige Konfliktachse entlang der Frage verlief, auf welchem politisch-ideologischen Fundament der junge Staat, der als ärmstes Land aus der zerfallenden Sowjetunion hervorgegangen war, aufgebaut werden sollte. Zugleich war jedoch die unterschiedliche ethnoregionale Verankerung ein zentrales Unterscheidungsmerkmal zwischen den wesentlichen Konfliktparteien. Nach dem Friedensabkommen von 1997 konnte die formal etablierte Koalitionsregierung aus alter Machtelite und ehemaliger Opposition zunächst nur sehr langsam ein wirksames staatliches Gewaltmonopol an die Stelle der fragmentierten Bürgerkriegsordnung setzen. Bis 2001 blieben ganze Landesteile de facto unter der Kontrolle lokaler Machthaber (*Warlords*). Der Krieg der internationalen Koalitionstruppen gegen die Taliban in Afghanistan beschleunigte dann auch im benachbarten Tadschikistan die Konsolidierung zentralstaatlicher Macht, so dass viele Beobachter davon ausgehen, das staatliche Gewaltmonopol sei heute weitgehend hergestellt. Dennoch weisen seriöse Konfliktanalysen bis heute auf eine nach wie vor bedeutsame Rolle regionaler „*strongmen*“ oder „*big men*“ hin, die in der Kontinuität der Bürgerkriegs-*Warlords* stehen, zum Teil mit diesen identisch sind und trotz mitunter erlangter offizieller staatlicher Positionen nach wie vor auf eigene Rechnung agieren. Sie sind zwar über vertikale Patronage-Netzwerke, an deren Spitze der Staatspräsident steht, in den Gesamtstaat eingebunden. Jede regionale Subeinheit stellt indes ein politisches System für sich dar, weshalb sich auch die Formen der Governance zwischen den Einheiten erheblich unterscheiden.

Begrifflich stellt sich damit das Problem, die Grenze genau zu bestimmen, ab der es sinnvoll ist, regional oder lokal einflussreiche Akteure noch (bzw. nicht mehr) als NSAG zu betrachten. Darüber hinaus ist es für externe entwicklungs-politische Akteure jedoch vor allem von entscheidender Bedeutung, gerade in Post-Konflikt-Ländern möglichst genau über Qualität und Funktionsweise nationaler *und* lokaler Governance-Strukturen und Netzwerke im Bilde zu sein. Nur so lassen sich auch im Hinblick auf NSAG unbeabsichtigte Wirkungen vermeiden (z. B. Stärkung von *Warlords*, die zur politischen Destabilisierung beitragen können; Begünstigung einer Gruppe auf Kosten anderer), aber auch unverhoffte Chancen erkennen (z. B. Einbindung ehemaliger Bürgerkriegsakteure in eine neue, zivile Form der Staatlichkeit).

Blinde Flecken vs. Konturen im Umgang mit NSAG

Es lassen sich für die deutsche und internationale Entwicklungspolitik NSAG-Fälle identifizieren, die vergleichsweise „zugänglicher“ sind, während andere Situationen sich komplexer und vor allem politisch sensibler darstellen .

Die Gründe hierfür dürften darin bestehen, dass beispielsweise im „Sonderfall“ Sri Lanka zumindest zeitweilig ein sehr weitgehender internationaler Konsens über den Umgang mit der LTTE bestand. In anderen Fällen sind die Voraussetzungen dafür, mögliche Berührungspunkte transparent zu machen, nicht oder in einem geringeren Umfang gegeben. Dies liegt an z. T. extrem politisierten Konfliktsituationen (Beispiel Israel / Palästina), wo diese öffentliche Transparenz bei den direkt involvierten Konfliktparteien, dem regionalen Umfeld, aber auch anderen externen Akteuren kaum absehbare Wirkungen entfalten könnte.

Schwierige Rahmenbedingungen und Prozesse aufgrund von NSAG werden zumindest teilweise von entwicklungspolitischen Akteuren nicht dokumentiert, sondern eher informell innerhalb der jeweiligen Einrichtungen abgeklärt oder dem BMZ mündlich erörtert (beispielsweise wenn eine NSAG eine EZ-Maßnahme zu verhindern versucht, weil diese nicht der lokalen Bevölkerung zugute komme, oder wenn Unklarheit darüber besteht, welche konkreten lokalen Nichtregierungsorganisationen Nutznießer von Entwicklungsfonds sind und dadurch möglicherweise eine NSAG profitiert).

Ebenen der Interaktion: NSAG Relevanz von der Strategie bis zur Umsetzung

Interaktion mit NSAG kann in der Entwicklungspolitik auf verschiedenen Ebenen stattfinden:

- *Strategieebene*: Konzeptionell wird dem Vorgehen gegenüber NSAG bislang in der deutschen Entwicklungspolitik keine direkte Beachtung geschenkt. Allerdings werden mit dem Übersektoralen Konzept „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ 2005b) und dem Sektorübergreifenden Konzept zur „Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe“ (BMZ 2005a) Situationen angesprochen, in denen NSAG eine Rolle spielen (etwa wenn in einem Land keine Regierung als Ansprechpartner vertreten ist).

Ähnliches gilt für die Länderebene. Auch hier gibt es bislang bei den Länderkonzepten und Schwerpunktstrategiepapieren keine expliziten Bezüge zu NSAG.

- *Politische Ebene:* Auf der politischen Ebene – d. h. an den Stellen, an denen politische Leitungsebenen sichtbar beteiligt sind oder mitwirken – können unterschiedliche Kommunikations- und Kooperationsformen bestehen:
 - Offizielle politische Gespräche u. a. mit politischen Vertretern einer NSAG.
 - Gespräche mit humanitären oder entwicklungspolitischen Einrichtungen (etwa Hilfsorganisationen), die einer NSAG nahe stehen.
 - Beteiligung einer NSAG an Regierungskonsultationen bzw. -verhandlungen, insofern dies von der offiziellen Partnerseite mitgetragen oder auch gewollt wird.
 - Ein dem Politikdialog vergleichbarer Mechanismus, der sich auf das Handeln der NSAG bezieht (etwa Umgang mit Menschenrechten).
 - Entwicklungspolitik ist um politische Transparenz gegenüber den Konfliktparteien und den Bevölkerungsgruppen bemüht. Dieses Transparenzgebot lässt sich beispielsweise bei der Informationspolitik gegenüber der srilankischen Regierung oder gegenüber der israelischen Regierung (im Hinblick auf die Aktivitäten mit der palästinensischen Seite) erkennen. In der Casamance trägt vermutlich bereits die Kommunikation über die Projektziele dazu bei, Misstrauen abzubauen.
- *Operative Ebene:* Bei der Vorbereitung und Implementierung von EZ-Maßnahmen gibt es vielfältige Interaktionsmuster:
 - Bei den operativen Maßnahmen lassen sich drei Projekt-/Programmtypen identifizieren:
 - (i) *Maßnahmen, die einen direkten Beitrag zum Friedensprozess leisten wollen und einen direkten Kontakt zur NSAG erforderlich machen.*
 - (ii) *Maßnahmen, die über die Bereitstellung von Leistungen Kommunikationskanäle zur NSAG aufbauen können oder wollen.*

Die Heinrich-Böll-Stiftung arbeitet in den paschtunischen Provinzen Afghanistans mit traditionellen Stammesführern zusammen. Ähnliche Überlegungen wurden zur Zusammenarbeit mit religiösen Führern in Nigeria angestellt. Dieses Vorgehen soll jeweils Spielräume schaffen, um politische Anliegen (Förderung demokratischer Elemente etc.) stärken zu können.

(iii) *Maßnahmen, die Leistungen in Gebieten erbringen, die unter NSAG-Kontrolle stehen und daher ein Zusammenwirken mit der NSAG erforderlich machen.* Unter diesen Typus lässt sich u.a. das deutsche TZ-Engagement in der Casamance/Senegal fassen.

- In einigen Fällen fungiert die NSAG als Projektpartner.
- Die Deutsche Welthungerhilfe schließt bei Ihren Maßnahmen mit der jeweils herrschenden Macht stillschweigende, mündliche oder schriftliche Abkommen.
- Im Hinblick auf die Sicherheit des entsandten und lokalen Personals gibt es unterschiedlichste Kommunikationsformen. In der Casamance/Senegal ist für das Vorgehen der GTZ aus Sicherheitsgründen ein Kontakt zur *Mouvement des forces démocratiques des Casamance* (MFDC) erforderlich. Dies geschieht allerdings beispielsweise über die indirekte Bekanntgabe einer Reise in das Projektgebiet im Vorfeld.

Die KfW arbeitet z. T. mit Sicherheits-*Consultants* (Nepal, Kolumbien), die etwa bei auftauchenden Problemen mit einer NSAG eingeschaltet werden. So erschwerten beispielsweise in Kolumbien Guerillatruppen die Durchführung eines KfW-Vorhabens mit dem Argument, dass das Projekt nicht von Nutzen für die Bevölkerung sei. Der Träger schaltete daraufhin einen *Consultant* ein, der mit der Guerilla Kontakt aufnahm.

Das KfW Wasservorhaben *Middle Marsyangdi* in Nepal musste 2005 wegen massiver Sicherheitsprobleme stillgelegt werden. Die Bauarbeiten wurden zuvor von August 2004 bis Anfang 2005 wegen der Drohungen durch die Maoisten fast vollständig eingestellt. Informelle Absprachen zwischen der deutschen und nepalesischen Seite einerseits und den Maoisten andererseits, den Ein-

fluss auf das Projekt zu minimieren, hatten sich als nicht erfolgreich erwiesen.

Für die Friedensfachkräfte des Deutschen Entwicklungsdienstes und für verschiedene Nichtregierungsorganisationen ist die Einbettung der Aktivitäten in lokale Partnerstrukturen entscheidend, um auch Sicherheitsrisiken für das Personal minimieren zu können.

- *Förderung internationaler Mechanismen:* Internationale Foren und Mechanismen zur Bindung von NSAG an Normen und Standards sind ein weiteres Feld, das durch entwicklungspolitische Akteure gefördert wird. „Geneva Call“ zählt mit den Landminen-Aktivitäten zu den Pionieren auf diesem Gebiet. Der von *Conciliation Resources* initiierte³¹ und durch Geber unterstützte Erfahrungsaustausch, an dem NSAG-Vertreter, Regierungsvertreter aus den Ländern, Gebervertreter und Repräsentanten aus der Wissenschaft vertreten waren, ist eine weitere Möglichkeit auf diesem Gebiet tätig zu werden.

Abhängigkeit der Interaktion vom konkreten Fall und seinen Mikrobedingungen

Alle Situationen, in denen NSAG eine Rolle spielen, sind durch extrem spezifische Bedingungen geprägt. Trotz globaler Charakteristika gewaltförmiger Konflikte und veränderter Gewaltstrategien (Entterritorialisierung von Konflikten, Gewaltkonflikte als Instrument zur Einkommensgenerierung etc.)³² gibt es eine Gleichzeitigkeit von lokal-spezifischen Bedingungen (vgl. von Trotha 2005). Diese spezifischen Bedingungen führen zu sehr unterschiedlichen Gestaltungsspielräumen mit den NSAG vor Ort. Letztlich hängt das Vorgehen etwa des GTZ-Mitarbeiters wesentlich davon ab, wie die entsprechende Person die Situation einschätzt und Risiken bewertet. Hinzu kommt, dass auch die Mikrobedingungen in einer gegebenen Situation z. T. sehr raschen Veränderungen unterworfen sind. Wie sich bestimmte Ereignisse (etwa Ankündigungen der Regierung in der Hauptstadt) vor Ort niederschlagen, lässt sich meist nur in der unmittelbaren lokalen Situation erfassen und bewerten.

31 Siehe Ricigliano 2005.

32 Siehe hierzu ausführlicher Kapitel 3.

Für die Entwicklungspolitik und andere externe Akteure bedeutet dies, dass Generalisierungen nur sehr begrenzt sinnvoll und möglich sind.

Kasten 8: Beispiele für Interaktion mit NSAG

- *Casamance – Punktuelle Kontakte.* Die sozioökonomische Entwicklung zur Friedensförderung in der Casamance ist ein Schwerpunkt der deutschen EZ mit dem Senegal; der deutsche Beitrag lässt sich überwiegend mit „*working in conflict*“, hinsichtlich einzelner Aktivitäten auch mit „*working on conflict*“ beschreiben. Die MFDC ist in der dortigen Region ein eher diffuser Gewaltakteur, der kaum noch über gemeinsame Handlungsmöglichkeiten verfügt und nur vereinzelt in der Lage ist, territoriale Kontrolle auszuüben. Die senegalesische Regierung erwartet von den Gebern eine zurückhaltende Position gegenüber der MFDC. Die Interaktion der deutschen EZ mit der MFDC ist eher begrenzt und indirekt und bezieht sich vor allem auf das tagtägliche Arbeiten und projektvorbereitende Kontakte. Diese Strategie – auch wenn sie nicht als solche dokumentiert ist – enthält derzeit die geringsten Risiken (keine „naive Aufwertung“ der MFDC, Vermeidung von Anreizen für scheinbare Friedensprozesse („Mediationsrenten“ etc.) und die größten Chancen (v. a. lokale Konfliktbearbeitungsmöglichkeiten). Der diffuse Charakter der MFDC steht durchaus exemplarisch für viele Gewaltakteure insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent.
- *Tadschikistan – Grauzone zwischen staatlichem und nichtstaatlichem Akteur.* Die tadschikischen *warlords* sind relativ weitgehend in das Staatgefüge eingebunden und deshalb vielfach kaum mehr als NSAG zu identifizieren. Aufgrund dieses spezifischen Charakters werden sie von der EZ und anderen externen Akteuren nicht in den Kategorien Staat/Nicht-Staat wahrgenommen. Dementsprechend besteht kein „Anerkennungsproblem“ gegenüber diesen Gruppen. Externe Akteure (einschließlich der deutschen EZ) haben den von der tadschikischen Regierung suggerierten Übergang von den *warlords politics* des Bürgerkriegs zur Post-Konflikt-Stabilisierung frühzeitig beim Wort genommen. Positiv an diesem Verhalten ist, dass damit eine größere Offenheit für den Umgang mit den *warlords* vorhanden war. Sofern damit nicht der Blick für die existierenden politischen Risikofaktoren und innergesellschaftlichen Konfliktpotentiale verschleiert wird, kann dieses sehr formale Staatsverständnis von Vorteil sein.

5.2 Akteurspezifische Erfahrungen

Regierungen sind für Handlungsspielräume weiterhin wichtig

Die Gestaltungsspielräume der Entwicklungspolitik in Bezug auf NSAG hängt meist entscheidend von der jeweiligen Regierung ab. Dies gilt vor allem für Länder mit einer weitgehend funktionsfähigen und legitimierten Regierung. Ein Vorgehen der Entwicklungspolitik, das gegen den ausdrücklichen Willen der jeweiligen Regierung durchgesetzt wird, lässt sich kaum vorstellen und realisieren.

Dort, wo Regierungen de facto schwach sind, das Gewaltmonopol wesentlich eingeschränkt ist und/oder die Legitimität fehlt, können z. T. andere Gestaltungsspielräume existieren. Mit der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (EONÜ) verfügt das BMZ seit 2005 über eine flexiblere Möglichkeit, in solchen Situationen tätig werden zu können. Demnach kann

„[in] besonders gelagerten Fällen [...] die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe aber auch Aufgaben der Finanziellen oder Technischen Zusammenarbeit übernehmen. Dies bietet sich in Ländern an, in denen keine Regierung vorhanden ist, mit der vernünftigerweise kooperiert werden könnte. In anderen Situationen ist es politisch angeraten, unterhalb der Schwelle der Sichtbarkeit staatlicher Entwicklungszusammenarbeit zu bleiben.“ (BMZ 2005a, 6)

Staatliche/nichtstaatliche Entwicklungspolitik: Wer interagiert mit NSAG?

Der Unterschied zwischen einem staatlichen und nichtstaatlichen entwicklungspolitischen Akteur bei der Interaktion mit einer NSAG kann von erheblichem Gewicht sein. Ganz offensichtlich gibt es für internationale Nichtregierungsorganisationen einen sehr viel größeren Spielraum, Interaktionsformen mit NSAG aufzubauen. In politischer Hinsicht bestehen hier Gestaltungsspielräume vor allem für die politischen Stiftungen. Inwieweit diese tatsächlich in einem größeren Umfang genutzt werden, lässt sich vor dem Hintergrund der vorliegenden Erhebungen nicht eindeutig beantworten; sie werden zumindest teilweise genutzt. Für andere Nichtregierungsorganisationen wie die Deutsche Welthungerhilfe bestehen offensichtlich pragmatische Gestaltungsmöglichkeiten, um Zielgruppen unter Einbeziehung von NSAG erreichen zu können. In diesem Feld liegen bereits langjährige Erfahrungen vor.

Für öffentliche entwicklungspolitische Akteure sind die Gestaltungsgrenzen in einigen Fällen deutlicher zu erkennen als bei Nichtregierungsorganisationen, aber Spielräume durchaus vorhanden. Problematisch dürfte eine „engere“ Interaktion vor allem dann sein, wenn eine Konfliktsituation besonders „festgefahren“ ist und eine Kommunikation mit der NSAG explizit nicht gewünscht ist, eine Einbettung des Vorgehens in einen internationalen Konsens nicht vorhanden ist sowie Normen und Werte durch die NSAG besonders schwerwiegend verletzt werden (Terrorakte u. ä.).

5.3 Chancen und Risiken beim Umgang mit NSAG

Insgesamt eröffnet die Interaktion mit NSAG Chancen, sie birgt aber zugleich auch Risiken. Eine Kosten-Nutzen-Aufstellung für ein Engagement in einer Situation, die eine Interaktion mit einer NSAG erforderlich macht, ist grundsätzlich sinnvoll, um Transparenz über die möglichen Wirkungen des eigenen Verhaltens erzielen zu können.

Allerdings wird ein Abwägen, ob letztlich die Chancen oder die Risiken eines bestimmten Vorgehens stärker ins Gewicht fallen, allenfalls auf Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen möglich sein. Nicht zuletzt die von außen kaum oder nicht nachvollziehbaren Entscheidungsabläufe innerhalb einer NSAG erschweren die jeweilige Kosten-Nutzen-Abwägung.

Die potentiellen Chancen einer Interaktion ergeben sich aus den Motiven und Zielen, die entwicklungspolitische Akteure in diesem Rahmen verfolgen (siehe Kapitel 4.2). Risiken können damit verbunden sein, dass NSAG aus einer Interaktion mit externen Akteuren de facto eine gewisse internationale Aufwertung als „anerkannte“ Gesprächspartner erfahren. Interaktion, insbesondere Kooperation mit einer NSAG kann darüber hinaus bedeuten, dass dieses Vorgehen etwa von der jeweiligen Regierung als Parteinahme interpretiert wird und ein möglicher Einfluss als „neutraler“ Partner dadurch verringert wird. Wenn Interaktion bedeutet, dass Ressourcen in Gebiete kommen, in denen NSAG de facto der Zugang nicht unterbunden werden kann, kann dies die Macht- und Ressourcenbalance beeinflussen und möglicherweise die Fähigkeit einer NSAG zur Gewaltausübung ungewollt stärken. Interaktion mit einer NSAG enthält schließlich auch Risiken für die innenpolitische Debatte eines Gebers, da der Umgang mit vielen NSAG ein hohes politisches Risiko darstellen kann.

Jedes Abwägen von Chancen und Risiken muss zudem Kosten und Nutzen eines Nichtengagements oder einer einseitig auf die Regierung abzielenden Interaktion / Kooperation einbeziehen. Tabelle 4 fasst wesentliche Chancen und Risiken in einer Übersicht zusammen.

Tabelle 4: Chancen und Risiken der Interaktion mit NSAG	
<i>Chancen</i>	<i>Risiken</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Zugang zu Zielgruppen / humanitäre Ziele – Möglichkeiten zum Konfliktmanagement / Einfluss auf Friedensprozesse – Erhöhte Sicherheit für lokales und entsandtes Personal – Verringerung von <i>blind spots</i> / Informationsgewinn über NSAG-kontrollierte Gebiete – Kontakt / Zugang zur herrschenden Macht (wenn beispielsweise keine Regierung vorhanden ist) 	<ul style="list-style-type: none"> – De-facto-Aufwertung / Legitimierung der NSAG – Verengung von Handlungsoptionen, wenn Interaktion mit NSAG als „Parteinahme“ perzipiert wird – Konfliktverlängerung / „<i>feeding the conflict</i>“ – „Naivität“ hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten – Einschränkung der Souveränität des Landes / massiver Eingriff – Glaubwürdigkeitsverlust wegen „Kooperation“ mit NSAG
Quelle: eigene Zusammenstellung	

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die deutsche Entwicklungspolitik

Interagieren mit NSAG

NSAG sind in einer Vielzahl von Kooperationsländern der Entwicklungspolitik zentrale Akteure. In ähnlicher Form gilt dies für andere außenorientierte Politiken, allen voran die Diplomatie und die Verteidigungspolitik. Berührungspunkte bestehen darüber hinaus auch zu den Innenressorts (v. a. Anti-Terrorkampf, Polizeiausbildung).

Der Begriff NSAG beinhaltet heterogene Gruppierungen, die in sehr unterschiedlicher Weise für die Entwicklungspolitik relevant sind. Traditionelle Autoritäten (Nigeria, Afghanistan etc.), die über Gewaltanwendungsmöglichkeiten verfügen, sind mit den Erscheinungsformen organisierter Kriminalität in Kolumbien nicht zu vergleichen. Die Diffusität etwa der MFDC ist mit dem quasistaatlichen Charakter der *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) kaum zu vergleichen. Ebenso haben die lokalen Autoritäten in Tadschikistan, die über Gewaltmittel verfügen, wenig mit dem Terrornetzwerk der *Al Qaeda* gemein.

Wenn es um den Umgang oder die Interaktion mit NSAG geht, ist damit keinesfalls automatisch eine wie auch immer geartete Anerkennung oder Legitimierung von Zielen, eingesetzten Mitteln oder Verhaltensweisen dieser Gruppen gemeint. Vielmehr geht es darum, dass sich Entwicklungspolitik reflektiert gegenüber diesen Gruppierungen verhalten muss, um sowohl mögliche Gestaltungsspielräume und damit konstruktive Einflussnahme ausüben oder um mögliche negative Wirkungen vermeiden zu können.

Die internationale Gemeinschaft ist bislang nur sehr zögerlich mit den Herausforderungen umgegangen, die sich aus dem Zerfall von Staaten, der Existenz von Quasistaaten und damit verbunden mit NSAG ergeben. Die Frage, wie mit diesen Phänomenen umgegangen werden kann, wird anhand von Normen und Prinzipien beantwortet, die vielfach nicht mehr geeignet sind, Phänomen wie dauerhafte *states within states* oder Konflikte als Instrument der Einkommensgenerierung sowie die Entterritorialisierung

von Gewaltakteuren zu begegnen. Die vielfach erhobene Forderung³³, neue und kreative Ansätze für den Umgang mit diesen Situationen zu identifizieren, sind berechtigt. Dabei geht es keineswegs darum, „naiv“ solche Gruppen aufzuwerten oder ihnen etwa „Mediationsrenten“ – also Anreize zu schaffen, scheinbare Friedensprozesse zu initiieren - zukommen zu lassen, sondern Möglichkeiten zu identifizieren, wie mit diesen Herausforderungen angemessener als in der Vergangenheit umgegangen werden kann.

Strategieelemente für entwicklungspolitische Akteure beim Umgang mit NSAG

Die Bedingungen sowie Risiken und Chancen für eine Interaktion mit NSAG sind für entwicklungspolitische und andere externe Akteure immer fallabhängig zu beurteilen. Dennoch lassen sich einige grobe Hinweise für entwicklungspolitische Akteure formulieren:

- *Territorialkontrolle*: Bei Gruppen, die ein Gebiet gänzlich oder weitgehend kontrollieren, kann zumindest aus einer humanitären Perspektive und aus Gründen des Informationszugangs eine Notwendigkeit zur Interaktion bestehen. Diese Interaktion kann sich auf einen ausgehandelten Zugang (*negotiated access*) zu einem Gebiet bis hin zur Kooperation beziehen (NSAG als Kooperationspartner). Territorialkontrolle können vor allem Guerilla- und Rebellenbewegungen sowie *warlords* ausüben. Einige NSAG mit einer effektiven Territorialkontrolle haben quasistaatliche Strukturen (*states-within-states*³⁴) etabliert.³⁵
- *Form der Gewaltanwendung und -androhung*: Je stärker eine NSAG Gewaltmittel einsetzt oder mit ihrem Einsatz (bis hin zu Terrorakten) droht, umso weniger wahrscheinlich ist es, dass eine direkte Interak-

33 Siehe beispielsweise Herbst (2000, 260), der „*more space for alternatives than has been the case in the past*“ fordert. Ähnlich Kingston / Spears 2004a und Ricigliano 2005, 8 f.

34 Siehe zu dieser Debatte den guten Überblick bei Kingston / Spears 2004b.

35 Siehe etwa das LTTE-Bespiel. In den entsprechenden Gebieten verfügt die LTTE nicht nur de facto über ein Gewaltmonopol, sondern unterhält auch funktionierende administrative Strukturen. Es werden steuerähnliche Abgaben erhoben. Die LTTE-Struktur war darüber hinaus in der Lage, vergleichsweise effektiv mit den unmittelbaren Tsunami-Folgen umzugehen.

tion angemessen und sinnvoll ist. Insbesondere bei Entführungsfällen zeigt sich aber, dass selbst bei eindeutigen Terrorgruppen eine Interaktion (Kommunikation über Forderungen etc.) mit diesen Gruppen oder zumindest mit Mittlern angemessen und erforderlich sein kann. Dennoch muss der Art und Weise sowie dem Umfang der Gewaltanwendung eine große Bedeutung beigemessen werden.

- *Staatlicher oder nichtstaatlicher Akteur*: Das Beispiel Tadschikistan (aber auch die parastaatlichen Milizen in Darfur/Sudan und andere Situationen) zeigen, dass es sinnvoller sein kann, den Staat in seiner Verantwortung für scheinbare „nichtstaatliche“ Gewaltakteure zu belassen und ihn nicht durch eine definitorische Grenze zu entlasten. In definitorischer Hinsicht bestehen „Grauzonen“, die in der entwicklungspolitischen Praxis aber nicht zu einer Aufhebung der staatlichen Verantwortung gegenüber mit ihm in Verbindung stehenden Gewaltakteuren führen sollten.
- *Mehrwert der Interaktion*: Interaktion ist kein Selbstzweck und sollte nur dann angestrebt werden, wenn eine konstruktive Einflussnahme möglich erscheint. Entwicklungspolitische und andere Akteure sollten den möglichen Mehrwert ihres Engagements – auch im Vergleich zu anderen Akteuren – identifizieren können. Das Risiko von „Mediationsrenten“ u. ä., wo der „Friedensprozess“ zu einer wichtigen Einkommensquelle und damit zum Selbstzweck werden kann, ist jeweils zu beachten.
- *Eigene Normen und Werte*: Gegenüber allen beteiligten Akteuren muss jeweils das eigene Normen- und Wertesystem deutlich sein. Die Positionierung gegenüber Formen der Gewaltanwendung, Missachtung von Menschenrechten (Kindersoldaten, Landminen etc.) muss immer außer Zweifel stehen.
- *Internationale Einbettung der Interaktion*: Eine Interaktion mit NSAG gebietet eine sehr weitgehende internationale Abstimmung (EU, andere Geberforen etc.) zum Verhalten gegenüber den entsprechenden Gruppen. Eine gemeinsame Haltung ist erforderlich, um Verhaltensänderungen der NSAG (ggf. auch anderer Konfliktparteien wie etwa der Regierung) erzielen zu können, die ohne eine annähernd einheitliche Positionierung der externen Akteure nicht zu erreichen ist. Aufgrund der meist politisch sehr sensiblen Konstellationen ist es ebenfalls wichtig, im Sinne von Glaubwürdigkeit vor dem Hintergrund eines internationalen Konsenses zu agieren. Diese Glaubwürdigkeit ist wichtig für das Vorgehen in der betroffenen Region, für

das internationale Auftreten, aber auch für mögliche Debatten im eigenen Land.

- *Informationsdefizite über NSAG:* Für wesentliche Fragen der Interaktion mit NSAG sind Informationen über die Ziele, Art, Struktur und Vorgehensweise der NSAG zentral. Ob eine bestimmte lokale NRO in den palästinensischen Gebieten eine Unterorganisation der Hamas ist, inwieweit die inoffizielle *warlord*-Struktur in Tadschikistan fortbesteht, wie zuverlässig die Maoisten Nepals sind etc., ist vielfach nicht oder kaum zu beantworten. Möglicherweise sind beispielsweise die dem BMZ (und anderen Akteuren) zur Verfügung stehenden Informationen zu diesen Fragen nicht in jedem Fall ausreichend. Bei einem intensiven Engagement der deutschen Entwicklungspolitik sind Informationsquellen, die einen besseren Einblick erlauben, von großer Bedeutung.
- *Mittler und zivile Ansprechpartner der NSAG:* In vielen Fällen kann eine Option darin bestehen, mit NSAG indirekt über Mittler beispielsweise zu kommunizieren. Dadurch kann deutlich gemacht werden, dass die NSAG kein unmittelbarer Ansprechpartner für die Entwicklungspolitik sein kann. Eine weitere Option kann darin bestehen, die Kommunikation oder Kooperation auf spezielle „zivile“ Strukturen einer NSAG zu beschränken, wobei in aller Regel angenommen werden kann, dass die Grenzen zwischen dem zivilen und militärischen Bereich einer NSAG fließend sind und zivile „Ableger“ bewusst gegründet werden, um Zugang zu Ressourcen oder politischer Aufmerksamkeit erhalten zu können.
- *Legitimationsbasis der NSAG und des Staates:* Die Frage der Legitimation ist bei der Frage, ob und ggf. in welcher Form Interaktion angemessen ist, zu stellen. Die Legitimationsdimension ist vielfach komplex. Zu beachten ist, dass sich die Legitimitätsfrage auf die NSAG, aber ebenso auf die staatlichen Akteure beziehen muss. Beispiele zeigen, dass etwa traditionelle Autoritäten etwa in Afghanistan oder zeitweilig einige *ethnic militias* in Nigeria (vgl. Agbu 2004) über eine gewisse Legitimität verfügten. Umgekehrt zeigen eine Reihe anderer Beispiele die mangelnde Legitimität von herrschenden Regierungen (etwa Äthiopien).

Eine weitere Herausforderung stellt sich, wenn eine NSAG etwa durch Wahlen legitimiert zu einem „staatlichen Akteur“ einen Transformationsprozess durchläuft (vgl. Asseburg 2006). Im Fall der Hamas, die durch die Wahlen im Januar 2006 eindeutig für sich ent-

scheiden konnten, stellt sich beispielsweise die Frage nach dem Eskalationspotential und die Gewaltbereitschaft dieser Gruppierung trotz ihrer Legitimation durch die Wahlen. Ähnliches gilt für den Übergang der somalischen NSAG-Struktur in „staatliche“ Strukturen.

- *Bereitschaft zum Dialog / Verhandeln:* Die Interaktion kann davon abhängig sein, inwieweit ein ernsthaftes Interesse bei einer NSAG zum Verhandeln oder zum Dialog besteht. Tendenziell sind solche NSAG für Gespräche und Verhandlungen offener, die politische Zielsetzungen verfolgen.³⁶ Falls solche Dialogzugangsmöglichkeiten bestehen, können sich die Chancen erhöhen, auch einen gewissen politischen Druck auszuüben, der im Gegensatz zu Staaten oftmals nicht aufgebaut werden kann (vgl. Policzer 2005b, 1ff.).
- *Rolle lokaler Partner der EZ:* In einigen Situationen ist es nicht der entwicklungspolitische Akteur, der die Interaktion mit einer NSAG gestaltet, sondern vor allem die örtliche Partnerstruktur. Die gilt für die Finanzielle Zusammenarbeit, aber auch den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und verschiedene Nichtregierungsorganisationen. Wie diese örtlichen Partner den Umgang mit NSAG konkretisieren, ist kaum abzuschätzen.

Empfehlungen

Für das BMZ und andere entwicklungspolitische Akteure ergeben sich aus der vorliegenden Analyse folgende Empfehlungen:

- Das Thema NSAG ist von großer Bedeutung für entwicklungspolitisches Handeln in vielen Ländern und Regionen. Dem Thema sollte das BMZ auf der Leitungs- sowie Arbeitsebene ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ebenso sollten sich die einschlägigen Einheiten der Durchführungsorganisationen mit dem Thema vertraut machen.
- Das Thema ist komplex und vielfach sehr sensibel. Das vorhandene Wissen ist demgegenüber noch sehr begrenzt. Das BMZ sollte deshalb gezielt Anstrengungen innerhalb Deutschlands und auf internationaler Ebene (etwa im DAC-Rahmen) unternehmen, um einen Erfahrungsaustausch zu befördern. Insbesondere auf empirischer Ebene

36 Eine Reihe von interessanten Fällen enthält der Band Ricigliano 2005.

gibt es einen großen Nachholbedarf, um Verhaltensmuster, Defizite etc. zu erkennen.

- Das BMZ könnte mit anderen Ressorts (v. a. Außen- und Verteidigungsministerium) über deren Erfahrungen im Umgang mit NSAG in Austausch treten. Eine Behandlung des Themas im Rahmen des Ressortkreises „Zivile Krisenprävention“ sollte erwogen werden.
- Eine Förderung von Initiativen wie „*Geneva Call*“ oder von fachlichen Veranstaltungen (Beispiel: *Conciliation Resources*) unter Einbeziehung von direkt beteiligten Akteuren (NSAG, betroffenen Regierungen etc.) ist ein wichtiges Instrument, um das Thema voranbringen zu können.
- Das BMZ sollte eine Handreichung vorbereiten, um für die Fachöffentlichkeit und die Durchführungsebene Hinweise zum Umgang mit NSAG zu geben.

Literaturverzeichnis

- AKUF (Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung, Universität Hamburg)*
(2004): Die „Normalität“ des Kriegsgeschehens: Zahl der Kriege konstant geblieben, Pressemitteilung, Hamburg, mimeo
- Agbu, O.* (2004): *Ethnic Militias and the Threat to Democracy in Post-Transition Nigeria*, Uppsala: The Nordic Africa Institute
- Alkol, L.* (2005): *Operation Lifeline Sudan: War, Peace and Relief in Southern Sudan*, in: Ricigliano (Hrsg.) (2005)
- Annan, K.* (2004): Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict: United Nations Security Council, mimeo
- (2005): *In larger freedom: Towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government in September 2005*, mimeo
- Asseburg, M.* (2006): *Nach den palästinensischen Parlamentswahlen: Wie mit der Hamas umgehen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Aktuell 2006/A 08)
- Ballentine, K. / H. Nitzschke* (2005): *The Political Economy of Civil War and Conflict Transformation*, in: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung (Hrsg.), *Transforming War Economies*, Berghof Handbook Dialogue Series 3; online: <http://www.berghof-handbook.net/wareconomies.htm> (Stand: 26.04.2005)
- Ballentine, K. / J. Sherman* (2003): *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Boulder: Lynne Rienner
- Berdal, M. / D. Malone* (2000): *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder: Lynne Rienner
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)*
(2005a): *Übersektorales Konzept für Maßnahmen der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe*, Bonn
- (2005b): *Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn
- Bouchez, N.* (2004): *Zwischen Diplomatie und Marginalisierung: Der Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren und seine Bedeutung für die Entwicklungspolitik*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
- Brown, C.* (2002): *Sovereignty, rights, and justice: international political theory today*, Cambridge: Polity Press

- Capie, D. / P. Policzer* (2004): Keeping the Promise of Protection: Holding Armed Groups to the same Standards as States, A Policy Brief Commissioned for The UN Secretary-General's High Level Panel on Global Security 15 January 2004; online: <http://www.armedgroups.org/images/stories/pdfs/keeping%20the%20promise%20of%20protection.pdf>
- Chojnacki, S.* (2005): „Gewaltakteure und Gewaltmärkte: Wandel der Kriegsformen?“, in: S. Frech / P. I. Trummer (Hrsg.), *Neue Kriege: Akteure, Gewaltmärkte, Ökonomie*, Schwalbach: Wochenschau Verlag
- Clapham, C.* (1998): *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge: Cambridge University Press
- Collier, P. et al.* (2003): *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, DC: World Bank, Oxford University Press; online: <http://econ.worldbank.org/prr/CivilWarPRR/text-26671/>
- Daase, C.* (1999): *Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Debiel, T. et al.* (2005): *Zwischen Ignorieren und Intervenieren: Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 23)
- Einleitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (1948); online: http://www.dgvn.de/publikationen/Allg_Erkl_MR.htm (Stand: 12.06.2005)
- Elwert, G.* (1999): Gewaltmärkte – Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt, in: G. Elwert (Hrsg.), *Dynamics of Violence: Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Group Conflicts*, Supplements to Sociologus 1, Berlin: Duncker&Humblot
- (2003): Hilfe und Intervention in Gewaltmärkten, in: *Entwicklungsethnologie* 12 (1+2)
- EMD* (Evangelisches Missionswerk in Deutschland) (2003): EED-Mitarbeiter wieder frei: Glückliches Ende einer Entführung in Indien; online: <http://www.emw-d.de/de.root/de.archiv/de.archiv.meldungen/de.meldung.85/> (Stand: 04.07.2005)
- EU* (Europäische Union) (2001): Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (2001/931/GASP), in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 344 (28.12.2001), 93–96; online: http://europa.eu.int/eurlex/pri/de/oj/dat/2001/l_344/l_34420011228de00930096.pdf
- (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie, 12. Dezember 2003, Brüssel; online: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

- (2006): Gemeinsamer Standpunkt 2006/380/GASP des Rates vom 29. Mai 2006 zur Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2006/231/GASP, in: *Amtsblatt der Europäischen Union* L 144 (31.5.2006), 25–29; online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_144/l_14420060531de00250029.pdf
- Fleming, M. / J. Roman / G. Farrell* (2000): The Shadow Economy, in: *Journal of International Affairs* 53 (2)
- Forberg, E. / U. Terlinden* (2002): Hilfe, die nicht vom Himmel fällt. Gewaltprävention in der Entwicklungsarbeit von NGOs, Münster: Lit-Verlag
- Geneva Call* (2004): An Inclusive Approach to Armed Non-State Actors and International Humanitarian Norms: Report of the First Meeting of Signatories to Geneva Call's Deed of Commitment, Genf, October 31 – November 2, 2004; online: <http://www.genevacall.org/resources/testi-publications/gc-nsa-report-05.pdf>
- Genfer Abkommen* (1949a): I. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, in: *Bundesgesetzblatt* 1954, Teil II (17), 783–812; online: <http://www.drk.de/voelkerrecht/index.html>
- (1949b): II. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See, in: *Bundesgesetzblatt* 1954, Teil II (17), 813–837; online: <http://www.drk.de/voelkerrecht/index.html>
- (1949c): III. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen, in: *Bundesgesetzblatt* 1954, Teil II (17), 838–916; online: <http://www.drk.de/voelkerrecht/index.html>
- (1949d): IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten, in: *Bundesgesetzblatt* 1954, Teil II (17), 917–986; online: <http://www.drk.de/voelkerrecht/index.html>
- Giustozzi, A.* (2003): Respectable Warlords? The Politics of State-Building in Post-Taleban Afghanistan, Crisis States Programme, London: London School of Economics (Working Paper 33)
- Glaser, M. P.* (2005): Humanitarian engagement with non-state armed actors, London: Humanitarian Practice Network (Network Paper 51)
- Glatzer, B.* (2003): Studie zur Länderbezogenen Konfliktanalyse: Afghanistan, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung

- Goedeking, U.* (2004): Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 9/2004)
- Goodhand, J.* (2004): Afghanistan in Central Asia, in: M. Pugh / N. Cooper (Hrsg.), *War Economies in a Regional Context*, Boulder: Lynne Rienner
- Heberer, T.* (2000): Strategische Gruppen in China und Vietnam: Der Fall der Privatunternehmer, Ein Beitrag zur Konzeptdiskussion, Bielefeld: Universität Bielefeld, Fakultät Soziologie (Working Paper 333)
- Herbst, J.* (2000): *State and Power in Africa*, Princeton: Princeton University Press
- Heupel, M.* (2005): Friedenskonsolidierung im Zeitalter der „neuen Kriege“: Der Wandel der Gewaltökonomien als Herausforderung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Heupel, M. / B. Zangl* (2004): Von „alten“ und „neuen“ Kriegen: Zum Gestaltswandel kriegerischer Gewalt, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45 (3), 346–369
- HIK* (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung) (2002): Konfliktbarometer; online: <http://www.hiik.de/de/barometer2002/texte/algerien.htm>
- (2004): Konfliktbarometer 2004: 13. jährliche Konfliktanalyse, Heidelberg; online: http://www.hiik.de/de/barometer2004/Konfliktbarometer_2004.pdf
- (2005): Konfliktbarometer 2005: 14. jährliche Konfliktanalyse, Heidelberg; online: <http://www.hiik.de/de/barometer2005/KonfliktBarometer2005.pdf>
- Hofmann, C.* (2004): Engaging Non-State Armed Groups in Humanitarian Action: State Actor and Non-Governmental Approaches, Background Paper, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; online: [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7fff02380449e81fc1256e14003340ef/\\$FILE/Engaging%20Non-State-D-Hofmann.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7fff02380449e81fc1256e14003340ef/$FILE/Engaging%20Non-State-D-Hofmann.pdf)
- Holmqvist, C.* (2005): Engaging Armed Non-State Actors in Post-Conflict Settings, in: A. Bryden / H. Hänggi (Hrsg.), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Münster: Lit-Verlag
- Horn, H. v. / C. Krämer* (2004): Der ICISS-Report: The Responsibility to Protect: Eine Übersicht über den Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS); online: <http://www.rootcauses.de/publ/icissumm.htm> (Stand: 30.01.2006)
- Hübner-Schmid, K.* (2004): Studien zur Länderbezogenen Konfliktanalyse – Pakistan, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung

- Human Security Centre, The University of British Columbia* (2005): *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*: Oxford University Press; online: <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>
- ICC* (International Criminal Court) (2005): *Warrant of Arrest unsealed against five LRA Commanders*, Den Haag: Press Release (ICC-20051014-110-EN); online: http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&id=114&l=en.html
- ICHRP* (International Council on Human Rights Policy) (1999): *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*, Genf
- ICISS* (International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001): *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre; online: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>
- Jackson, R.* (1990): *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press
- Kaldor, M.* (1999): *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Stanford: Stanford University Press
- Kingston, P.* (2004): *States-Within-States: Historical and Theoretical Perspectives*, in: P. Kingston / I. S. Spears (Hrsg.), *States-Within-States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, New York: Palgrave MacMillan, 1–13
- Kingston, P. / I. S. Spears* (2004a): *Conclusions and Policy Options*, in: P. Kingston / I. S. Spears (Hrsg.), *States-Within-States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, New York: Palgrave MacMillan, 189–192
- (Hrsg.) (2004b): *States-Within-States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, New York: Palgrave MacMillan
- Klingebiel, S.* (Hrsg.) (2006): *New Interfaces between Security and Development, Changing Concepts and Approaches*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies 13)
- Klingebiel, S. / K. Roehder* (2004a): *Das entwicklungspolitisch-militärische Verhältnis: Der Beginn einer neuen Allianz?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 1/2004)
- (2004b): *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen: Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 3/2004)
- Laqueur, W.* (2004): *Guerilla Warfare*, New Brunswick: Transaction Publishers
- LpBBW* (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg) (Hrsg.) (2004): *Die neuen Kriege*, Stuttgart (Der Bürger im Staat 54 (4)); online: http://www.lpb.bwue.de/aktuell/bis/4_04/Die_neuen_Kriege.pdf
- Lock, P.* (2005): *War Economies and the Shadow of Globalisation*, in: *Berghof Handbook Dialogue Series 3*

- Mair, S.* (2002): Die Globalisierung privater Gewalt: Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 2002/S 11)
- Maringer, E. / R. Steinweg* (1997): Konstruktive Haltungen und Verhaltensweisen in institutionellen Konflikten. Erfahrungen, Begriffe, Fähigkeiten, Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung
- McCartney, C.* (2006): Engaging armed groups in peace processes: Reflections for practice and policy from Colombia and the Philippines, London: Conciliation Resources
- Mehler, A.* (2004): Oligopolies of violence in Africa south of the Sahara, in: *Nord-Süd aktuell* 18 (3), 539–548
- Migdal, J. S. / K. Schlichte* (2005): Rethinking the State, in: K. Schlichte (Hrsg.), *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*, Aldershot: Ashgate, 1–40
- Münkler, H.* (2003): *Die neuen Kriege*, 5. Aufl., Reinbek: Rowohlt
- Munro, L. T.* (2004): Providing Humanitarian Assistance Behind Rebel Lines: UNICEF's Eastern Zaire Operation 1996-1998, in: P. Kingston / I. S. Spears (Hrsg.), *States-Within-States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, New York: Palgrave MacMillan, 119–134
- OECD* (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005): Recent and ongoing work of the FSG; online: http://www.oecd.org/document/32/0,2340,en_2649_33693550_35234336_1_1_1_1,00.html (Stand: 12.10.2005)
- OECD-DAC* (Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee) (2001): *Helping Prevent Violent Conflict*, Paris (The DAC Guidelines); online: <http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021866.pdf>
- (2005a): Chair's summary: Senior level forum on development effectiveness in fragile states: London, 13-14 January 2005, mimeo
- (2005b): Principles for good international engagement in fragile states: Learning and advisory process on difficult partnerships (LAP), mimeo
- Pegg, S.* (2004): From De Facto States to States-Within-States: Progress, Problems, and Prospects, in: P. Kingston / I. S. Spears (Hrsg.), *States-Within-States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, New York: Palgrave MacMillan, 35–46
- Pérouse de Montclos, M.* (2005): *Diasporas, Remittances and Africa south of the Sahara – A strategic assessment*. Pretoria: Institute for Security Studies Press
- Perry, J.* (2005): Ohne Mohn kein Lohn, in: *Die Zeit* 27, 30.06.2005

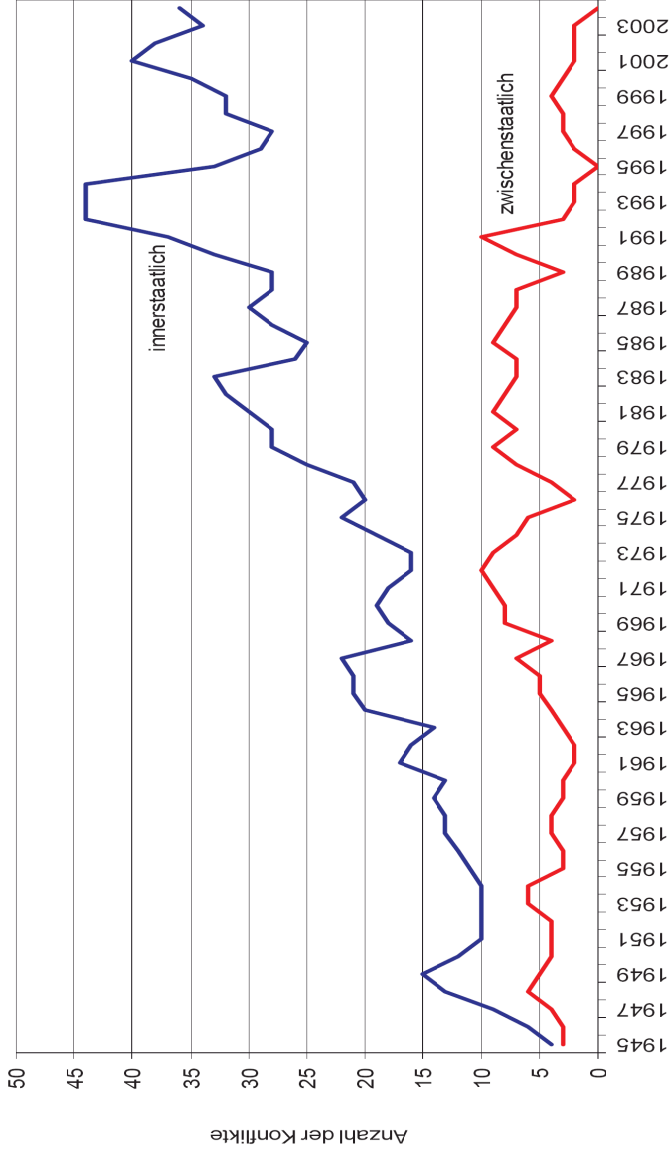
- Policzer, P.* (2002): Human Rights and Armed Groups: Toward a New Policy Architecture; online: <http://www.armedgroups.org/content/view/20/43> (Stand: 01.06.2005)
- (2005a): Neither Terrorists nor Freedom Fighters: Paper presented at the International Studies Association Conference, Honolulu, Hawaii, 3–5 March, 2005; online: http://www.poli.ucalgary.ca/dept/pubs/Policzer-Neither_Terrorists.pdf
- (2005b): Promoting democracy beyond the state: The problem of armed groups, Paper presented at the Workshop on „The Transnational Dimensions of Democracy in the Americas: New Directions in Research“, Mount Allison University, 24-26.06.2005, Calgary
- Reno, W.* (1998): Warlord Politics and African States, Boulder: Lynne Rienner
- (2004): The Collapse of Sierra Leone and the Emergence of Multiple States-Within-States, in: P. Kingston / I. S. Spears (Hrsg.), States-Within-States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era, New York: Palgrave MacMillan, 47–65
- Ricigliano, R.* (Hrsg.) (2005): Choosing to engage: Armed groups and peace processes, London: Conciliation Resources (Accord: an international review of peace initiatives 16); online: <http://www.c-r.org/accord/engage/accord16/index.shtml>
- Risse, T.* (2005): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: „Failed States“ werden zum zentralen Problem der Weltpolitik, in: *Internationale Politik* 60 (9), 6–12
- Roehder, K.* (2004): Entwicklungspolitische Handlungsfelder im Kontext erodierender Staatlichkeit in Subsahara-Afrika, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 5/2004)
- Rotberg, R. I.* (Hrsg.) (2003): State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington, DC
- Roy, O.* (1986): Islam and Resistance in Afghanistan, Cambridge: Cambridge University Press
- Schetter, C.* (2004a): Die Realität der Gewaltökonomie in Afghanistan und die Konsequenzen für Genderverhältnisse, in: J. Calies (Hrsg.), Geschlechterverhältnisse in der Überwindung von Gewaltkonflikten, Rehbürg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum (Loccumer Protokolle 27/03)
- (2004b): Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik AIPA 3/2004
- Schlichte, K.* (2000): Wer kontrolliert die Gewalt?, in: *Leviathan* 28 (2)
- (Hrsg.) (2005): The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination, Aldershot: Ashgate

- Schlichte, K. / D. Jung / J. Siegelberg* (2003): *Kriege in der Weltgesellschaft: Empirische Analysen und strukturgeschichtliche Erklärung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Schneckener, U.* (Hrsg.) (2004): *States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP-Studie 43)
- Schwarze Risse* (Hrsg.) (1993): *Die Ethnisierung des Sozialen: Die Transformation der jugoslawischen Gesellschaft im Medium des Krieges*, Berlin: Verlag der Buchläden Schwarze Risse (Materialien für einen neuen Antiimperialismus 6); online: http://www.nadir.org/nadir/archiv/Internationalismus/jugoslawien/materialien_06/ (Stand: 12.07.2005)
- Scott, J.* (1998): *Seeing Like a State: How Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, New Haven: Yale University Press
- Sedra, M.* (2002): *Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan*, Bonn: Bonn International Conversion Center (BICC Paper 25)
- Simmel, G.* (1908/1992): *Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Frankfurt: Suhrkamp
- Smith, D.* (1997): *The State of War and Peace Atlas*, London: Penguin Books
- Spears, I. S.* (2004): *States-Within-States: An Introduction to their empirical attributes*, in: P. Kingston / I. S. Spears (Hrsg.), *States-Within-States: Incipient Entities in the Post-Cold War Era*, New York: Palgrave Macmillan, 15–34
- Stott, N.* (2004): *Development Policy and Armed Non-State Actors: Some Initial Thoughts*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Outline of a draft paper written for the German Development Institute)
- Tull, D. M.* (2005): *Stabilisierungsstrategien in „Failing States“: Das Beispiel Nord-Kivu (DR Kongo)*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 2005/S 03)
- UN* (United Nations) (2004): *A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change; online: <http://www.un.org/secureworld/report3.pdf>
- (2005): *2005 World Summit Outcome: Resolution adopted by the General Assembly*, New York; online: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf>
- UNHCR* (United Nations High Commissioner for Refugees) (1995): *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*, Oxford: Oxford University Press
- von Trotha, T.* (2000): *Die Zukunft liegt in Afrika: Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit*, in: *Leviathan* 28 (2), 253-279

- (2005): Der Aufstieg des Lokalen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B28-29/2005, 11. Juli 2005
- Wagener, M.* (2005): Typologie politischer Gewalt am Beispiel der Philippinen, in: *Sicherheit + Stabilität* (1), 73–114
- Waldmann, P.* (2002): Der anomische Staat: Über Recht, Sicherheit und Alltag in Lateinamerika, Opladen: Leske & Budrich
- (2005): Einleitung: Determinanten der Entstehung und Entwicklung terroristischer Organisationen, in P. Waldmann (Hrsg.), *Determinanten des Terrorismus*, Weilerswist: Velbrück, 11–28
- Watzlawick, P.* (2000): *Menschliche Kommunikation*, Bern: Huber
- Weber, M.* (1922/1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Weinstein, J.* (2004): *Resources and the Information Problem in Rebel Recruitment*, Stanford: Stanford University, mimeo
- Williams, S. / R. Ricigliano* (2005): Understanding armed groups, in: R. Ricigliano (Hrsg.), *Choosing to engage: armed groups and peace processes*, London: Conciliation Resources (Accord: an international review of peace initiatives 16), 14–17; online: <http://www.c-r.org/accord/engage/accord16/03.shtml>
- Zegveld, L.* (2002): *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International and Comparative Law)
- Zunzer, W.* (2005): *Hintergrundstudie: Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren*, Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, mimeo
- Zusatzprotokoll* (1977a): Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), in: *Bundesgesetzblatt* 1990, Teil II (47), 1551–1636; online: <http://www.drk.de/voelkerrecht/index.html>
- (1977b): Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), in: *Bundesgesetzblatt* 1990, Teil II (47), 1637–1649; online: <http://www.drk.de/voelkerrecht/index.html>

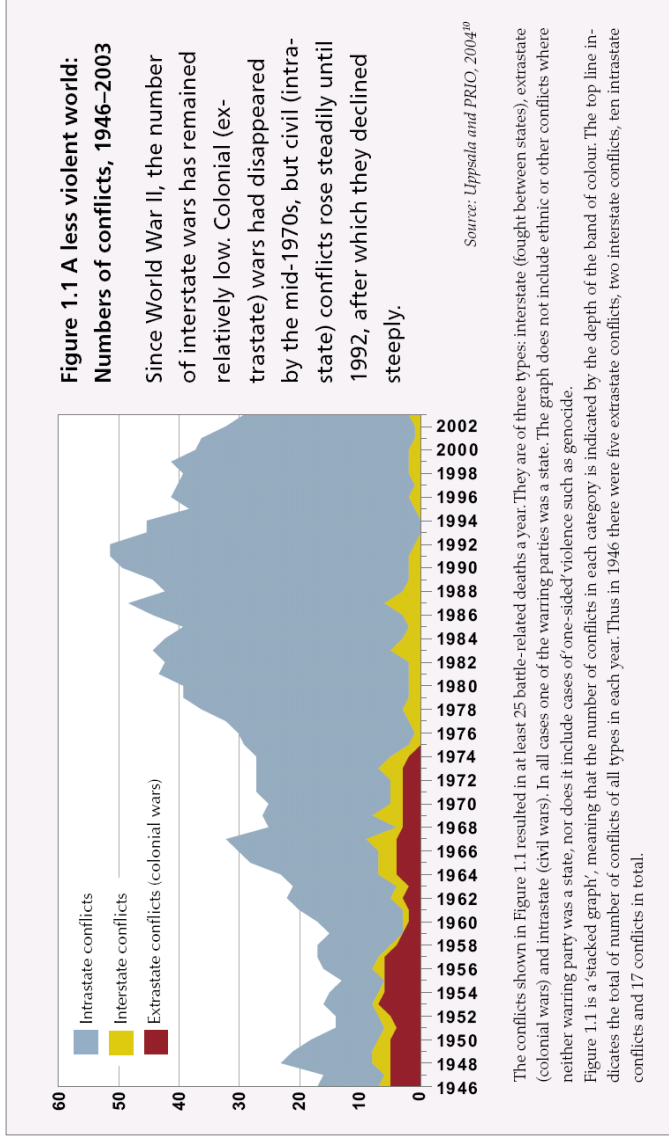
Anhang

Abbildung A 1: Anzahl inner- und zwischenstaatlicher Konflikte hoher Intensität nach Angaben des HIIK Konfliktbarometers



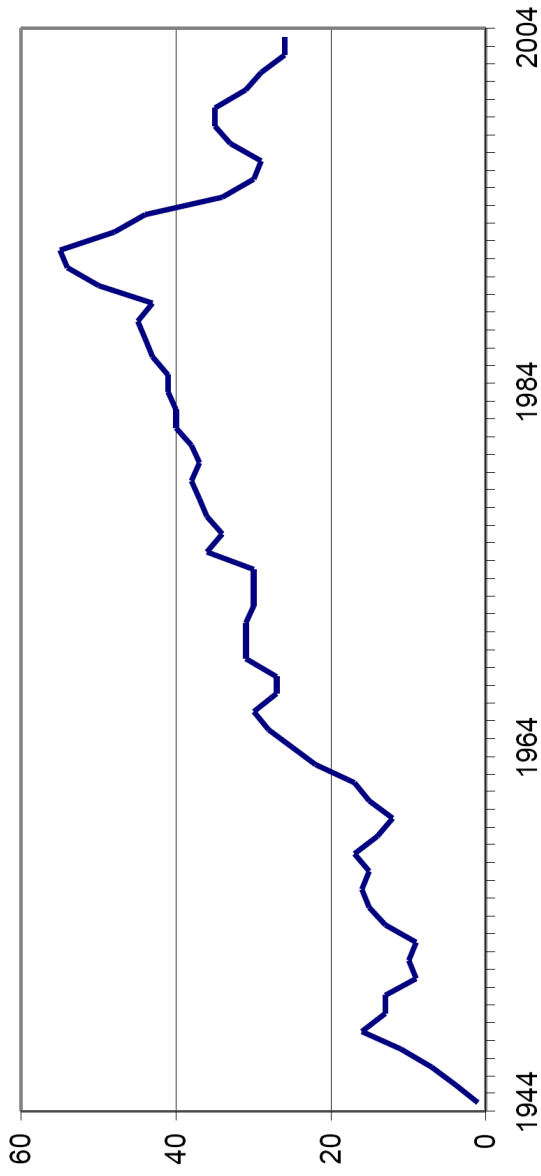
Quelle: HIIK 2004, 5

Abbildung A 2: Anzahl bewaffneter Konflikte nach Angaben des Human Security Report



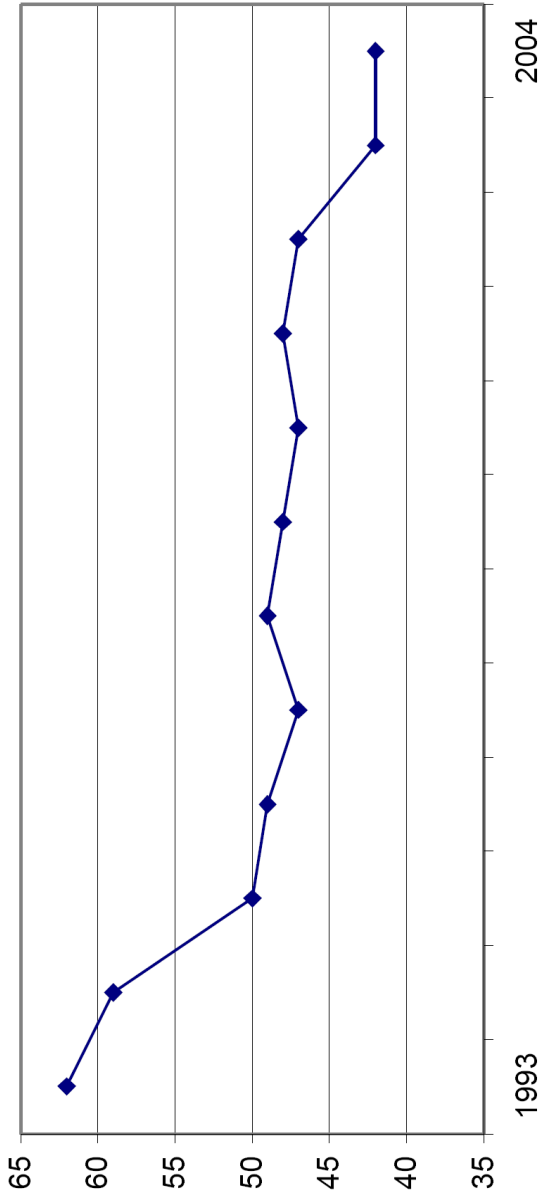
Quelle: Human Security Centre 2005, 23

Abbildung A 3: Anzahl der Kriege nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung



Quelle: AKUF 2004, 4

**Abbildung A 4: Anzahl der Kriege und bewaffneten Konflikte nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft
Kriegsursachenforschung**



Quelle: AKUF 2004, 4

Liste der kontaktierten Institutionen

Die folgenden Organisationen und Einrichtungen wurden im Rahmen des Forschungsvorhabens kontaktiert und stellten Gesprächspartner zur Verfügung, gewährten Einsicht in Dokumente oder gaben anderweitig hilfreiche Auskünfte:

Armed Groups Project, University of Calgary;
Auswärtiges Amt, Berlin;
Berghof Foundation for Conflict Studies, Colombo;
Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, Berlin;
Bundesministerium der Verteidigung, Bonn;
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin und Bonn;
Centre d'Etude d'Afrique noire, Bordeaux;
Centre for Humanitarian Dialogue, Genf;
Conciliation Resources, London;
Department for International Development, London;
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn sowie Länderbüros;
Deutsche Welthungerhilfe, Bonn;
Deutscher Entwicklungsdienst, Bonn;
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern;
Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn;
Freie Universität Berlin, Osteuropa-Institut;
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin sowie Länderbüros;
Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam sowie Länderbüros;
GIGA Institut für Afrikakunde, Hamburg;
Gruppe Friedensentwicklung, Bonn;
Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin;
Humboldt-Universität zu Berlin, Nachwuchsgruppe „Mikropolitik bewaffneter Gruppen“;
Internationale Weiterbildung und Entwicklung, Bonn;
KfW-Entwicklungsbank, Frankfurt;
Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin sowie Länderbüros;
Peacebuilding Research and Advice, Bern;

Programme d'Appui au Développement socio-économique pour la Paix en Casamance, Ziguinchor;

Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin;

Swissaid, Bern;

Weltfriedensdienst;

Zentrum für Entwicklungsforschung an der Universität Bonn, Gruppe „Governance and Conflict“.

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

- Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert* (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1
- Messner, Dirk / Imme Scholz* (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0
- Brandt, Hartmut / Uwe Otzen*: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3
- Liebig, Klaus*: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe im Weltforum Verlag

- 118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8
- 117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7
- 116 *Neubert, Susanne*: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten: Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0
- 115 *Klingebliel, Stephan*: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), 379 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0483-8
- 114 *Hannig, Alfred*: Finanzsystemreformen: Konzept, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Boliviens, 193 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0480-3
- 113 *Wolff, Peter*: Vietnam – Die unvollendete Transformation, 121 S., Köln 1997, ISBN 3-8039-0474-9

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

- 11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn, ISBN 3-88985-272-6 (Deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)
- 10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU: Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X
- 9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9
- 8/04 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8
- 7/04 *Leiderer, Stefan*: Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, 81 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-267-X
- 6/04 *Grävingsholt, Jörn*: Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 74 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-266-1 (Englische Fassung: 3-88985-273-4 – Studies 1)
- 5/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Development-Military Interfaces: .New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (Deutsche Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 3/04)
- 4/04 *Rodenberg, Birte*: Gender and Poverty Reduction: New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, ISBN 3-88985-264-5 (Deutsche Fassung: ISBN 3-88985-257-2 – Berichte und Gutachten 9/04)
- 3/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (Englische Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 5/04)

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt]

Neue Publikationsreihen ab November 2004

Studies

- 23 *Wiemann, Jürgen et al.*: Vietnam – the 150th WTO-Member: Implications for Industrial Policy and Export Promotion, 184 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-330-7, ISBN-13: 978-3-88985-330-1
- 22 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtueller Wasserhandel – Ein realistisches Konzept zur Lösung der Wasserkrise?, 138 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-327-7, ISBN-13: 978-3-88985-327-1
- 21 *Scheumann, Waltina / Susanne Neubert (Hrsg.)*: Transboundary Water Management in Africa: Challenges for Development Countries, 322 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-326-9, ISBN-13: 978-3-88985-326-4
- 20 *Schmidt, Petra*: Budget Support in the EC's Development Cooperation, 130 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-325-0, ISBN-13: 978-88985-325-7 (Deutsche Fassung: ISBN 3-88985-295-5 – Studie 10)
- 19 *Loewe, Markus*: Middle East / North Africa and the Millennium Development Goals: Implications for German Development Cooperation, 219 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-322-6, ISBN-13: 978-3-88985-322-6
- 18 *Liebig, Klaus*: Auswirkungen des internationalen Patentregimes auf die Medikamentenproduktion und den Zugang zu Medikamenten in LDCs, 85 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-321-8, ISBN-13: 978-3-88985-321-9
- 17 *Mürle, Holger*: Regeln für die globalisierte Wirtschaft – Eine empirische Analyse aus der Global Governance-Perspektive, 157 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-320-X, ISBN-13: 978-3-89985-320-2
- 16 *Grävingsholt, Jörn et al.*: Strengthening Participation through Decentralisation: Findings on Local Economic Development in Kyrgyzstan, 144 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-314-5, ISBN-13: 978-3-88985-314-1
- 15 *Stamm, Andreas et al.*: Strengthening Value Chains in Sri Lanka's Agribusiness: a Way to Reconcile Competitiveness with Socially Inclusive Growth?, 113 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-308-0
- 14 *Herrfahrdt, Elke, et al.*: Water Governance in the Kyrgyz Agricultural Sector: on its Way to Integrated Water Resource Management?, 194 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-306-4
- 13 *Klingebiel, Stephan et al.*: New Interfaces between Security and Development: Changing Concepts and Approaches, 147 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-305-4

[Schutzgebühr 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 2/2007 *Altenburg, Tilmann / Christian von Drachenfels: Creating an Enabling Business Environment in Asia : to what Extent is Public Support Warranted?*, 17 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-334-9
- 1/2007 *Heberer, Thomas / Anja D. Senz: China's Significance in International Politics : domestic and external developments and action potentials*, 65 S., Bonn 2007, ISBN: 978-3-88985-332-5 (Deutsche Fassung: ISBN: 3-88985-304-8 – Discussion Paper 3/2006)
- 19/2006 *Stamm, Andreas: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Brasilianischen Kooperation: eine Portfolioanalyse*, 33 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-331-5, ISBN-13: 978-3-88985-331-8
- 18/2006 *Klingebiel, Stephan* (Hrsg.): *Afrika-Agenda 2007: Ansatzpunkte für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft*, 155 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-329-3, ISBN-13: 978-3-88985-329-5
- 17/2006 *Müller, Inga: Perspektiven für die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit Deutschlands mit Subsahara-Afrika*, 53 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-328-5, ISBN-13: 978-3-88985-32-8
- 16/2006 *Brüntrup, Michael: Rethinking Protection for Agricultural Markets in Subsaharan Africa*, 19 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-324-2, ISBN-13: 978-3-88985-324-0
- 15/2006 *Altenburg, Tilmann / Jochen Weikert: Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecks Kooperationen mit Ankerländern*, 52 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-323-4, ISBN-13: 978-3-88985-323-3
- 14/2006 *Liebig, Klaus: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse*, 41 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-319-6, ISBN-13: 978-3-88985-319-6
- 13/2006 *Altenburg, Tilmann: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Indischen Kooperation: eine Portfolioanalyse*, 52 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-318-8, ISBN-13: 978-3-88985-318-9
- 12/2006 *Faust, Jörg: Are More Democratic Donor Countries More Development Oriented? Domestic institutions and external development promotion in OECD-countries*, 21 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-317-X, ISBN-13: 978-3-88985-317-2

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlichlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>