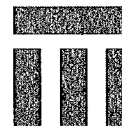


Thorsten Bonacker · Michael Daxner
Jan H. Free · Christoph Zürcher (Hrsg.)

Interventions- kultur

Zur Soziologie von
Interventionsgesellschaften



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Frank Engelhardt

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16302-4

Drei Arenen

Warum Staatsbildung von außen so schwierig ist

Klaus Schlichte und Alex Veit

Mittagspause in Kampala: Zwischen deutschen und ugandischen Kollegen kommt das Gespräch auf das Thema Korruption. Wie so oft zwischen Gesprächspartnern aus verschiedenen Ländern wird vergleichend diskutiert. Eine deutsche Kollegin kritisiert an den ugandischen Verhältnissen, dass der Halbbruder des Präsidenten offenbar in eine Korruptionsaffäre bei der Beschaffung gebrauchter Armeegüter aus Bulgarien und der Ukraine verwickelt sei. Die ugandischen Kollegen fragen nach, wovon denn der Bruder des deutschen Präsidenten lebe.

Wir sind noch im Zeitalter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders, und die deutsche Kollegin verweist auf die Tatsache, dass dessen Bruder in Deutschland von Sozialhilfe lebe. Das sei ein Indiz für die Integrität und Korruptionsfestigkeit des deutschen politischen Systems. Ihre ugandischen Kollegen sind schockiert und fragen entsetzt nach, wie man denn so einen Mann wählen könne, der sich noch nicht einmal um seinen Bruder kümmere! Die deutsche Kollegin antwortet, der Kanzler könne doch nicht einfach seinem Bruder einen Posten zuschanzen. Doch, antworten die ugandischen Kollegen, das sei sogar seine Pflicht, denn wie sollten seine Wähler sonst zu ihm Zutrauen fassen: Wer sich noch nicht einmal um seinen Bruder kümmere, dem könne man doch wohl auch nicht Verantwortung für die Geschicke des Landes übertragen.

Man kann in dieser Geschichte vielleicht eine christliche Kritik der Agenda 2010 lesen oder auch nicht. Was uns daran entweder amüsiert oder irritiert, verweist auf eine Differenz, die für unser Thema zentral ist: Offenbar unterscheiden sich in der Weltgesellschaft die Muster der Bewertung von politischem und sozialem Handeln. Das hat für die Politik internationaler Organisationen weitreichende Konsequenzen. Denn diese Organisationen agieren simultan in verschiedenen Arenen, in denen Politik jeweils anders funktioniert. Diese unterschiedlichen sozialen Logiken schaffen enorme Probleme.

Wie gezeigt wird, lassen sich viele Probleme externer Interventionen auf Unterschiede und Interaktionen zurückführen, die zwischen drei Arenen stattfinden, in denen jeder größere Interventionsakteur bestehen muss. Wir argumentieren, dass viele Schwierigkeiten externer Intervention sowohl auf diese Unterschie-

de als auch die Interaktion zwischen verschiedenen Arenen zurückzuführen ist. Durch die gegenwärtige institutionelle Struktur der Weltgesellschaft ist aber jeder größere Interventionsakteur dazu verurteilt, in diesen drei Arenen zu bestehen. Dabei ist es gleichgültig, ob Interventionen den hergebrachten Zielen der Entwicklungspolitik gewidmet sind oder sich den neuen, nicht minder hehren Zielen der Staatsbildung oder der Governance widmen. Die drei Arenen sind die Metropole, das *Base Camp* und das *Bush Office*. Nach der Vorstellung dieser drei Arenen und ihrer Interaktionen werden die zentralen Beobachtungen noch einmal in Thesenform zusammengefasst. Der Beitrag schließt mit der Diskussion einiger weiterführender Fragen.

Vorweg eine Bemerkung zum Material, aus dem diese Thesen generiert wurden. Das diesem Beitrag zugrundeliegende Papier (Schlichte & Veit, 2007) ist das Ergebnis einer Diskussion über Beobachtungen, die wir während verschiedener längerer Feldforschungen vor allem in Uganda und der Demokratischen Republik Kongo gemacht haben. Dieses Material ist bislang noch nicht vollständig systematisiert. In der Literatur über Interventionen im weitesten Sinne, vor allem über Entwicklungshilfeprojekte, finden sich aber verwandte Beobachtungen, die die hier skizzierten Zusammenhänge bestätigen (bspw. Ferguson, 1987; Rottenburg, 2002; Calderisi, 2006). Evidenz für die hier vorgestellten Thesen lässt sich aber auch in vielen Erfahrungsberichten von Entwicklungshelfern finden.¹

Die drei Arenen

Internationale Organisationen, die mit Projekten des state-building in Ländern jenseits der OECD-Welt befasst sind, werden besonders disparaten äußeren Einflüssen und Anforderungen ausgesetzt. Diese äußeren Bedingungen werden in drei geographisch, politisch und sozial sehr weit voneinander entfernten Arenen produziert. Dabei handelt es sich zum einen um die Metropole, in denen sich die Zentrale einer internationalen Organisation befindet; zum zweiten um die Hauptstadt des Zielstaates, in der die Programme in dem betreffenden Land koordiniert werden. Die dortige Filiale der internationalen Organisation nennen wir das *Base Camp*. In der dritten Arena wiederum befindet sich das *Bush Office*. Damit ist das Büro gemeint, das etwa in einem Provinzstädtchen die Programme der internationalen Organisation letztlich in die Tat umsetzt.

Die jeweiligen Umwelteinflüsse und Anforderungen in diesen Arenen beeinflussen den Austausch von Wissen, Anweisungen und materiellen Ressourcen

¹ Wir danken besonders Astrid Nissen, Jago Salmon und Annette Weber für ihre Bereitschaft, ihre Erfahrungen in diesem Feld mit uns zu teilen.

innerhalb der Organisation, also zwischen den Arenen. In jeder Arena müssen die Mitarbeiter der internationalen Organisation versuchen, sowohl die Ansprüche der Büros in anderen Arenen zu bedienen, als auch die stark von äußeren Einflüssen bestimmten Interessen auf der eigenen Ebene zu wahren. Da diese Ansprüche und Interessen weit auseinander klaffen, entstehen nicht nur Policy-Leitlinien, die nur entfernt an den tatsächlichen Problemen der Zielgesellschaft orientiert sind, sondern kommt es auch zu einer häufig sehr freien Interpretation dieser Leitlinien auf der Ebene der Implementierung. Die Folgen dieses Koordinationsproblems sind nicht-intendierte und vor allem unerwünschte Auswirkungen der Politik internationaler Organisationen. Sie jedoch zu thematisieren ist schwierig, weil das offizielle Bild dieser Politik auf „Erfolge“ angewiesen ist, um sich zu legitimieren, um Budgets und Karrieren fortzuführen und um eventuell vorhandene übergeordnete Ziele nicht zu gefährden.

Zunächst zur obersten Arena, der Metropole: Hier verhandelt eine Modellorganisation zunächst mit den Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten über die Identifikation von Einsatzgebieten. Nennen wir dieses Einsatzgebiet das „Problemland“. In den Entscheidungen geht es um die Definition von Aufgaben, und um die Mittel und Wege, mit denen die diagnostizierten Probleme bearbeitet werden sollen. Es ist wohl weder ein Geheimnis noch eine Überraschung, dass in Institutionen wie dem UN-Sicherheitsrat taktische Verhandlungen geführt werden und politische Aufgaben einem diplomatischen Geben-und-Nehmen unterliegen. Oftmals handelt es sich hierbei um Realpolitik, mit der Mitgliedsstaaten ihre Machtposition auszubauen versuchen, ohne dabei die Nöte des Problemlands an die erste Stelle zu setzen.

Gerade im Feld des state-building, in dem es um Probleme wie Armut und Krieg in fernen Gesellschaften geht, ist dieser Prozess aber auch von moralischen Erwägungen der Akteure geprägt. Die Moral des Gebens orientiert sich aber nur zum Teil an den Bedürfnissen der Empfänger, sondern vor allem an der Frage von Ehre und Schande im unmittelbaren Umfeld. Dies lässt sich daran zeigen, dass versprochene finanzielle Mittel gelegentlich in viel zu großem Umfang bereitgestellt werden. In anderen Fällen fallen die materiellen Ressourcen grotesk klein aus. Aber auch an den seltsamen Konjunkturen der Aufmerksamkeit, die als *CNN-Effekt* nur unzureichend beschrieben worden sind, zeigt sich die diskursive Willkürlichkeit, der Organisationen in der metropoliten Arena ausgesetzt sind.

Wichtig in diesen Entscheidungsprozessen sind sowohl die Mitgliedsstaaten, als auch die Öffentlichkeiten aus Experten, Journalisten und Wählern. Das Umfeld der Zentrale einer internationalen Organisation, die metropole Arena, ist also zunächst einmal auf sich selbst fixiert. Gleichviel ob Moral- oder aber Realpolitik die Entscheidung über Mandat und Ausstattung einer internationalen Organisation bestimmt: Was im Problemland gebraucht wird, wird oft nur in geringem Maß

Grundlage der Verhandlungsprozesse. Damit ist nicht gesagt, dass internationale Organisationen vollständig abhängig von ihrem metropolen Umfeld sind.² Vielmehr verfügen diese bürokratischen Apparate durch ihren Schatz an Erfahrungen und Wissen über ein relativ großes Maß an institutioneller Autonomie. Durch die Expertise über die Probleme der Welt erhalten sie Stimme und Gewicht, und können die politische Ausrichtung der Mission mitbestimmen.

Doch wie kommt diese Expertise eigentlich zustande? Geht es um einen speziellen Fall, das Problemland, rücken nun die Berichte und Einschätzungen aus dem Base Camp, das Organisationsbüro in der Hauptstadt des Problemlands, ins Blickfeld. Durch das gesammelte Fachwissen der dortigen Angestellten erhalten solche Berichte den Schein von objektiver Information. Doch solche Darstellungen sind notwendig von Erwägungen geprägt, die einerseits aus der sozialen und politischen Logik in der Base-Camp-Arena entstehen, andererseits aber auch auf innerorganisatorische Erfordernisse Rücksicht nehmen. Mitarbeiter internationaler Organisationen gewinnen ihr Fachwissen in großem Maß durch die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern und Institutionen, also etwa durch Angehörige der lokalen Zivilgesellschaft und die einheimische Regierung. Diese Institutionen und Personen, die wir Intermediäre nennen, sind jedoch notorisch störrische und verdächtige Partner. An ihnen zeigt sich, was passiert, wenn real existierende legal-rationale Verwaltung auf Gesellschaften trifft, in denen ganz andere Logiken das politische Handeln bestimmen.

Am offensichtlichsten ist dies an der Regierung des Problemlands, die ja zugleich Lösung und Problem in state-building-Projekten ist. Die Problemregierung soll einerseits gemeinsam mit der internationalen Organisation auf Lösungen hinarbeiten. Zugleich sind solche Regierungen aber auch Teil von patrimonial geprägten Hierarchien. Verhält sich eine Regierung in einem Land wie Uganda etwa vollständig entsprechend den Vorstellungen der internationalen Organisation, wird in der Regel ihre lokale Machtbasis erodieren (Schlichte, 2005: 261–276).

Um ein Beispiel zu nennen: In vielen Ländern werden Posten in staatlichen Einrichtungen anhand von persönlichen Beziehungen vergeben. Wenn nun etwa im Rahmen einer Armee reform Dienstgrade nur noch aufgrund professioneller Eignung vergeben werden, wie es internationale Organisationen wünschen, lösen sich die auf persönlichen Beziehungen basierenden Vertrauensverhältnisse zwischen der Regierung und ihrer Armee und innerhalb der Armee schnell auf. Doch eine unruhige Armee stellt für viele Regierungen, gerade in Ländern mit Bürgerkriegserfahrung, ein unbedingt zu vermeidendes Problem dar. Folgerichtig wird die Regierung versuchen, die von außen kommenden Vorschläge anzupassen und

² Einige Autoren betonen sogar die bürokratische Selbstbezüglichkeit dieser Organisationen als Hauptursache ihrer ausbleibenden Erfolge, s. Bamett & Finnemore, 1999.

zugleich die verbundenen materiellen Ressourcen in ihrem Sinne zu nutzen. Dies bemerken internationale Organisationen bisweilen; zumindest verdächtigen sie Regierungen regelmäßig, es am Willen zu Good Governance mangeln zu lassen. Die soziale und politische Logik in der Arena des Base Camps verschließt sich also zunächst der Idee der legal-rationalen Verwaltung.

Nun kann sich die internationale Organisation nur selten eine neue Regierung aussuchen, wenn ihr das Verhalten der gegenwärtigen missfällt. Das Base Camp muss die Programme der Organisation an die soziale Logik vor Ort anpassen, um überhaupt agieren zu können. Durch solche Erfahrungen gewinnen die Mitarbeiter im Base Camp zwar an Wissen über die lokalen Verhältnisse. Doch der Bericht an die Metropole kann nicht allein über den Verdacht der Korruption gegenüber dem lokalen Partner klagen. Schwierigkeiten müssen benannt, aber auch Erfolge vorgewiesen werden. Zugleich sollten Lösungsvorschläge unterbreitet werden, die sich an den aktuellen Policy-Diskursen in der Metropole orientieren. Denn im Base Camp weiß man, dass Programme nur genehmigt werden, wenn sie mit dem metropolen Diskurs kompatibel sind.

Die Expertise, die im Base Camp generiert wird, ist also nicht einfach objektives Wissen über Probleme und Lösungen. Vielmehr ist diese Expertise eine Synthese aus Annahmen über schwierige Partner, metropolen Diskursen, und eine diplomatische Abwägung von Erfolgen und Problemen. Nicht zuletzt müssen in die Berichte und Vorschläge des Base Camps auch noch die Erfahrungen einfließen, die aus der konkreten Projektarbeit stammen. Denn die Expertise des Base Camps speist sich auch aus den Erfahrungsberichten und Einschätzungen der Organisationsfilialen auf dem „platten Land“. Diese kann man als Bush Offices bezeichnen. Die Bush Offices zeichnen sich dadurch aus, dass hier die häufige Diskrepanz zwischen Anforderungen aus den übergeordneten Arenen und der lokalen sozialen Realität noch deutlicher zu spüren ist als in den Konferenzräumen und Bürogebäuden in der Hauptstadt. So sind etwa Projektlaufzeiten, die auf einige Monate oder wenige Jahre begrenzt sind, häufig inkompatibel mit dem Maß an Veränderung, das lokal erreicht werden soll. Auch hier ist die internationale Organisation auf lokale Partner angewiesen, deren Handlungs rationalität nur in seltenen Fällen völlig kongruent mit den Zielen der internationalen Intervention sind.

Im Bush Office muss wiederum eine doppelte Anpassungsleistung erbracht werden: Einerseits müssen die Anforderungen aus den höheren Ebenen an lokale Realitäten angepasst werden. Zugleich müssen in den Rechenschaftsberichten und Vorschlägen über das weitere Vorgehen, die in die Hauptstadt gesandt werden, lokale Realitäten mit den Policy-Diskursen in der Hauptstadt und der Metropole in Einklang gebracht werden.

Die drei Arenen, in denen viele internationale Organisationen tätig sind, zeichnen sich also durch stark unterschiedliche Machtstrukturen aus. Diese stel-

len jeweils ganz eigene Anforderungen an die internationale Organisation. In der Metropole ist dies die Kakophonie der diplomatischen und öffentlichen Stimmen, mit denen über Mandat und Ausstattung verhandelt wird. Im Base Camp und Bush Office trifft die Organisation auf Partner, die sich nie ganz entsprechend den Programmen der Organisation verhalten, weil sie in lokale soziale Zusammenhänge eingebettet sind, denen in maßgeblichen Positionspapieren und Absichtserklärungen kaum Rechnung getragen wird. In allen Arenen wird eine Anpassungsleistung zwischen dem Wünschenswerten und dem politisch und sozial Möglichen erbracht. Die Verbindung dieser Arenen, zwischen denen Legitimität, Wissen und materielle Ressourcen ausgetauscht werden, ist eine weitere Synthese unterschiedlicher Anforderungen. Im Ergebnis kann eine internationale Organisation nicht einfach die besten Lösungen für identifizierte Probleme auf der lokalen Ebene erarbeiten. Ihre Praxis besteht stattdessen aus der unentwegten Bastelei an Kompromissen zwischen widersprüchlichen Anforderungen.

Thesen und Fragen

Zwei abschließende Thesen sollen noch einmal zusammenfassen, warum die Politik vieler internationaler Organisationen so endlos und so wenig erfolgreich ist. Die erste These: *Die Politik internationaler Organisationen ist metropolenorientiert.* Über die Themen und die Maßnahmen, über das, was wichtig ist, darüber ob und wie etwas angegangen wird, was überhaupt zum Problem wird, entscheiden nicht irgendwie objektivierbare Bedürfnisse, sondern die moralischen Ordnungen der in den westlichen Metropolen vorherrschenden politisch-moralischen Diskurse. Hinzu kommen institutionelle Eigeninteressen. Dort wo bestehende Organisationen sich an laufende Diskurse oder neue Themen ankoppeln können, erhalten diese Themen besonderes Gewicht. Ein Beispiel hierfür wäre etwa die Entdeckung der Entwicklungspolitik durch das Militär. Die Konvergenz der Diskurse über Entwicklung und Sicherheit ist nämlich nicht das Resultat veränderter politischer Verhältnisse in den Zielgebieten der Interventionen. Diese Konvergenz hat viel mehr damit zu tun, dass militärische Apparate auf der ganzen Welt ihre Fortexistenz und Vergrößerung über neue Diskurse zu legitimieren versuchen.

Die zweite These lautet: *Die Politik internationaler Organisationen scheitert an der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen.* Mit der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen, ein Ausdruck der auf Ernst Bloch (vgl. Dietschy 1988) zurückgeht, ist gemeint, dass im globalen sozialen Raum gleichzeitig unterschiedliche soziale Formen existieren, die nach der Matrix der Theorien der Moderne eigentlich nur nacheinander auftreten dürften. So bestehen feudale Formen, Neo-Traditionalismen und an Ehre und Schande orientierte Sozialordnungen neben der forma-

len Rationalisierung, wie sie sich in kapitalistischen Unternehmen und oder der bürokratisierten Politik finden. Häufig widersprechen sich diese Logiken sogar innerhalb ein und desselben Gemüts. Diese Ungleichzeitigkeit sorgt auch innerhalb von internationalen Organisationen für Konflikte. Die Welt passt nicht zur bürokratischen Logik der Organisation. Die Organisationen – und häufig auch die wissenschaftliche Theorie derselben – haben vergessen, dass ihre soziale Umwelt anders strukturiert ist als sie sich vorstellen.

Mit diesen Thesen sind nicht alle Rätsel um die emergenten Politikformen der externen Staatsbildung gelöst. Es bleiben viele offene Fragen, von denen hier abschließend nur drei kurz diskutiert werden sollen. Die erste dieser Fragen zielt auf die Besonderheit dieser Phänomene: Haben nicht alle Organisationen, die in mehreren Kontexten arbeiten, ähnliche Probleme? Gibt es etwa zwischen einem Innenministerium und lokalen Polizeidienststellen eine ähnliche Spannung? Was aber ist das charakterisierende Merkmal solcher Organisationen? Dass sie plurilokal sind, dass sie groß sind, oder einfach nur, dass sie tatsächlich mit außerorganisationellen Umwelten, mit Nicht-Organisation konfrontiert werden? Für die Interventionsforschung wäre es sicher eine übergreifende Fragestellung, wie stark sich die in Interventionen beobachtbaren Politikformen von anderen, vielleicht nur auf den ersten Blick grundverschiedenen Politikfeldern unterscheiden.

Eine zweite Frage zielt auf die theoretische Einordnung der gekoppelten Arenen: Welche theoretischen Angebote gibt es eigentlich, um mit Themen wie externer Staatsbildung adäquat umzugehen? Das Governance-Konzept scheint bisher viel zu viel zu umfassen, um hier ein gutes Angebot zu sein. Es bedeutet zwar eine Erweiterung der bisher sehr am Staat fixierten Theorie-Diskussionen der Politikwissenschaft. Doch in der Tendenz unterstellt das Governance-Konzept eine prästabilisierte Harmonie von Interessenlagen, über die sich schon Voltaire in seiner Kritik an Leibniz berechtigt amüsierte. Wo das Governance-Konzept diese liberale Harmonie nicht intendiert, wird es indes von gängigen Begriffen der Politik ununterscheidbar.

Eine letzte Frage zielt auf die politischen Alternativen zu den hier beobachteten Prozessen: Die Kosten des politischen Projekts der Staatsbildung, nicht nur die monetären, sind ja hoch. Unserer skizzenhaften Analyse zufolge sind dabei Probleme gekoppelter Arenen ein Grund dafür, warum so wenig gelingt. Aber gibt es Alternativen, andere Organisationsmodelle? Wenn es nicht möglich ist, andere, gegenüber den lokal vorfindlichen Verhältnissen offenere Politikformen zu finden, dann würde dies bedeuten, dass Interventionen nur noch auf nicht-intendierte Effekte hoffen können. Dann wäre den Interventionen der Grundwiderspruch eigen, nur Dinge zu wollen, aber nicht verwirklichen zu können.

Literatur

- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999): The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53(4), 699–732.
- Calderisi, R. (2006): *The Trouble With Africa. Why foreign aid isn't working*. New York: Palgrave.
- Dietschy, B. (1988): *Gebrochene Gegenwart. Ernst Bloch, Ungleichzeitigkeit und das Geschichtsbild der Moderne*. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Ferguson, J. (1987): *The Anti-Politics Machine. 'Development', depoliticization and bureaucratic state power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge UP.
- Schlichte, K. (2005): *Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Afrika, Asien und Lateinamerika*. Frankfurt am Main: Campus.
- Schlichte, K., & Veit, A. (2007): *Coupled Arenas: Why state-building is so difficult*. Working-Paper 312007, Research Group „Micropolitics of Armed Groups“, Humboldt-Universität zu Berlin, (www2.rz.hu-berlin.de/mikropolitik/downloads/03-07-Coupled-Arenas.pdf).
- Rottenburg, R. (2002): *Weit hergeholte Fakten. Eine Parabel der Entwicklungshilfe*. Stuttgart: Lucius und Lucius.