



## Vom Zielkonflikt zur Konvergenz: *Peacebuilding*, *Statebuilding* und der neue Konsens der Gebergemeinschaft

*Peacebuilding* und *Statebuilding* sind in der Vergangenheit oft als Konzepte beschrieben worden, die in einem spannungsreichen, ja mitunter unversöhnlichen Verhältnis zueinander stehen. Analysiert man indes einschlägige Dokumente des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC), so wird deutlich, dass sich beide Konzepte in jüngerer Zeit zunehmend einander angenähert haben und heute im Grunde genommen für zwei unterschiedliche Blickwinkel auf ein und dasselbe Problem stehen. Hinsichtlich ihrer zugrunde liegenden Vision, ihrer hand-

lungsleitenden Prinzipien und der vorgesehenen Handlungsfelder sind sie nunmehr sogar nahezu deckungsgleich. Diese erstaunlich große konzeptionelle Überschneidung dürfte Lernprozesse widerspiegeln, die einerseits auf jüngere Erfahrungen mit *Statebuilding*-Bemühungen zurückgehen, andererseits der älteren *Peacebuilding*-Debatte geschuldet sind. Es ist an der Zeit, die Debatte unter dem Leitsatz „von fragiler zu belastbarer Staatlichkeit“ konzeptionell zusammenzuführen.

Lange Zeit herrschte in der Entwicklungszusammenarbeit weitgehend Einigkeit darüber, dass *Peacebuilding* und *Statebuilding* zwei einander entgegengesetzte konzeptionelle und politische Ansätze darstellen.<sup>1</sup> *Peacebuilding* konzentrierte sich danach in der Regel auf Maßnahmen in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu Gewaltkonflikten mit dem Ziel, einen (neuerlichen) Ausbruch von Gewalt zu verhindern und Friedensprozesse innerhalb der betroffenen Gesellschaften zu fördern. Demgegenüber stand *Statebuilding* für das längerfristige Entwicklungsziel, einen effektiven und zugleich anpassungs- und lernfähigen Staat zu schaffen. Dabei wurde behauptet, dass beide Ansätze im Zusammenspiel bisweilen schwierige Zielkonflikte und Dilemmata verursachen: Ist beispielsweise die Stärkung staatlicher Kapazitäten in einem kriegszerrütteten Land auf jeden Fall ein Friedensbeitrag, auch wenn die betroffene Regierung weithin für ihre unversöhnliche Haltung gegenüber der bewaffneten Opposition bekannt ist? Oder was bedeutet für schwache Staaten, die so dringend den Nachweis eines funktionierenden Rechtssystems bräuchten, ein Friedensabkommen, das bestimmte Verbrechen, die während eines Bürgerkriegs begangen wurden, straflos stellt, andere aber nicht? Dies sind nur zwei Beispiele für die schwierigen Entscheidungen, vor die sich die Akteure im Bereich von *Peacebuilding* und *Statebuilding* gestellt sehen.

Entwicklungspolitische Organisationen haben Fragen des *Peacebuilding* und des *Statebuilding* in der Vergangenheit oft in getrennten Organisationseinheiten diskutiert. Erst seit Kurzem sind Bemühungen zu verzeich-

nen, beide Diskussionsstränge stärker zusammenzuführen. Innerhalb des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) haben sich so etwa die Arbeitsgruppen zu fragiler Staatlichkeit und zur Konfliktprävention zu einem Internationalen Netzwerk zu Konflikt und Fragilität (INCAF) zusammengeschlossen. Ist dieser Schritt angesichts der unterstellten Unvereinbarkeit von *Peacebuilding* und *Statebuilding* überhaupt sinnvoll?

Das vorliegende Papier untersucht diese Unvereinbarkeitsannahme auf der Grundlage entsprechender DAC-Dokumente, die den letzten Stand des Geberkonsenses zu beiden Themen repräsentieren (siehe Kasten 1). Daraus folgt eine wichtige Einschränkung: Die entsprechenden DAC-Dokumente spiegeln lediglich den entwicklungspolitischen Konsens der beteiligten Regierungen, und nicht jene konzeptionellen und terminologischen Vorstellungen, die etwa in entwicklungs- und sicherheitspolitischen Kreisen der akademischen Fachwelt wie auch der breiteren Öffentlichkeit diskutiert werden.

Ausgehend von der Begriffsentwicklung von *Peacebuilding* und *Statebuilding* vergleicht die vorliegende

### Kasten 1: Wichtige Dokumente des OECD/DAC-*Peacebuilding* und *Statebuilding*

- OECD/DAC (2001): Helping Prevent Violent Conflict: The DAC Guidelines (builds on, and includes, the 1997 OECD/DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation)
- (2005): Preventing Conflict and Building Peace: A Manual of Issues and Entry Points
- (2007): Fragile States: Policy Commitment and Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations: DAC High Level Meeting, April 2007
- (2008): Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience (OECD/DAC Discussion Paper)

1 In Deutschland wird die Debatte zu *Peacebuilding* oft unter dem Begriff der „Friedensentwicklung“ geführt. Da es hier jedoch um die internationale Konzeptdebatte geht, verwenden wir, wie auch für *Statebuilding*, den englischen Begriff.

Analyse beide Termini hinsichtlich dreier zentraler Kategorien: (1) der eingenommenen Perspektive auf bestimmte Ziele (Frieden, Staat); (2) des Idealbildes hinsichtlich politischer Systemeigenschaften (strukturelle Stabilität, Belastbarkeit) und handlungsleitender Prinzipien sowie (3) vorhandener Überschneidungen und Unterschiede bei den Handlungsbereichen.

Die so durchgeführte Analyse lässt keineswegs den weit verbreiteten Schluss zu, dass *Peacebuilding* und *Statebuilding* unvereinbar sind. Obschon sie auf ähnliche Problemlagen (ein brüchiger gesellschaftlicher Frieden, der Zerfall der politischen Ordnung) unterschiedliche Perspektiven einnehmen, stellen sie sich hinsichtlich positiver Vision und handlungsleitender Prinzipien als weitgehend deckungsgleich dar und weisen große Überschneidungen bei den Handlungsfeldern auf. Selbst wo keine direkten Überlappungen feststellbar sind, ergänzen sich beide Konzepte eher, als dass sie einander ausschließen. Auffassungen, die *Peacebuilding* und *Statebuilding* als konkurrierende Konzepte, etwa als gegensätzliche Pole eines Kontinuums, begreifen, oder aber eines von beiden als Teil des anderen verstehen, beziehen sich in aller Regel auf überholte Begriffsverständnisse oder auf Diskurse außerhalb der Entwicklungspolitik. Am ehesten unterscheiden sich *Peacebuilding* und *Statebuilding* durch das jeweilige politische Umfeld, aus dem heraus sie entstanden sind. Diesen Kontext zu kennen, hilft, die Diskussion um mögliche Dilemmata und Zielkonflikte besser zu verstehen.

### Die Entwicklung der Konzepte

*Peacebuilding* im heutigen Verständnis geht zurück bis in die Spätphase des Kalten Krieges, als die Vereinten Nationen (VN) versuchten, aktiv zur Beendigung von Gewaltkonflikten zwischen und innerhalb von Staaten beizutragen. In den 1990er Jahren, angesichts von Bürgerkriegen und ethnischen Auseinandersetzungen, die nicht länger als Folge des Ost-West-Konfliktes gedeutet werden konnten, erweiterte *Peacebuilding* seine begriffliche Basis in Richtung einer stärkeren Entwicklungsorientierung. Der Geberkonsens jener Zeit wurde in den

Jahren 1997 bzw. 2001 in zwei verbundenen *Policy-Dokumenten* des DAC festgehalten (Kasten 1).

Der Begriff des *Statebuilding*, im Sinne externer Beiträge zum Prozess der Staatswerdung, gewann nach dem 11. September 2001 im Zuge der US-geführten Interventionen in Afghanistan und Irak an Prominenz. Jüngere Debatten betonen indes verstärkt die Grenzen externen Engagements und die Bedeutung lokaler Akteure in diesem Prozess.

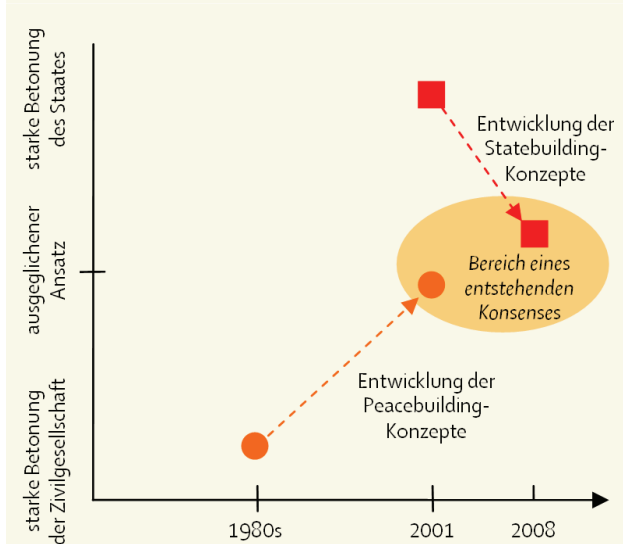
Beide Konzepte durchliefen im Zuge ihrer Weiterentwicklung einen ähnlichen Prozess: Sie erweiterten ihren Fokus in zeitlicher Hinsicht wie auch im Hinblick auf Zielgruppen und Handlungsbereiche. *Peacebuilding* war ursprünglich auf die Konflikt- und unmittelbare Nachkonfliktphase konzentriert und dort besonders auf zivilgesellschaftliche Akteure. Schon bald mussten die Beteiligten im Bereich des *Peacebuilding* jedoch den engen Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Phasen der Krisenbearbeitung anerkennen. Das Konzept wurde erweitert, um nunmehr das gesamte Spektrum von der Krisenprävention bis hin zur Schaffung nachhaltiger Konfliktbearbeitungsmechanismen zu umfassen – und auch dem Staat eine wichtigere Rolle zuzuweisen. In ähnlicher Weise lassen neueste Dokumente erkennen, dass auch *Statebuilding* nicht mehr auf die Betonung des Wiederaufbaus politischer Institutionen im Anschluss an einen staatlichen Zusammenbruch beschränkt wird. Vielmehr wird zunehmend die Bearbeitung staatlicher Fragilität in all ihren Stadien und unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure – auch aus der Zivilgesellschaft – zur Aufgabe erklärt (siehe Abb. 1).

Im Hinblick auf jeweils nur eine dieser beiden Entwicklungen haben zuletzt einige Vertreter in der Debatte vorgeschlagen, *Peacebuilding* als Teil des vermeintlich umfassenderen *Statebuilding* oder aber umgekehrt *Statebuilding* als Teil von *Peacebuilding* zu betrachten. Geht man jedoch von den einschlägigen DAC-Dokumenten aus, so zeigt sich, dass, ähnlich wie *Peacebuilding* mittlerweile den gesamten Konfliktzyklus von der Prävention bis zur Nachsorge umfasst, nun auch *Statebuilding* zunehmend als Oberbegriff verstanden wird, der eine Vielzahl von Maßnahmen beinhaltet, die darauf abzielen, unterschiedliche Ausmaße fragiler Staatlichkeit zu beheben (siehe Kasten 2).

### Unterschiedliche Perspektiven

Der bedeutendste konzeptionelle Unterschied zwischen *Peacebuilding* und *Statebuilding* besteht im Hinblick auf die jeweils zugrunde liegende Perspektive. Während der Aufbau eines Staates einen erheblichen Beitrag zur Erreichung von Zielen wie Frieden, (menschlicher) Sicherheit und der Schaffung eines Rechtsrahmens für sozioökonomische Entwicklung leisten kann, so sollte er doch nicht als „Zweck an sich“ betrachtet werden. Der moderne Staat war von maßgeblicher Bedeutung bei der Erreichung dieser Ziele, aber er war oftmals auch die größte Quelle menschlichen Leids. *Peacebuilding* dagegen ist darum bemüht, direkt ein wesentliches Element positiver Entwicklung für den Einzelnen und die Gesellschaft zu schaffen. Frieden kann mit guten Gründen als

Abb. 1: Die konzeptionelle Entwicklung von *Peacebuilding* und *Statebuilding* im Zeitverlauf



## Kasten 2: *Peacebuilding* und *Statebuilding*-Definitionen

*Peacebuilding* umfasst Maßnahmen im Kontext heraufziehender, aktueller und vergangener Konfliktsituationen mit dem ausdrücklichen Ziel, Gewaltkonflikte zu verhüten und dauerhaften, nachhaltigen Frieden zu fördern. (OECD/DAC 2005; Übersetzung aus dem Englischen)

Wir schlagen vor, *Statebuilding* zu definieren als zielgerichtetes Handeln zur Stärkung der Fähigkeiten, Institutionen und Legitimität des Staates, so dass die gegenseitigen Ansprüche von Staat und gesellschaftlichen Gruppen in einem wirksamen politischen Prozess ausgehandelt werden können. (OECD/DAC 2008; Übersetzung aus dem Englischen)

„Zweck an sich“ betrachtet werden (neben anderen Zielen, wie etwa Armutsminderung, die nicht im Blickpunkt des *Peacebuilding* stehen) – und nicht nur als ein Mittel. Dient also *Peacebuilding* auf verschiedene Weise unmittelbar einem Zweck, so ist *Statebuilding* ein zentrales Mittel zur Erreichung verschiedener Zwecke.

Darüber hinaus besteht oftmals der Eindruck, dass sich *Peacebuilding* und *Statebuilding* auch mit Blick auf das Interventionsverhalten von Außen unterscheiden. Angesichts der internationalen Entwicklungen der letzten Jahre wird *Statebuilding* oftmals mit den spezifischen Einzelinteressen intervenierender Mächte in Verbindung gebracht, während *Peacebuilding* – in der Regel mit UN-Mandat – eher als unparteiliche Einmischung zugunsten betroffener Bevölkerungen gesehen wird. Obschon eine solche Sicht bei einigen Vertretern des traditionellen Gedankens von *Peacebuilding* Anklang finden mag, so findet sich dafür in den einschlägigen DAC-Papieren kein Anhaltspunkt. Im Gegenteil, das jüngere Konzept von *Statebuilding* widerspricht explizit der Vorstellung, Modelle von Außen aufzuzwingen.

### Gemeinsame Idealbilder und Prinzipien

Trotz ihrer unterschiedlichen Perspektiven teilen *Peacebuilding* und *Statebuilding* einen gemeinsamen Ausgangspunkt: gesellschaftliche Instabilität und die Zerstörung grundlegender Elemente der politischen Ordnung. Zudem besitzen die Konzepte eine erstaunliche Ähnlichkeit bezüglich des Idealbildes, das sie verfolgen: *strukturelle Stabilität* im Fall von *Peacebuilding*, belastbare Staatlichkeit im Sinne einer *systemischen Belastbarkeit* (*resilience*) im Fall von *Statebuilding*. Beide Begriffe verweisen auf eine gesellschaftlich-politische Struktur, die in der Lage ist, internen und externen Veränderungsdruck durch Anpassungsprozesse abzufangen, welche den in den bestehenden Institutionen verkörperten Gesellschaftsvertrag nicht zerstören, sondern im Gegenteil erst bewahren helfen.

Auch bezüglich ihrer zentralen Prinzipien ähneln sich die Konzepte. Dies deutet auf einen Transfer praktischer und konzeptioneller Erkenntnisse zwischen den Debatten hin. Zu den gemeinsamen Prinzipien zählen unter anderem: Einsicht in die begrenzte Wirkung des externen Einflusses; Berücksichtigung negativer Konsequenzen der Intervention („do no harm“); Unterstützung, nicht Ersatz lokaler Akteure durch Entwicklungszu-

sammenarbeit; Engagement mit langfristiger Perspektive, zugleich aber schnelle und flexible Reaktion auf veränderte Umstände. Folglich betonen beide Konzepte die Notwendigkeit, umfangreiche Analysekapazitäten zu etablieren und zu nutzen. Viele Analysewerkzeuge, auf die sich neuere *Statebuilding*-Strategien beziehen – so etwa konfliktbezogene Wirkungseinschätzungen und Szenarioentwicklung –, wurden ursprünglich im *Peacebuilding* entwickelt.

Ein Widerspruch bleibt indes bestehen: In DAC-*Peacebuilding*-Dokumenten erscheint liberale Demokratie als bevorzugte institutionelle Blaupause. Jüngste *Statebuilding*-Dokumente dagegen (wie DAC 2008) gestehen ein, dass auch andere politische Arrangements Legitimität erlangen können. Frühe *Statebuilding*-Konzepte waren in gleicher Weise auf liberale Demokratie orientiert wie das DAC-*Peacebuilding*-Konzept. Sie waren zudem noch stärker als dieses auf den Aufbau staatlicher Institutionen fixiert (siehe Abb. 1). Neuerdings hingegen stellen die DAC-Geber vermehrt grundsätzliche Überlegungen zu den funktionalen Erfordernissen belastbarer Staatlichkeit in den Vordergrund: Allgemeine Legitimität (aus verschiedenen möglichen Quellen) und der politische Prozess als Ganzes stehen im Mittelpunkt, nicht die Vorfestlegung auf liberale Demokratie wie im *Peacebuilding*-Konzept.

In seiner jüngsten Fassung auf DAC-Ebene wird *Statebuilding* als dreistufiger Prozess dargestellt: Auf der ersten Stufe, die sich dem allgemeinen politischen Prozess widmet, geht es darum, Klarheit über grundlegende institutionelle Arrangements zu erlangen. Erst auf den beiden folgenden Stufen (der allgemeinen Verbesserung der *Governance* sowie der Gestaltung zentraler Sektorpolitiken) können sich Staat und Gesellschaft dann um die inhaltliche Politikgestaltung kümmern. So soll gewährleistet werden, dass politische Institutionen entstehen, die den lokalen Bedürfnissen besser angepasst sind als importierte Herrschaftsordnungen.

Das DAC-*Peacebuilding*-Konzept dagegen schenkt der Aushandlung institutioneller Arrangements weniger Beachtung, da es das Zielsystem liberaler Demokratie unterstellt. Jenseits dessen wird keine generelle Prioritätensetzung vorgenommen, vielmehr stehen fallbezogene Sektorpolitiken im Vordergrund. Daraus sollte allerdings nicht auf einen Zwiespalt zwischen den Konzepten geschlossen werden, da das DAC-*Peacebuilding*-Konzept von 2001 datiert und eine Neuauflage vermutlich die gleichen Lernprozesse widerspiegeln würde wie die jüngeren *Statebuilding*-Dokumente.

### Überlappende Handlungsfelder

Sowohl *Peacebuilding* als auch *Statebuilding* benennen als genuine Handlungsfelder Bereiche wie sozioökonomischen Wiederaufbau, Sicherheitssektorreform, Stärkung der Zivilgesellschaft und die Förderung guter Regierungsführung. Doch es bestehen auch Unterschiede. Dezentralisierung, Steuererhebung und Korruptionsbekämpfung spielen primär im *Statebuilding* eine wichtige Rolle. Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegra-

tion (DDR), Geschlechterfragen und Nothilfe stehen im *Peacebuilding* im Vordergrund. Die ursprüngliche Ausrichtung der Konzepte kann diese Unterschiede erklären: frühe Phasen des Nachkriegswiederaufbaus hier, die Konsolidierung staatlicher Handlungsfähigkeit dort. Allerdings gibt es keinen Grund zu unterstellen, dass diese Unterschiede unüberwindliche Inkompatibilitäten darstellen könnten. Vielmehr bestehen Dilemmata und Zielkonflikte innerhalb der Konzepte: Sie stellen sich als umfassende Ansätze für grundlegende gesellschaftliche Probleme dar, die nie ohne Spannungen zu lösen sind.

Beide Perspektiven empfehlen kontextabhängiges Engagement. *Peacebuilding* definiert Kontexte als Konfliktphasen; *Statebuilding* als Ausprägungen staatlichen Könnens und Wollens. Dennoch überwiegen die Gemeinsamkeiten. Beide Konzepte empfehlen, *windows of opportunity* in Nachkriegssituationen zu nutzen. Keiner der Ansätze stellt den Vorrang diplomatischer und militärischer Mittel in akuten Kriegsphasen in Frage. Zur Bearbeitung unterdrückter Spannungen und politischer Spaltungen wird auf Mediation gesetzt. Beide Ansätze empfehlen, Hilfe für autoritäre Regierungen gezielt zu reduzieren, sich dabei aber der gegensätzlichen Risiken bewusst zu sein: direkte negative Folgen für die Bevölkerung oder umgekehrt Legitimierung eines unerwünschten Regimes.

Geringe Unterschiede bestehen bezüglich des Grades, in dem der Transformationsprozess von internen oder externen Akteuren geleitet werden soll. Da *Statebuilding* im vergangenen Jahrzehnt als wenig zurückhaltend aufgefallen ist, verdient es Erwähnung, dass aktuelle DAC-*Statebuilding*-Dokumente ausdrücklich einen „leichten Fußabdruck“ verlangen. Sie warnen beispielsweise davor, verfrüht Wahlen abzuhalten. DAC-*Peacebuilding*-Dokumente dagegen – wenn auch keineswegs für einen „tiefen Fußabdruck“ votierend – empfahlen bis 2001 sogar in schwierigen Situationen die direkte Bearbeitung „struktureller Konfliktursachen“, möglichst durch Einführung liberaler Demokratie. Doch erneut scheinen diese Unterschiede keinen unüberwindbaren Gegensatz darzustellen. Eher spiegeln sie den Lernprozess der vergangenen Dekade.

### Schlussbemerkungen

Sowohl *Peacebuilding* als auch *Statebuilding* haben ihre Reichweite vergrößert. Aktuelle DAC-Dokumente berücksichtigen nahezu jeden Aspekt und jede Phase politischer Konflikte sowie der Bildung gesellschaftlicher Ordnung, inklusive einer stetig wachsenden Anzahl gemeinsamer Werkzeuge. So scheint es, dass die Konzepte zunehmend konvergieren. Der in Teilen der neueren Forschung und in manchen *Policy*-Papieren erweckte Eindruck, *Peacebuilding* und *Statebuilding* seien letztlich unvereinbar und stellten gegensätzliche Pole eines Kontinuums dar, kann, auch wenn zum Teil Unterschiede vorliegen, nicht aufrechterhalten werden.

Wo Zielkonflikte oder Inkompatibilitäten zwischen den Konzepten hervorgehoben werden, können diese Urteile nicht auf einer unvoreingenommenen Analyse des aktuellsten Geberkonsenses beruhen, wie er in den hier verglichenen DAC-Dokumenten abgebildet ist. Der Befund ist vielmehr, dass *Peacebuilding* und *Statebuilding* in der DAC-Formulierung letztlich einen gemeinsamen Zweck aus unterschiedlichen Perspektiven verfolgen. Diesen Zweck im Auge zu behalten, ist der beste Weg, um aus den unterschiedlichen Perspektiven kompatible, sich ergänzende Ansätze zu entwickeln.

Dies bedeutet nicht, dass alle Sorgen um Dilemmata und Zielkonflikte im Kontext von *Peacebuilding* und *Statebuilding* grundsätzlich unbegründet sind. Die Ursache ist jedoch nicht in Spannungen zwischen den Konzepten zu suchen. Vielmehr sind diese Dilemmata typisch für jene Art gesellschaftlicher Prozesse, in deren Umfeld beide Ansätze operieren. Beide schaffen Gewinner und Verlierer, in jeder Gesellschaft. Wie jedoch eine Gesellschaft mit einer solchen Situation umgeht, wie sehr sie bereit ist, den Staat als Mittel zur Durchsetzung der Interessen der Gewinner auf Kosten der Verlierer zu nutzen, inwieweit Eliten gesellschaftliche und politische Spannungen in Zeiten des Wandels verstärken oder abmildern – die Antwort auf diese und weitere Fragen hängt nicht von der Wahl einer *Peacebuilding*- oder einer *Statebuilding*-Perspektive ab. Vielmehr müssen die entsprechenden Antworten von den Akteuren vor Ort ausgehandelt werden, ganz gleich, wie die internationale Gemeinschaft ihren Einsatz nennt. Auch muss die Wahl der Instrumente, welche die lokale Entwicklung von Frieden und Staatlichkeit bestmöglich unterstützen, auf gründlichen Chancen- und Risikoanalysen beruhen, die je nach verfügbaren Informationen, nach der Präferenz externer Akteure oder nach anderen von der Konzeptdebatte unabhängigen Faktoren zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen können.

Folglich sollten zukünftige Diskussionen die beiden Konzepte nicht gegenüberstellen, sondern in einem konsolidierten Ansatz gemeinsame Herausforderungen angehen. „*From fragility to resilience*“ oder „von fragiler zu belastbarer Staatlichkeit“ ist eine Zielformulierung, die solch ein gemeinsames Programm beschreiben kann. Es würde Gebern die Suche nach den bestmöglichen Instrumenten für konkrete Situationen staatlicher Fragilität und gewaltsamer Konflikte innerhalb eines gemeinsamen Rahmens ermöglichen.

Dr. Jörn Grävingholt

Dr. Stefan Gänzle

Sebastian Ziaja

Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).