

Interessen und Ideen in der deutschen Entwicklungspolitik

**Eine konstruktivistische Untersuchung
der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit
in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 - 2009**

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Potsdam

Vorgelegt von:
Dipl.-Politologin Kathrin Lorenz

Februar 2015

Erstgutachter: Prof. Dr. Harald Fuhr
Zweitgutachterin: Prof. Dr. Andrea Liese

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:
Namensnennung 4.0 International
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Online veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus4-93213
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-93213>

Zusammenfassung

Die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit seit Beginn der 1990er Jahre gilt in Teilen der Fachöffentlichkeit als wesentliches Merkmal einer zunehmenden Eigennutz- und Interessenorientierung der deutschen Entwicklungspolitik nach Ende des Ost-West-Konflikts. Den Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung bildete die Skepsis gegenüber diesem Befund eines Wandels deutscher Entwicklungspolitik weg von moralischen Begründungszusammenhängen und hin zu nationaler Interessenpolitik seit Beginn der 1990er Jahre. Diese Skepsis begründet sich in der Annahme, dass die bisherige Kritik gegenüber einer möglichen *Versicherheitlichung* von Entwicklungspolitik die Rolle von eigennutzorientierten Interessen als erklärendem Faktor überbetont und gleichzeitig ideellen Strukturen und deren möglichem Wandel als konstitutivem Faktor für politische Prozesse zu wenig Aufmerksamkeit schenkt. Die Forschungsfrage lautet dementsprechend: Kann die deutsche Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit als zunehmend interessenorientiert gedeutet werden und hat sich damit ein grundlegender Politikwandel vollzogen?

Theoretisch knüpft die Arbeit an die konstruktivistisch-orientierte Forschung im Thema Entwicklung und Sicherheit an und entwickelt diese weiter. Für die Herleitung der theoretischen Position wird auf konstruktivistische Überlegungen in den Theorien der Internationalen Beziehungen rekurriert. Im Vordergrund stehen dabei jene Ansätze der Internationalen Beziehungen, die die konstruktivistische Wende nicht nur ontologisch, sondern auch epistemologisch vollziehen und der Rolle von Sprache besondere Aufmerksamkeit schenken. Sprache wird nach epistemologischer Lesart als eine Art Transmissionsriemen zwischen Akteuren und ihren Interessen einerseits und sozialen Strukturen einschließlich Ideen andererseits verstanden. Konzeptionell wird auf das in der interpretativen und argumentativen Policy-Analyse etablierte Konzept der *frames* zurückgegriffen. Überlegungen aus der Policy-Analyse dienen darüber hinaus dazu, die empirische Untersuchung zu strukturieren und den Untersuchungsgegenstand auf Interpretationen der Bundesregierung zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit zu fokussieren. Methodisch werden Verfahren in Anlehnung an die *Grounded Theory* für die empirische Analyse genutzt.

In empirischer Hinsicht wird die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik anhand von Interpretationen dieser Verknüpfung im Agenda-Setting und in der Politikformulierung untersucht. Die daraus resultierenden Ergebnisse werden mit ausgewählten Meilensteinen der Institutionalisierung deutscher Entwicklungspolitik im Themenkomplex Frieden und Sicherheit in Beziehung gesetzt. Somit

wird nicht vordergründig danach gefragt, *ob* das Themenfeld Frieden und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik etabliert wurde. Im Fokus der empirischen Untersuchung steht hingegen die *Art und Weise* der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik. Der Untersuchungszeitraum der empirischen Analyse beläuft sich auf die Amtsjahre der SPD-Politikerin Heidemarie Wieczorek-Zeul als Bundesministerin für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, nämlich 1998 - 2009. Der Datenkorpus der Untersuchung in Agenda-Setting und Politikformulierung umfasst über 50 Reden von Mitgliedern der Bundesregierung sowie ausgewählte offizielle Politikdokumente, in denen relevante Textpassagen enthalten sind. Die beispielhafte Untersuchung der Institutionalisierung im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit bezieht sich auf weitere Primär- und Sekundärquellen.

Auf der Grundlage der empirischen Analyse wird deutlich, dass unterschiedliche Interpretationen in der staatlichen deutschen Entwicklungspolitik hinsichtlich der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit über den Untersuchungszeitraum 1998 - 2009 nachgezeichnet werden können. Bemerkenswert ist dabei insbesondere die diffuse Vielfalt der Konstruktionen des Sicherheitsbegriffs. Außerdem wird anhand der empirischen Untersuchung nachgezeichnet, dass zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen zwischen den Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit auf der ressortübergreifenden Ebene einerseits und der entwicklungspolitischen Ebene andererseits. Auch die beispielhafte Diskussion von Meilensteinen der institutionalisierten Entwicklungspolitik bestätigt diese Varianzen, die durch die nuancierte Analyse sprachlicher Konstruktionen sichtbar gemacht werden konnte.

Ausgehend vom empirischen Ergebnis der Varianz und Variabilität der Begründungsmuster für die Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit ist es nunmehr möglich, Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Forschungsfrage zu ziehen: Ist deutsche Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit zunehmend eigenutz- und interessenorientiert?

In den Anfangsjahren von Wieczorek-Zeul spielen normative Aspekte wie Gerechtigkeit und Frieden im Zusammenhang mit der Genese des Themenfelds Frieden und Sicherheit eine wichtige Rolle. Prägend für die Politikformulierung sind dabei vor allem die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung, die den Ausgangspunkt für die Formulierung der von Wieczorek-Zeul geprägten Globalen Strukturpolitik bilden. Eine Eigennutzorientierung im realistischen Sinne scheint nur dann präsent, wenn es um *unser* Interesse der Wohlstandssicherung geht. Entwicklungspolitische Friedenförderung und

Krisenpräventionen dienen dazu, die ökonomischen Kosten von Kriegen zu verringern und leisten einen Beitrag zur Vermeidung von Wohlstandsgefährdender Migration. Es wird auf einen Sicherheitsbegriff rekurriert, der die Menschliche Sicherheit der Bevölkerung in den Entwicklungs- und Transformationsländern in den Vordergrund stellt.

Nach 9/11 verschieben sich die sprachlichen Konstruktionen weg von unserem Wohlstand und dem Frieden weltweit in Richtung unsere Sicherheit. Artikulierte Eigennutzorientierung mit Bezug auf Sicherheit gewinnt an Dominanz gegenüber moralischen Begründungszusammenhängen. Diese Entwicklung lässt sich vor allem im Rahmen der ressortübergreifenden Interpretationen des Zusammenhangs von Entwicklung und Sicherheit nachzeichnen. Auch bei dieser ressortübergreifenden Verschiebung lässt sich die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit auf der Ebene des für die deutsche Entwicklungspolitik federführenden Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hingegen weiterhin als vorwiegend verpflichtungsorientiert deuten. Erst mit der Großen Koalition ab 2005 kann von umfassenderer Neu-Interpretation der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit ausgegangen werden: Wohlstand und Sicherheit in der Welt werden nunmehr gleichermaßen als in unserem Interesse artikuliert, die neben der internationalen Verpflichtung zur Friedenssicherung als gleichwertig eingeschätzt werden können. Letztlich zeigt sich auch anhand der beispielhaften Betrachtung von Meilensteinen der Institutionalisierung – die im Forschungsprozess mit den Ergebnissen der Untersuchung von Interpretationen in Beziehung gesetzt werden – dass deutsche Entwicklungspolitik im Themenbereich Entwicklung und Sicherheit als weitgehend verpflichtungsorientiert gewertet werden kann. Maßnahmen auf ressortübergreifender Ebene hingegen unterscheiden sich davon. Die ressortübergreifende Institutionalisierung zeichnet sich durch eine zumindest vergleichsweise weitreichendere Verknüpfung entwicklungspolitischer Ansätze mit außen- und sicherheitspolitischen Interessen aus und kann deshalb als verstärkt eigennutzorientiert verstanden werden.

Zusammenfassend bringen diese empirischen Ergebnisse im Lichte der theoretischen Deutung ein nuancierteres Bild hervor als in der bisherigen Forschung mit ihrem meist einseitigen Fokus auf einer zunehmenden Interessenorientierung angenommen wurde. Die ideellen Bezüge waren immer präsent als prägender Faktor für die deutsche Entwicklungspolitik, sie haben sich allerdings im Zeitverlauf verändert. Die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik 1998-2009 kann auf der Basis der Untersuchung nicht als einseitig zunehmend interessenorientiert gedeutet werden. Die Tatsache, dass eine nach Lesart dieser Arbeit vorwiegend als verpflichtungsorientiert zu wertende friedens- und sicherheitsbezogene Entwicklungspolitik institutionalisiert

sirt wurde, untermauert die Ergebnisse der Untersuchung der Interpretationen in Agenda-Setting und in der Politikformulierung.

Der theoretische Ertrag der Studie und die Policy-Relevanz liegen auf mehreren Ebenen. Erstens wird mit der differenzierten Untersuchung und Deutung deutscher Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit die Forschung zum Thema Versicherheitlichung von Entwicklungspolitik angereichert. Die Ergebnisse lassen zudem Rückschlüsse auf Anknüpfungspunkte zur Weiterentwicklung der Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien zu. Angesichts der hier vorliegenden Ergebnisse überrascht es letztlich kaum, dass diese Diskussion um die Versicherheitlichung in den letzten Jahren etwas abgeebbt ist. So wurde deutlich, dass diese Versicherheitlichung nicht in dem Maße nachgezeichnet werden konnte wie von Teilen der Fachdiskussion angenommen wurde. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang zu vermuten, dass die Aufmerksamkeit der Entwicklungspolitik auch immer wieder Moden und Konjunkturen folgt, ohne deshalb zwangsläufig den entwicklungspolitischen Politikverlauf grundlegend zu ändern. Zweitens leistet die Arbeit einen Beitrag zur Forschung zur deutschen Entwicklungspolitik. Mit der vorliegenden Studie wird diese oft an der Umsetzung und Praxis interessierte Forschung durch die theoretische Beschäftigung mit der Deutung deutscher Entwicklungspolitik angereichert. Dieser Beitrag ergibt sich konkret aus der Anwendung theoretischer Überlegungen der Sicherheitsstudien, aus dem konstruktivistischen Strang der Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) sowie konzeptionellen Überlegungen aus der Policy-Forschung, die miteinander verknüpft werden. Auf Policy-Ebene ergibt sich drittens der Ertrag der Arbeit daraus, dass auch im Jahr 2015 weiterhin die künftige Ausgestaltung von Außen- und Sicherheitspolitik und die Rolle von Entwicklungspolitik angesichts der konkreten globalen Herausforderungen virulent bleiben. Beispielsweise ist zu erwarten, dass das Weißbuch Sicherheitspolitik der Bundesregierung aus dem Jahr 2006 in 2015 überarbeitet wird und darin voraussichtlich die Frage nach einem vernetzten Ansatz in der Sicherheitspolitik einschließlich der Rolle der verschiedenen Politikfelder aufgegriffen wird. Letztlich bleibt es auf Policy-Ebene weiterhin spannend, wie Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen entsprechend des Ressortprinzips und vor dem Hintergrund immer neuer Herausforderungen gestaltet und gedeutet werden wird.

Inhalt

| | |
|---|-----|
| Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen | 8 |
| Einleitung | 9 |
| 1. Thema und Erkenntnisinteresse | 9 |
| 2. Fallauswahl und erster Materialüberblick | 17 |
| 3. Kapitelübersicht und Aufbau der Arbeit | 20 |
| Kapitel 1 | |
| Die Genese von Frieden und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik und der Stand der Forschung | 22 |
| 1. Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik | 23 |
| 1.1 Internationale Rahmenbedingungen | 23 |
| 1.2 Nationale Rahmenbedingungen | 37 |
| 1.3 Policy-Entwicklung für Entwicklung und Sicherheit in Deutschland | 40 |
| 1.4 Zusammenfassende Beobachtungen | 45 |
| 2. Überblick über den Forschungsstand und Identifizierung von Desiderata in der bisherigen Forschung | 46 |
| 2.1 Problemlösungsorientierte Forschung | 46 |
| 2.2 Die Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien und die konstruktivistisch-inspirierte Forschung | 49 |
| 2.3 Desiderata | 58 |
| 3. Zusammenfassung | 61 |
| Kapitel 2 | |
| Die Entwicklung der theoretischen Perspektive und des Forschungsdesigns | 63 |
| 1. Die Entwicklung des theoretischen Rahmens | 64 |
| 1.1 Zur Untersuchung deutscher Entwicklungspolitik aus der Perspektive der Internationalen Beziehungen und der Sicherheitsstudien | 64 |
| 1.2 Konstruktivistische Ansätze in den Internationalen Beziehungen und den Sicherheitsstudien | 72 |
| 1.3 Die epistemologische Variante des Konstruktivismus | 81 |
| 1.4 Zusammenfassende Vorstellung des theoretischen Rahmens | 93 |
| 2. Verortung des Untersuchungsgegenstands und Eingrenzung des Materials | 98 |
| 2.1 Verortung der empirischen Untersuchung | 98 |
| 2.2 Materialauswahl und Datensatz der empirischen Untersuchung | 104 |
| 3. Methodische Perspektive, Verfahren der empirischen Untersuchung und das Konzept der <i>frames</i> | 111 |
| 3.1 Methodische Perspektive und Verfahren der Untersuchung | 111 |
| 3.2 <i>Frames</i> in der Politikwissenschaft und in der Policy-Forschung | 115 |
| 4. Zusammenfassung | 121 |

| | |
|---|-----|
| Kapitel 3 | |
| Empirische Untersuchung der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 - 2009 | 123 |
| 1. Die Entwicklung des Kategorienschemas | 125 |
| 1.1 Forschungsstrategische Funktion von <i>frames</i> und deren induktiven Herleitung | 125 |
| 1.2 Zwei idealtypische <i>frames</i> und das Kategorienschema für die weitere Untersuchung | 132 |
| 2. Der Gerechtigkeitsframe und der Sicherheitsframe als Idealtypen | 135 |
| 2.1 Gerechte Globalisierung für alle – der Gerechtigkeitsframe | 135 |
| 2.2 Unsere Sicherheit – Der Sicherheitsframe | 147 |
| 2.3 Zusammenfassende Gegenüberstellung von Gerechtigkeitsframe und Sicherheitsframe | 155 |
| 3. Der Wandel der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit im Untersuchungszeitraum | 159 |
| 3.1 Erläuterungen zur Vorgehensweise | 159 |
| 3.2 Regierungspolitisches Agenda-Setting 1998 - 2009 | 161 |
| 3.3 Die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Politikformulierung 1998 - 2009 | 171 |
| 3.4 Zusammenfassung | 178 |
| 4. Exemplarische Untersuchung der Institutionalisierung deutscher Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit | 182 |
| 4.1 Ausgewählte Meilensteine der Institutionalisierung auf entwicklungspolitischer und ressortübergreifender Ebene | 183 |
| 4.2 Zusammenfassung und Einordnung der Meilensteine der Institutionalisierung im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit | 199 |
| Kapitel 4 | |
| Schlussfolgerungen und Ertrag | 203 |
| 1. Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse | 204 |
| 2. Deutung der Ergebnisse im Lichte der Fragestellung | 212 |
| 3. Relevanz der Ergebnisse und Ertrag | 224 |
| Ausblick | 231 |
| Literatur | 233 |
| Anhang: Datensatz der empirischen Analyse der Interpretationen in chronologischer Reihenfolge | 246 |

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellen

| | | |
|---------|---|-----|
| Tab. 1 | Erster Überblick über die Primärquellen | 19 |
| Tab. 2 | Eingrenzung des Materials im regierungspolitischen Agenda-Setting | 107 |
| Tab. 3 | Eingrenzung des Materials in der Politikformulierung | 108 |
| Tab. 4 | Detaillierter Datensatz der Primärquellen | 109 |
| Tab. 5 | Auswahl von Meilensteinen für die Institutionalisierung | 110 |
| Tab. 6 | Struktur des Kategorienschemas entlang der <i>frame</i> -Dimensionen | 130 |
| Tab. 7 | <i>Frame</i> -Dimensionen und Leitfragen | 130 |
| Tab. 8 | Kategorienschema Teil 1 – Der Gerechtigkeitsframe | 133 |
| Tab. 9 | Kategorienschema Teil 2 – Der Sicherheitsframe | 134 |
| Tab. 10 | Gegenüberstellung von Gerechtigkeitsframe und Sicherheitsframe | 156 |
| Tab. 11 | Illustration der dominanten <i>frames</i> im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung 1998 – 2009 | 180 |
| Tab. 12 | Deutsche ODA-Leistungen: Auswahl, 2000 - 2009 | 193 |
| Tab. 13 | Beispielhafte Illustration der Beziehung zwischen Institutionalisierung und den Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit entlang der idealtypischen <i>frames</i> | 202 |
| Tab. 14 | Die Varianz in den Verknüpfungen: Gerechtigkeitsframe und Sicherheitsframe im Überblick | 207 |
| Tab. 15 | Zusammenfassende Illustration der empirischen Ergebnisse | 211 |

Abbildungen/ Boxen

| | | |
|--------|--|-----|
| Box 1: | Wesentliche internationale Policy-Entwicklungen 1990 - 2009 | 36 |
| Box 2: | Phasen nach dem Policy-Cycle-Modell | 99 |
| Box 3 | Policy-Phasen als Heuristik für die empirische Analyse | 103 |
| Box 4: | Kriterien für die Materialauswahl | 105 |
| Box 5 | Die <i>Story-Line</i> des Gerechtigkeitsframes | 137 |
| Box 6: | Die <i>Story-Line</i> des Sicherheitsframes | 148 |
| Box 7: | Ausgewählte Meilensteine der Institutionalisierung 1998 - 2009 | 183 |

Einleitung

1. Thema und Erkenntnisinteresse

Es ist weitgehend unumstritten, dass sich der Kontext für die deutsche und internationale Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten bemerkenswert verändert. Dies hat Entwicklungspolitik- und theorie vor neue Herausforderungen gestellt (vgl. Duffield 2001, Richmond 2011, Politische Vierteljahresschrift 2013, Ziai 2007). Das vielzitierte verlorene Jahrzehnt der Entwicklungspolitik in den 1980er Jahren hatte Anfang der 1990er Jahre seine Spuren hinterlassen, das Ende des Ost-West-Konflikts zog Veränderungen in den *alten* Sicherheitsbezügen von Entwicklungspolitik nach sich und angesichts der weithin konstatierten Erfolglosigkeit – nicht zuletzt aufgrund überzogener Erwartungen – von Entwicklungspolitik droht diese in den 1990er Jahren in die Irrelevanzfalle abzugleiten. Die zunehmende Globalisierung und das Aufkommen der so genannten *neuen Kriege* nach Wegfall der bipolaren Aufteilung der Welt tragen ebenfalls dazu bei, dass die Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik sich seit jenen Jahren gravierend verändern. Campbell spricht in diesem Zusammenhang von einer „globalization of contingency“, die durch Ambivalenz und Unsicherheit hinsichtlich möglicher künftiger Entwicklungen charakterisiert wird (Campbell 1998: 15).

Der deutschen Entwicklungspolitik wird vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen seit Beginn der 1990er Jahre eine tiefgreifende Sinn- und Rechtfertigungskrise attestiert (vgl. Ziai 2007: 10). In diesem Zusammenhang wird in Teilen der Fachöffentlichkeit und Forschung konstatiert, dass deutsche Entwicklungspolitik auf die neuen Herausforderungen und den Krisenbefund mit der Aufgabe ihrer vormals gültigen moralischen Begründungszusammenhänge zugunsten einer verstärkten Ausrichtung entlang von außen- und sicherheitspolitischen Interessen reagiert. So betont Maihold beispielsweise, dass seit den 1990er Jahren die normativen Begründungszusammenhänge zunehmend gar als eine Last betrachtet würden (Maihold 2005: 31).

Wenngleich das Thema einer zunehmend interessen geleiteten Ausrichtung deutscher Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit den Herausforderungen insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre kritisch diskutiert wird, so ist es jedoch keineswegs neu. Der Blick auf die Anfänge der internationalen Entwicklungspolitik zeigt, dass diese als Teil von Außenpolitik immer schon als Aspekt nationaler Interessenpolitik verstanden wurde. Auch die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik stand schon zu Zeiten ihrer Genese in engem Zusammenhang mit geostrategischen Interessen, beispielsweise im Rahmen der Hall-

stein-Doktrin und der Eindämmungspolitik in den 1950er oder 1960er Jahren. Gefahrenabwehr und die Flankierung geopolitischen Engagements seien von Beginn an wichtige Begründungszusammenhänge von Entwicklungspolitik gewesen, betont beispielsweise Brand (2011: 201). Glasgow konstatiert in seiner frühen Untersuchung der deutschen Entwicklungspolitik ebenfalls, dass deutsche Entwicklungspolitik außenpolitische Interessenspolitik sei (1983: 27 f.). Daneben wird hervorgehoben, dass deutsche Entwicklungspolitik auch seit jeher eng mit außenwirtschaftlichen Interessen verknüpft sei und als ein Vehikel dieser Interessen gesehen wird. Dies verdeutlichte nicht zuletzt auch die Namensgebung des zuständigen Ministeriums bis in die 1990er Jahre, unterstreicht Pospisil (vgl. Pospisil 2009: 243). Konsequenterweise kommt selbst Nuscheler in seinem Standardwerk zur deutschen Entwicklungspolitik dementsprechend zur folgenden Schlussfolgerung:

„[...] deutsche Interessen waren immer handlungsbestimmender als die in Sonntagsreden beschworene internationale Solidarität“ (Nuscheler 2006: 432 f.).

Im Lichte der Herausforderungen und des Krisenbefundes seit Beginn der 1990er Jahre wird insbesondere der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der internationalen Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit der Interessenorientierung bei gleichzeitiger Aufgabe ideeller Begründungszusammenhänge sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch in der Fachliteratur eine besondere Aufmerksamkeit zuteil. Diese Verknüpfung materialisiert sich anhand der Genese von Frieden und Sicherheit im Rahmen erster internationaler Policy-Entwicklungen schon im Jahr 1992 in der *Agenda for peace* des Generalsekretärs der Vereinten Nationen. In diesem Dokument werden gesellschaftliche Konfliktursachen und die Rolle ziviler entwicklungspolitischer Akteure für deren Lösung betont und damit dem entwicklungspolitischen Engagement eine besondere Rolle in der Konfliktbearbeitung eingeräumt (Boutros-Ghali 1992). Auch das wenige Jahre später veröffentlichte Konzept der Menschlichen Sicherheit, das auf einen Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) aus dem Jahr 1994 zurückgeht, reflektiert die neue Rollenzuschreibung für zivile und entwicklungspolitische Akteure im Kontext von Friedensförderung und -sicherung. Mit dem Konzept der Menschlichen Sicherheit wird im Vergleich zum klassischen staatlichen Sicherheitsverständnis betont, dass der Mensch das zentrale Referenzobjekt für Sicherheit sei (UNDP 1994). Auf bilateraler Ebene findet die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit unter anderem im Zusammenhang mit dem von der Gebergemeinschaft im Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verabschiedeten Dokument „Helping to prevent violent conflict“ aus dem Jahr 2001 Eingang. Diese *Policy Guidance* nennt als Ursachen für die gewaltförmigen Konflikte in den Entwicklungs- und Transformations-

ländern die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit, Umweltzerstörung und Ressourcenknappheit in Verbindung mit Bevölkerungswachstum sowie Desintegration und den Zerfall staatlicher Strukturen. Seit etwa 2005 wird der Zusammenhang zwischen Entwicklung, Konflikt und Sicherheit in der internationalen Entwicklungspolitik zunehmend mit Blick auf die besonderen Herausforderungen in fragilen Staaten diskutiert, wie beispielsweise die Gründung des *International Network for Conflict and Fragility* (INCAF) im Jahr 2009 im Rahmen der OECD verdeutlicht.

In der deutschen Entwicklungspolitik werden die Verknüpfung von Entwicklung, Frieden und Sicherheit und die Genese von friedensfördernder Entwicklungspolitik erstmals im Rahmen der Globalen Strukturpolitik unter der rot-grünen Regierungskoalition ab 1998 systematisch vollzogen. Die Globale Strukturpolitik ist das entwicklungspolitische Leitbild der rot-grünen Entwicklungspolitik unter der SPD-Politikerin Heidemarie Wiecek-Zeul, die im Jahr 1998 das Entwicklungsressort übernimmt.¹ Die Globale Strukturpolitik kann als Versuch verstanden werden, auf die veränderten Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik und den Krisenbefund der Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren zu reagieren. Im Mittelpunkt der Globalen Strukturpolitik steht die Verknüpfung der Themen Armutsbekämpfung, Friedensförderung und *Global Governance*. Den Hintergrund für diese Verknüpfung bildet die Annahme, dass die Globalisierung für weite Teile der Welt das Risiko zunehmender Armut beinhaltet und dies aufgrund der Interdependenzen der Weltregionen eine Herausforderung für die Industrieländer darstelle (vgl. Klemp 2000: 169 ff., Ziai 2007: 117). Damit wird der Zusammenhang zwischen den Problemen des *Südens* und möglichen Problemen im *Norden* betont, worauf konsequenterweise im Interesse der Industrieländer reagiert werden müsse (Hillebrand & Maihold 1999: 351). Auf der Basis dieser Positionierung mit der Globalen Strukturpolitik werden Konfliktprävention und Friedensförderung als Querschnitt und als Schwerpunkt deutscher Entwicklungspolitik etabliert. Wichtige Meilensteine der deutschen Policy-Entwicklung in diesem Themengebiet umfassen unter anderem die Gründung des Zivilen Friedensdienstes (1999) und der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (2001), die Verabschiedung des ressortübergreifenden Aktionsplans Zivile Krisenprävention (2004) einschließlich der darin enthaltenen entwicklungspolitischen Ziele sowie die Veröffentlichung des Übersektoralen Konzepts Krisenprävention des BMZ aus dem Jahr 2005.

¹ Der Begriff Globale Strukturpolitik wurde zwar schon von Bundesminister Spranger im Jahr 1995 gebraucht, allerdings ohne als Leitbild mit programmatischem Unterbau in die Entwicklungspolitik eingeführt zu werden. Inhaltlich entspricht sein Verständnis der rot-grünen Lesart: Spranger betont, dass die miteinander verflochtenen globalen Probleme von Armut, Umweltzerstörung, Migration, Schuldenlast und Bevölkerungsexplosion durch das Zusammenwirken einer weltweiten Verantwortungsgemeinschaft bekämpft werden sollen, um so einen Beitrag für Frieden und die Sicherung unserer Zukunft zu leisten (Spranger 1995: 159, zitiert in Ziai 2007:110).

Die skizzierte *neue* Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der internationalen und der deutschen Entwicklungspolitik hat bis mindestens zum Beginn der 2010er Jahre viel Aufmerksamkeit in Fachöffentlichkeit und Forschung nach sich gezogen. Mittlerweile sind die Diskussionen etwas abgeebbt, beziehungsweise in anderen Themensträngen wie der Kritik gegenüber dem *Liberal Peacebuilding* aufgegangen (vgl. Richmond 2011, Liden 2013 für die jüngere Diskussion).

In der Fachdiskussion wird die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Entwicklungspolitik nach Ende des Ost-West-Konflikts meist aus zwei verschiedenen Perspektiven untersucht und gedeutet:

Eine erste, rationalistisch-inspirierte Forschungsperspektive beschäftigt sich im Zusammenhang mit der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit vor allem mit der Optimierung und Machbarkeit von Maßnahmen und Ansätzen der Krisenprävention in der Entwicklungspolitik. Der Aufbau der entsprechenden Maßnahmen wird als plausibel und als relativ unhinterfragte Konsequenz der veränderten globalen Rahmenbedingungen und insbesondere des veränderten Konfliktgeschehens verstanden. Diese Forschungsperspektive interessiert sich vor dem Hintergrund ihrer Annahmen konsequenterweise wenig für die Begründungszusammenhänge der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit.

Eine zweite Forschungsperspektive hingegen ist normativ-orientiert und bewertet die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit grundsätzlich eher kritisch. Die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit wird hier als Ausdruck einer zunehmenden Eigennutzorientierung und eines grundlegenden Wandels von Entwicklungspolitik verortet. Diese Forschung sieht den Ausgangspunkt für die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit meist darin begründet, dass nach dem Verschwinden der *alten* Sicherheitsrelevanz von Entwicklungspolitik in der Logik der bipolaren Welt und angesichts des Krisenbefunds von Entwicklungspolitik neue Sicherheitsbezüge gefunden werden mussten (z.B. Duffield 2001). Für die deutsche staatliche Entwicklungspolitik konstatiert in diesem Zusammenhang eine Reihe von Autoren, dass die von der Entwicklungspolitik selbst betriebene Annäherung an die Sicherheitspolitik als Mittel zum Zweck der Überwindung ihrer Legitimationsprobleme erfolge. Maihold beispielsweise kritisiert, dass durch die Verknüpfung mit Sicherheitspolitik die klassische Entwicklungspolitik zugunsten kurzfristiger Öffentlichkeitsinteressen zurückgestellt würde und größere Autonomieverluste der Entwicklungspolitik damit nicht auszuschließen seien

(vgl. Maihold 2005: 42). Ziai betont, dass die sicherheitspolitische Annäherung vor allem im Eigeninteresse der Entwicklungspolitik vollzogen würde und vorwiegend dem Ziel der eigenen Relevanzaufwertung diene (Ziai 2007: 237). Darüber hinaus mahnt er an, dass die Bestrebungen nach mehr Sicherheitsrelevanz und Kohärenz sowie die damit einhergehende Inkaufnahme einer engeren Abstimmung zwischen entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Maßnahmen mit der Unterordnung entwicklungspolitischer unter sicherheitspolitische Zielsetzungen einhergehen könne. Armutsbekämpfung würde somit zu einem Mittel zum Zweck der Wahrnehmung von Sicherheitsinteressen reduziert (ebd.). Weitere Kritikpunkte gegenüber der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik umfassen das Risiko der Militarisierung von Entwicklungspolitik (Reimann 2007: 91 ff.) und die De-Solidarisierung mit den Bürgern der Entwicklungs- und Transformationsländer, weil diese nunmehr als Bedrohung dargestellt würden (Braunmühl 2007: 29 ff.).

Zumindest indirekt lassen sich in Teilen dieser Forschung Bezüge zu den kritischen Sicherheitsstudien ausmachen. Die kritischen Sicherheitsstudien gehen von einem konstruktivistischen und reflexiven Sicherheitsbegriff aus. Richtungsweisend im Zusammenhang mit der Kritik an der Verknüpfung für Entwicklung und Sicherheit sind vor allem die Überlegungen der Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien seit etwa Mitte der 1990er Jahre, die für die kritische Forschung entweder explizit oder implizit einen Referenzrahmen darstellen. Die Vertreter der Kopenhagener Schule betonen, dass potentiell alle Themen durch erfolgreiche Konstruktionsprozesse - entsprechend der Postulate im Rahmen ihrer *Securitization Theory* - als Sicherheitsbedrohung dargestellt werden können.² Sprache wird nach der *Securitization Theory* als ein rhetorisches Mittel zur Interessendurchsetzung verstanden. Damit wird nutzenmaximierende Interessenorientierung im realistischen Sinne als Begründungszusammenhang und Handlungsmotivation entsprechend vorausgesetzt.

Den Ausgangspunkt für die vorliegende Untersuchung bildet eine Skepsis gegenüber dem skizzierten Befund eines Teils der Forschung, nach dem die deutsche Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit seit Beginn der 1990er Jahre als zunehmend eigennutzgeleitet im realistischen Sinne gedeutet werden könne. Vor diesem Hintergrund interessiert die Frage danach, welche Begründungsmuster den Ver-

² Darüber hinaus hat aufbauend auf den Postulaten der Kopenhagener Schule auch die Pariser Schule wichtige Impulse im Zusammenhang mit konstruktivistischen Überlegungen der Sicherheitsstudien geliefert. Beide Schulen unterscheiden sich darin, dass die Pariser Schule die strukturelle Rolle von Sicherheitsexperten bei den Konstruktionsprozessen betont und die gesellschaftskritische Dimension der Kritik an der *Versicherheitlichung* in den Vordergrund stellt (vgl. hierzu das Theoriekapitel der vorliegenden Arbeit).

knüpfungen zugrunde liegen und welche Rückschlüsse sich für den Politikverlauf ziehen lassen. Es geht somit nicht darum zu untersuchen, *ob* sich der Themenkomplex Frieden und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik etabliert hat. Aufbauend auf der empirischen Untersuchung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit und den immanenten Begründungsmustern dieser Verknüpfung in Agenda-Setting und Politikformulierung sollen Schlussfolgerungen gezogen werden für die Deutung von Entwicklungspolitik aus konstruktivistischer Perspektive (Erkenntnisinteresse). Die Arbeit ist somit eingebettet in die Debatten um die *Versicherheitlichung* von Politikfeldern und anschlussfähig an den entsprechenden Forschungsstand. Darüber hinaus wird mit der Arbeit der Anspruch verfolgt, zur Debatte um Begründungszusammenhänge außenpolitischer Politikfelder beizutragen. Forschungsleitende Annahme ist, dass eine zunehmende Eigennutzorientierung im realistischen Sinne deutscher Entwicklungspolitik einen grundlegenden Politikwandel darstellt, der sich nicht nur handlungsseitig, sondern auch in Veränderungen von ideellen Strukturen nachzeichnen lässt. Diese möglichen Veränderungen in den ideellen Strukturen aufzudecken und zu deuten ist ein zentrales Anliegen im Rahmen der Forschung. Dabei wird zudem postuliert, dass komplementär zur vorliegenden Literatur eine Dualität von Interessen der Akteure einerseits und ideellen Strukturen, in die ihr Handeln eingebettet ist, andererseits, überwunden werden sollte, um Entwicklungspolitik vor dem Hintergrund komplexer Herausforderungen und Bezüge deuten zu können. Anstatt eine zunehmende Interessenorientierung zu postulieren geht es in der Arbeit dementsprechend darum, ergebnisoffen danach zu fragen, wie deutsche Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von eigennutzorientierten Interessen *und* ideellen Faktoren (Normen, moralischen Begründungsmustern) gedeutet werden kann.

Um sich dem skizzierten Erkenntnisinteresse annähern zu können bedarf es der Entwicklung einer geeigneten theoretischen Position sowie der transparenten Darstellung der Verfahren, mit denen eine derart ausgerichtete Untersuchung durchgeführt werden soll. Für die Entwicklung einer solchen Position wird aufbauend auf den vermuteten Desiderata gängiger Perspektiven für die Fragestellung (wie dem Bezug auf die Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien) im Rahmen der vorliegenden Arbeit auf Überlegungen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) zurückgegriffen, bei denen die Frage nach der wechselseitigen Beziehung von Interessen und Ideen und deren Wandel seit etwa Anfang der 1990er Jahre diskutiert wird. Geeignete Anknüpfungspunkte hierfür bieten insbesondere jene konstruktivistischen Ansätze, die auch hinsichtlich der epistemologischen Position eine konstruktivistische Perspektive einnehmen, wie beispielsweise Diez (1999) und Baumann (2005). Die ontologische Perspektive des Konstruktivismus erkennt zwar, dass Ideen und Interessen als Grundlage der Konstruktion der sozialen Welt grund-

sätzlich veränderbar sind. Sie greift allerdings zu kurz, um diesen Wandel nachvollziehen und deuten zu können. Die epistemologische Dimension des Konstruktivismus löst diese Frage nach dem Wandel von Ideen und Interessen darüber auf, dass sie der Sprache eine performative Rolle zuschreibt und als soziales Handeln selbst versteht. Daraus resultiert, dass Sprache als eine Art Transmissionsriemen Veränderungen von Interessen und den ideellen Strukturen die sie umgeben begründen kann (vgl. Baumann 2005). Dementsprechend liegt der Fokus der empirischen Untersuchung auf den Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit.

Den Gegenstand einer derart verorteten Untersuchung bilden konsequenterweise Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik. Die zentrale forschungsleitende Annahme für die empirische Untersuchung der Interpretationen ist eine vermutete Varianz und Variabilität der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit, die möglicherweise in der bisherigen Forschung übersehen wurde.

Konzeptionell-methodisch recurriert diese Untersuchung auf Überlegungen aus der Policy-Analyse, die in ihrem argumentativen und interpretativen Strang geeignete Ansätze für die Umsetzung einer derart theoretisch verorteten Arbeit erprobt hat. Erstens wird auf das im interpretativen Strang der Policy-Forschung verbreitete Konzept der *frames* als analytisches Hilfsmittel zur Herleitung und Verdichtung kollektiver Deutungsmuster zurückgegriffen. Diese *frames* werden methodisch mit Verfahren der *Grounded Theory* induktiv gebildet. Zweitens wird das Policy-Cycle-Modell der Policy-Forschung als heuristischer Rahmen genutzt, um den Untersuchungsgegenstand einzugrenzen und die Untersuchung zu strukturieren. Aus der heuristischen Anwendung des Policy-Cycle-Modells resultiert die Eingrenzung darauf, Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und in der Politikformulierung zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden abschließend in Beziehung zur Institutionalisierung deutscher Entwicklungspolitik im Thema Frieden und Sicherheit diskutiert. Ziel ist es zu thematisieren, ob und wie sich die anhand der nuancierten Analyse der Interpretationen erarbeiteten Begründungsmuster im Rahmen von Maßnahmen der Institutionalisierung darstellen.

Aufbauend auf den empirischen Ergebnissen werden Schlussfolgerungen gezogen, um die Forschungsfrage nach der Erklärung und Deutung von Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen entsprechend der gewählten theoretischen Perspektive beantworten zu können.

Der theoretische Ertrag der Studie und die Policy-Relevanz liegen auf mehreren Ebenen. Erstens wird mit der differenzierten Untersuchung und Deutung deutscher Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit die Forschung zum Thema Versicherheitlichung von Entwicklungspolitik angereichert. Angesichts der hier vorliegenden Ergebnisse überrascht es letztlich kaum, dass die Diskussion um die Versicherheitlichung in den letzten Jahren etwas abgeebbt ist: einerseits wurde deutlich, dass diese Versicherheitlichung nicht in dem Maße nachgezeichnet werden konnte wie von Teilen der Literatur angenommen wurde. Andererseits ist in diesem Zusammenhang zu vermuten, dass die Aufmerksamkeit der Entwicklungspolitik auch immer wieder Moden und Konjunkturen folgt, ohne deshalb zwangsläufig den entwicklungspolitischen Politikverlauf grundlegend zu ändern. Zweitens leistet die Arbeit einen Beitrag zur Erforschung der deutschen Entwicklungspolitik und reichert diese – oft vor allem an der Umsetzung und Praxis orientierte – Forschung durch die theoretische Beschäftigung mit der Erklärung von Entwicklungspolitik an. Dieser Beitrag ergibt sich aus der Anwendung theoretischer Überlegungen aus dem konstruktivistischen Strang der Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) sowie konzeptionellen Überlegungen aus der Policy-Forschung, die miteinander verknüpft werden. Auf Policy-Ebene ergibt sich drittens der Ertrag der Arbeit daraus, dass auch im Jahr 2015 weiterhin sowohl die künftige Ausgestaltung von Außen- und Sicherheitspolitik und als auch die Frage nach der Rolle und den autonomen Handlungsmöglichkeiten von Entwicklungspolitik angesichts der konkreten globalen Herausforderungen virulent bleibt. Beispielsweise ist zu erwarten, dass das Weißbuch Sicherheitspolitik der Bundesregierung aus dem Jahr 2006 in 2015 überarbeitet wird und darin voraussichtlich die Frage nach der künftigen Ausgestaltung eines vernetzten Ansatzes in der Sicherheitspolitik aufgegriffen wird. Letztlich bleibt es auf Policy-Ebene weiterhin spannend, wie Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen entsprechend des Ressortprinzips und vor dem Hintergrund immer neuer Herausforderungen gestaltet und gedeutet werden wird.

2. Fallauswahl und erster Materialüberblick

Entsprechend des oben skizzierten Erkenntnisinteresses fragt die Arbeit danach, *wie* deutsche Entwicklungspolitik im Zeichen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit im Spannungsfeld von Interessen und Ideen gedeutet werden kann. Zwar ist zu erwarten, dass die Verbindung der globalen Rahmenbedingungen seit Beginn der 1990er Jahre für andere bilaterale Geber ähnliche Herausforderungen mit sich gebracht und eventuell auch zu ähnlichen Reaktionen geführt hat. Dennoch ist – wie beispielsweise auch die Literatur zur *neuen* deutschen Außenpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zeigt – das wiedervereinigte Deutschland als einzigartig zu werten und wird konsequenterweise in vorliegender Einzelfallstudie behandelt.³ Erstens ist Deutschland auf besondere Weise sowohl vom Kalten Krieg als auch vom Ende der Blockkonfrontation geprägt, nicht zuletzt angesichts der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten. Diese Entwicklungen ziehen spezifische Implikationen für die deutsche Außenpolitik sowie für alle Politikfelder mit außen- und sicherheitspolitischen Bezügen einschließlich der Entwicklungspolitik nach sich. Zweitens können die Erfahrungen mit der deutschen Teilung, der Geschichte der Friedensbewegung in diesem Zusammenhang sowie die sich daraus ergebenden Optionen zur Betonung ziviler Maßnahmen zur Krisenprävention in Deutschland ebenfalls als einzigartig gewertet werden. Drittens hat die Wiedervereinigung besondere Haushaltszwänge für alle Ressorts in Deutschland hervorgebracht, so dass auch die budgetäre Situation der Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich eine Ausnahme darstellt. Angesichts dieser Singularität wird somit auf den Vergleich mit anderen bilateralen Gebern verzichtet und eine Einzelfallstudie deutscher Entwicklungspolitik durchgeführt, die jedoch in die internationalen Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik eingebettet wird. Damit wird auch eine für die Policy-Forschung gemachte Empfehlung von Schneider & Janning aufgegriffen. Die beiden Autoren betonen, dass Policy-Analysen als qualitative Einzelfallstudie durchgeführt werden sollten. Ihrer Meinung nach müsse die Wissenschaftlichkeit vergleichender Fallstudien angesichts der Singularität der meisten Facetten öffentlicher Politik bezweifelt werden (Schneider & Janning 2006: 41).

Der Fall für die Untersuchung der deutschen Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre ist die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit. Die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit ist einerseits als ein wesentliches Element der Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre anzusehen, insbesondere seit der

³ Pospisil hingegen hat sich in seiner Monographie aus dem Jahr 2009 für einen Vergleich zwischen friedensorientierter Entwicklungspolitik der USA und Deutschland entschieden (Pospisil 2009).

programmatischen Ausrichtung der Globalen Strukturpolitik. Andererseits ist die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit exemplarisch für die Diskussion um eine zunehmende Interessenorientierung von Entwicklungspolitik.

Zeitlich wird der Fall weiter eingegrenzt auf die Amtsjahre der SPD-Politikerin Heidemarie Wieczorek-Zeul als Ministerin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Diese Eingrenzung ist deshalb gewählt, weil die Zeitspanne 1998 - 2009 als besonders interessant gewertet werden kann aufgrund der regen Policy-Entwicklung im Thema und der programmatischen Einbettung von Krisenprävention im Leitbild der Globalen Strukturpolitik. Gleichzeitig fanden in diesem Zeitraum wichtige Ereignisse wie der Beginn des Bundeswehr-Engagements in Afghanistan statt, so dass die gewählten Jahre von einer besonderen Aufmerksamkeit für das Thema geprägt waren. Der Untersuchungszeitraum von elf Jahren ist gleichzeitig lang genug, um mögliche Verschiebungen der Begründungszusammenhänge sichtbar zu machen. Außerdem ist diese Untersuchung angesichts dieser Eingrenzung komplementär zu anderen Analysen zu sehen, die sich lediglich mit den Anfängen der Globalen Strukturpolitik oder mit der Entwicklungspolitik unter der rot-grünen Koalition beschäftigen und dabei einen kürzeren Untersuchungszeitraum betrachten als dies in der vorliegenden Arbeit der Fall ist (z.B. Ziai 2007, Klemp 2000).

Im Hinblick auf das Material werden verschiedene Eingrenzungen vorgenommen. Entsprechend der theoretischen Perspektive sind Interpretationen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit der zentrale Untersuchungsgegenstand der empirischen Analyse. Wie unten erläutert wird interessieren hier die regierungspolitischen Interpretationen, die sich sowohl im regierungspolitischen Agenda-Setting als auch in der Politikformulierung wiederfinden. Das Material wird vor dem Hintergrund dieser Eingrenzungen anhand der Auswahlkriterien weiter eingegrenzt. Neben weiteren Kriterien bezieht sich eine wesentliche und schon an dieser Stelle nennenswerte Eingrenzung darauf, dass für die Untersuchung der Interpretationen nur Reden und Texte in Form offizieller Politikdokumente ausgewählt werden und damit anderes Material, das ebenfalls Interpretationen von Politikinhalt beinhalten könnten (z.B. Wahlkampfplakate, Radiosendungen, etc.) ausgeklammert werden.⁴ Die Primärquellen sind in Anhang 1 chronologisch aufgeführt. Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Primärquellen der empirischen Untersuchung der

⁴ Vgl. hierzu auch Campbell, der ebenfalls für eine pragmatische Eingrenzung des Materials in seiner poststrukturalistisch-inspirierten Studie zur US-amerikanischen Außenpolitik plädiert: "Crudely put, one would have to consider a full range of popular resistances to elite practices. (...) The narrower ambit has an obvious logistical dimension, but I think it is intellectually justified by the space for alter-figurative character of the texts of foreign policy, which allow their inscription of identity to be contested from within" (1998: xi).

Interpretationen von Entwicklung und Sicherheit im Agenda-Setting und der Politikformulierung deutscher Entwicklungspolitik.

Tabelle 1: Erster Überblick über die Primärquellen

| Dokumententyp | 14. Wahlperiode 1998-2002 | 15. Wahlperiode 2002-2005 | 16. Wahlperiode 2005-2009 |
|-----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Reden | 18 | 20 | 14 |
| Offizielle Politikdokumente | 3 | 3 | 3 |
| Gesamt | 21 | 23 | 17 |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Ausgehend von der gewählten Heuristik des Policy-Cycle-Modells interessieren letztlich auch der Zusammenhang zwischen den Interpretationen in Agenda-Setting und Politikformulierung einerseits und die Institutionalisierung von Entwicklungspolitik andererseits. In diesem Zusammenhang wird in Anlehnung an die Kritik gegenüber dem Policy-Cycle-Modell vermutet, dass es zwischen den Interpretationen und der Institutionalisierung eine Wechselwirkung gibt und keine einseitige kausalanalytisch-lineare Beziehung von der Politikformulierung in Richtung Institutionalisierung. Deshalb wird im letzten Abschnitt der empirischen Untersuchung ein Abgleich zwischen den Ergebnissen der Analyse der Interpretationen und ausgewählten Meilensteinen der institutionalisierten Entwicklungspolitik beispielhaft vollzogen. Dabei wird sowohl auf Primär- als auch auf Sekundärquellen zurückgegriffen.

Die weitere relevante Sekundärliteratur wird in den jeweiligen Kapiteln diskutiert. Entsprechend der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands steht im empirischen Teil jene Literatur im Vordergrund, die sich mit der deutschen Entwicklungspolitik zwischen 1998 - 2009 beschäftigt und meist auch während dieser Amtszeit von Frau Wieczorek-Zeul entstanden ist. Literatur, die sich mit dem theoretischen und konzeptionellen Rahmen beschäftigt, bezieht sich vor allem auf Werke bis etwa 2011/2012. Auf neuere Literatur wird lediglich cursorisch Bezug genommen.

3. Kapitelübersicht und Aufbau der Arbeit

Im ersten Kapitel werden der Fall und die wesentlichen bisherigen Forschungsbeiträge diskutiert. Hierfür werden im ersten Unterkapitel wichtige Policy-Entwicklungen im Themenkomplex Entwicklung, Frieden und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik unter Berücksichtigung der internationalen und nationalen Rahmenbedingungen vorgestellt. Das zweite Unterkapitel dient der Diskussion der bisherigen Forschung, wobei der Fokus auf der Forschung zum konkreten Fallbeispiel liegt. Diese Arbeiten sind meist zwischen Ende der 1990er Jahre bis etwa 2012 entstanden, weil danach die Aufmerksamkeit für die Fragestellung der Versicherheitlichung von Entwicklungspolitik abebbte beziehungsweise teilweise in der Kritik am *Liberal Peacebuilding* aufgegangen ist. Auf dem Forschungsüberblick aufbauend werden Desiderata identifiziert, an denen die vorliegende Arbeit ansetzt. Im letzten Unterkapitel erfolgt eine Zusammenfassung.

Das zweite Kapitel widmet sich aufbauend auf den zuvor identifizierten Desiderata der Herleitung des theoretischen Rahmens, der Konkretisierung des Untersuchungsgegenstands und der Vorstellung der methodischen Vorgehensweise. Im ersten Unterkapitel wird argumentiert, dass Überlegungen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen und den Sicherheitsstudien wesentliche Anknüpfungspunkte für die Herleitung des theoretischen Rahmens bieten. Darüber hinaus wird hergeleitet, dass und wie die epistemologische Dimension des Konstruktivismus hier nutzbar gemacht werden kann. Nach der theoretischen Positionierung wird der Untersuchungsgegenstand konkretisiert. Unter Rückgriff auf Überlegungen aus der Policy-Forschung wird argumentiert, dass und warum im Rahmen der empirischen Untersuchung Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und in der Politikformulierung im Mittelpunkt stehen. Außerdem wird dargelegt, welche Rolle die Untersuchung der Institutionalisierung von Entwicklungspolitik im Rahmen der vorliegenden Arbeit spielt. Von dieser Konkretisierung ausgehend wird das Material anhand von Verfahren der qualitativen Sozialforschung auf einen Datensatz von über 50 Reden von Mitgliedern der Bundesregierung und offiziellen Politikdokumenten eingegrenzt. Nach der im darauffolgenden Unterkapitel erfolgenden Darstellung der qualitativen Forschung als methodischer Perspektive der Untersuchung einschließlich der Vorstellung des Konzepts der *frames* schließt das Kapitel mit einer Zusammenfassung.

Im Fokus des dritten Kapitels steht die Untersuchung der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 – 2009 anhand der

Interpretationen dieser Verknüpfung in Agenda-Setting und Politikformulierung. Hierfür werden *frames* induktiv als Idealtypen hergeleitet. Diese idealtypischen *frames* dienen der Verdichtung kollektiver Deutungsmuster. Eine nuancierte Analyse der idealtypischen *frames* erfolgt im zweiten Unterkapitel, um der vermuteten Varianz der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit nachzugehen. Darüber hinaus werden die idealtypischen *frames* und das ihnen zugrundeliegende Kategorienschema als Analyseraster genutzt, um den Verlauf der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit über den Untersuchungszeitraum zu untersuchen. Dieser Analyse über den Untersuchungszeitraum widmet sich das dritte Unterkapitel. Im letzten Unterkapitel des dritten Kapitels wird die Beziehung zwischen der Varianz und Variabilität der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung einerseits und beispielhaften Meilensteinen der Institutionalisierung von Entwicklungspolitik im Thema Entwicklung und Sicherheit andererseits beleuchtet. Dabei geht es um eine Einschätzung der ausgewählten Meilensteine der Institutionalisierung im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit. Nach jedem der Unterkapitel erfolgt eine Zusammenfassung.

Im vierten und letzten Kapitel werden die empirischen Ergebnisse aus der oben entwickelten Perspektive des epistemologischen Konstruktivismus gedeutet und der theoretische Ertrag der vorliegenden Analyse herausgearbeitet. Hierfür werden zunächst im ersten Unterkapitel die empirischen Ergebnisse der Studie zusammenfassend dargestellt. Im folgenden Unterkapitel erfolgt die Deutung der Ergebnisse im Lichte des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit. Im letzten Unterkapitel werden die Ergebnisse im Kontext der bisherigen Forschung diskutiert. Es wird zusammenfassend herausgearbeitet, inwieweit die Studie an bestehende Wissensbestände anknüpft und diese weiterentwickelt. Darüber hinaus werden auch die Grenzen der Studie und ihrer Ergebnisse diskutiert. Die Arbeit schließt mit einem Ausblick auf die deutsche Entwicklungspolitik und deutet auf die künftige Relevanz der Deutung von Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen hin.

Kapitel 1

Die Genese von Frieden und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik und der Stand der Forschung

Das erste Kapitel der vorliegenden Arbeit dient der Vorstellung des Falls und der Diskussion der wesentlichen Forschungsbeiträge, die sich mit der Genese von Frieden und Sicherheit sowie der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit nach Ende des Ost-West-Konflikts in der internationalen und deutschen Entwicklungspolitik beschäftigen.

Im ersten Unterkapitel (1.) wird sich der entwicklungspolitischen Policy-Entwicklung im Zusammenhang mit der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik gewidmet. Diese Policy-Entwicklung kann nicht losgelöst von den internationalen und nationalen Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik gesehen werden, weshalb sich die ersten beiden Abschnitte des Unterkapitels mit diesen Rahmenbedingungen beschäftigen. Im zweiten Unterkapitel (2.) erfolgt die Vorstellung der bisherigen Forschung entlang der beiden Hauptstränge in der bisherigen Literatur. Der Fokus liegt dabei auf der konstruktivistisch-inspirierten kritischen Perspektive. Abschließend erfolgen eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der bisherigen Forschung und die Identifizierung von Desiderata.

Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung (3.)

1. Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik

In diesem Unterkapitel wird der Untersuchungsgegenstand vorgestellt. Das Unterkapitel gliedert sich in vier Abschnitte: erstens wird ein Überblick über die internationalen Rahmenbedingungen seit Beginn der 1990er Jahre gegeben und es wird die internationale Policy-Entwicklung skizziert (1.1), zweitens werden die nationalen Rahmenbedingungen diskutiert (1.2), drittens werden wesentliche Meilensteine der Policy-Entwicklung im Thema Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik im Untersuchungszeitraum vorgestellt (1.3). Das Unterkapitel schließt mit einer Zusammenfassung und Überleitung zum nächsten Unterkapitel (1.4).

1.1 Internationale Rahmenbedingungen

Dieser Abschnitt widmet sich der Einführung in das Thema, indem die internationalen Rahmenbedingungen einschließlich der relevanten internationalen Policy-Entwicklungen im Thema Entwicklung und Sicherheit vorgestellt werden. Diese Vorstellung erfolgt entlang der folgenden Themen: Entwicklungspolitik in der Krise: Das Scheitern der Großen Theorien und die Erfolglosigkeit von Entwicklungspolitik; Globalisierung und die nachhaltige Entwicklung; Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen: das Ende des Ost-West-Konflikts, *neue Kriege* und 9/11. Am Ende dieses Abschnitts wird ein Überblick über die wesentlichen internationalen Policy-Entwicklungen gegeben.

Entwicklungspolitik in der Krise: Das Scheitern der Großen Theorien und die Erfolglosigkeit von Entwicklungspolitik

Seit Beginn der 1990er Jahre verschärft sich der Legitimationsdruck auf die internationale Entwicklungspolitik. Eine Reihe von Autoren sehen dies in der Erfolglosigkeit der entwicklungspolitischen Strategien und Ansätze begründet, die unter anderem mit dem so genannten verlorenen Jahrzehnt in den 1980er Jahren in Verbindung gebracht wird (beispielsweise Ziai 2007: 68). Das verlorene Jahrzehnt der 1980er Jahre ist vor allem durch die schwere Wirtschaftskrise gekennzeichnet, die eine Reihe von Entwicklungsländern besonders betrifft. Die Kombination aus den Folgen der Stagnation in den 1970er Jahren und den fallenden Rohstoffpreisen lassen die Auslandsverschuldung vieler Ländern bis hin zur Zahlungsunfähigkeit wachsen. Dass gleichzeitig Entwicklungserfolge gerade in jenen Ländern zu verzeichnen sind, die kaum oder nur wenig Entwicklungshilfe bekommen, verschärft den Druck auf die Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren zusätzlich

(vgl. Easterly 2006: 320). Einige Autoren konstatieren aufgrund der Erfolglosigkeit eine schwere Sinn- und Rechtfertigungskrise als Merkmal der Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren. Moyo spricht in diesem Zusammenhang in ihrem 2009 erschienenen Buch „Dead Aid“ von der „failure of post-war development policy“ und kommt zu dem Schluss, dass

“[...] across the globe, the recipients of aid are worse off; much worse off. Aid has helped to make poor poorer, and growth slower” (Moyo 2009: xix)⁵.

Diese konstatierte Erfolglosigkeit steht in einem engen Zusammenhang mit dem vielzitierten Scheitern der Großen Entwicklungstheorien, die angesichts der Suche nach den Gründen für die ausbleibenden Erfolge hinterfragt wurde.⁶ Da die Entwicklungstheorien immer mit dem Anspruch verbunden sind, Modelle, Strategien und Legitimationsmuster für die entwicklungspolitische Praxis bereitzustellen, ist ihr Scheitern auch für die Entwicklungspraxis relevant. Klemp betont, dass die Entwicklungstheorien nie eine rein akademische Bedeutung hatten (Klemp 2000: 63). Spätestens seit den 1980er Jahren wird zunehmend deutlich, dass das mit modernisierungstheoretischen Annahmen verbundene Ziel, die *unterentwickelten* Regionen der Welt zu *entwickelten* zu machen, sich als vollkommen illusorisch erwiesen hatte (Ziai 2007: 238). Nicht nur die Modernisierungstheorie wird im Zusammenhang mit dem konstatierten Scheitern der Entwicklungstheorie zum Ziel der Kritik. Auch der Dependenztheorie wird vorgeworfen, dass sie aufgrund der Dominanz entwicklungsökonomischer Überlegungen und neo-ökonomischer Wachstumstheorie der Komplexität globaler Prozesse nicht hinreichend Rechnung tragen kann. Klemp betont dementsprechend in ihrer Studie zur Globalen Strukturpolitik, dass die Annahme, Wirtschaftswachstum könne der treibende Motor hinter der Entwicklung sein, sich als zu ökonomistisch erwiesen habe.

„Die Formel des *Washington Consensus*, dass Liberalisierung der Märkte, Privatisierung und makroökonomische Stabilität hinreichende Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung seien, erwies sich in ihren Ergebnissen als unbefriedigend, weil der Markt eben nicht für sozialverträgliche Resultate Sorge“ (Klemp 2000: 71).

Andere Autoren wiederum nehmen nicht die ökonomische Perspektive, sondern stattdessen den universalistischen Anspruch der westlich-formulierten Großtheorien als Aus-

⁵ Zu kritisieren ist nach Ansicht von Moyo darüber hinaus, dass 85 Prozent der Geldflüsse von Entwicklungszusammenarbeit für andere Zwecke genutzt würden, als für die entwicklungspolitischen Maßnahmen, für die sie bereitgestellt würden (2009: 39).

⁶ Die Politische Vierteljahresschrift widmet mit Sonderheft 48 aus dem Jahr 2013 eine ganze Ausgabe den Zusammenhängen zwischen den weitreichenden Transformationsprozessen der letzten drei Jahrzehnten und den neuen Herausforderungen für Entwicklungspolitik und Entwicklungstheorie.

gangspunkt für eine grundsätzlichere Hinterfragung der Art und Weise, wie Entwicklungstheorie formuliert und Entwicklungspolitik gemacht wird. Für diese kritische Perspektive hat sich der Begriff Post-Development in der fachwissenschaftlichen Diskussion etabliert.⁷ Sachs als ein bekannter Vertreter des so genannten Post-Development-Ansatzes betont, dass

„the age of globalization has (now) superseded the age of development. [...] development thinking increasingly lost its way, as both the actor and the target of development withered away under the influence of transnationalization. With the state moving out of focus, the development concept looks strangely out of place in the era of globalization“ (Sachs 2010: vi).

Neben der allgemeinen Kritik gegenüber der Erfolglosigkeit und der Diskussion um das Scheitern der Entwicklungspolitik wird außerdem ins Feld geführt, dass die Entwicklungspolitik aufgrund der Überfrachtung und überzogenen Ansprüchen in die Krise gerät.⁸

„Zahlreiche Stimmen haben die Erfolglosigkeit dadurch erklärt, dass hinsichtlich der Wohlstandsverteilung auf der Welt die internationalen wirtschaftlichen Strukturen (Welthandel, Finanzmärkte, usw.) von sehr viel größerer Bedeutung seien als die relativ geringen Summen der ODA, und kritisiert, dass die Industrieländer mit dem Instrument der Entwicklungshilfe bestenfalls lediglich Schadensbegrenzung bezüglich der Auswirkungen ihrer Außenwirtschaftspolitik betreiben“ (Ziai 2007: 239).⁹

Diese Anspruchsüberfrachtung steht in einem engen Zusammenhang mit der Ausweitung von Entwicklungspolitik auf immer neue Themen, die jedoch nicht mit begrenzten Mitteln angemessen zu bedienen sind. Zusätzlich zu den Mittelproblemen führt die Themenausweitung dazu, dass zunehmend die Grenzen zwischen Politikfeldern verwischen und sich die Konkurrenz zwischen der Entwicklungspolitik und den internationalen Aufgabestellungen anderer Ressorts verschärft. Exemplarisch für die Themen-Proliferation kann auf die vielen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen (VN) in den 1990er Jahren zu verschiedenen Themen verwiesen werden: Die Nachhaltigkeitsgipfel in den Jahren 1992/ 2002 die Weltmensenrechtskonferenz 1993, die Weltbevölkerungskonferenz 1994, der Weltsozi-

⁷ Post-Development-Ansätze kritisieren eurozentrische Fortschritts- und Entwicklungsvorstellungen und richten dabei ihren Blick auf den Entwicklungsdiskurs. Der Entwicklungsdiskurs wird als ein Herrschaftsinstrument gegenüber den Ländern des Südens verstanden. Wichtige Vertreter neben Sachs sind vor allem die weiteren Autoren, die zum “Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power” beigetragen haben, wie Gustavo Esteva, Arturo Escobar und Majid Rahnema. Für die deutsche Forschung hat Aram Ziai wichtige Beiträge zur Diskussion geliefert (Ziai 2014). Gängige Kritik gegenüber den Post-Development-Ansätzen ist wiederum, dass diese zu sehr von einem einheitlichen Entwicklungsdiskurs ausgingen und die lokale Ebene romantisierten.

⁸ Neben Ziai 2007 beispielsweise Hillebrand & Maihold in ihrem schon zitierten Aufsatz aus dem Jahr 1999.

⁹ ODA = Official Development Assistance.

algipfel 1995, die Weltfrauenkonferenz und der Welternährungsgipfel 1996 veranschaulichen die Vielfältigkeit und Themenbreite auf illustrative Weise.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die konstatierte Erfolglosigkeit von Entwicklungspolitik, die grundsätzliche Hinterfragung der Entwicklungstheorien und zum Teil als Überfrachtung wahrgenommene Themenproliferation charakteristisch für das Umfeld sind, indem der Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren zunehmend eine Krise bescheinigt wird. Weitere wichtige Trends in diesem Umfeld waren darüber hinaus die als Herausforderung wahrgenommenen Globalisierungstendenzen, die im Folgenden skizziert werden.

Globalisierung und die nachhaltige Entwicklung

Parallel zur Kritik gegenüber der Erfolglosigkeit und der Hinterfragung der theoretischen Begründung von Entwicklungspolitik vollzieht sich ab der ersten Hälfte der 1990er Jahre der Aufstieg der nachhaltigen Entwicklung als entwicklungspolitischem Leitbild. Das Paradigma *nachholender wirtschaftlicher* Entwicklung wird zunehmend von der Vorstellung *nachhaltiger* Entwicklung abgelöst, das soziale, kulturelle, wirtschaftliche, politische und ökologische Aspekte zu einem Gesamtkonzept integriert. Im Unterschied zu den Modernisierungstheorien wird dieses Konzept nicht für eine exklusive Anwendung auf Entwicklungsgesellschaften geschaffen, sondern beansprucht im Interesse globaler Zukunftssicherung universelle Gültigkeit. Daher schließt es die Industriegesellschaften mit ein (Klemp 2000: 62). Eng verwoben mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist die Wahrnehmung der zunehmenden Verflechtungstendenzen, die unter dem Schlagwort Globalisierung in den 1990er Jahren intensiv diskutiert werden. Die internationalen Verflechtungen im so genannten Zeitalter der Globalisierung beziehen sich auf unterschiedliche Bereiche wie die Wirtschaft, Politik, Kultur, Umwelt, Kommunikation und betreffen sowohl Individuen und Gesellschaften als auch Institutionen und Staaten.

Für die Entwicklungspolitik besonders relevant in diesem Kontext sind die Zusammenhänge mit der wirtschaftlichen und politischen Globalisierung. Die wirtschaftlichen Herausforderungen der 1990er Jahre verdeutlichen, dass neue Probleme aufgrund der zunehmenden Verflechtung von Staaten und Gesellschaften entstehen, für die aufgrund der begrenzten Handlungsspielräume einzelner Nationalstaaten globale Lösungsmechanismen gefunden werden müssen. Dies zeigt sich in der wirtschaftlichen Dimension, denn durch die expandierende Weltökonomie geraten die Nationalstaaten verstärkt in wirtschaftliche Konkurrenz zueinander. Es entsteht ein Standortwettbewerb. Hier bedürfte es beispielsweise multilateraler Instanzen, um die wirtschaftliche

Zusammenarbeit auf globaler Ebene zu regeln. Auch Ökologie und Sicherheit werden zunehmend als zu global regulierende Themenfelder verstanden. Staaten können weder Umweltprobleme allein lösen noch auf die globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen im Alleingang reagieren. Dass diese Verflechtungen nicht nur integrierende, sondern auch ausgrenzende Effekte nach sich ziehen konnten, wird von vielen Seiten kritisiert, wie Klemp herausarbeitet:

„Ökonomische Globalisierungsprozesse verstärken weltwirtschaftliche Ungleichgewichte und die Marginalisierung ganzer Regionen. [...] Die Steigerung nationaler Wettbewerbsfähigkeit und erhöhte regionale Arbeitskräftemobilität vollzogen sich bisher meist auf Kosten sozialer Grundsicherung und erwerbsarbeitsbezogener Grundrechte (Recht auf soziale Sicherheit, Arbeitsrechte, Diskriminierungsverbot)“ (Klemp 2000: 130).

Aus entwicklungspolitischer Perspektive wird vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen die gerechte Gestaltung der Globalisierung zu einem Leitmotiv, das die gescheiterten Großtheorien ersetzen soll – und vor allem den Ruf nach Großtheorien überhaupt ersetzen konnte, weil die Multi-Dimensionalität der Globalisierung theoretischen Großentwürfen konsequenterweise grundsätzlich zuwider läuft. Handlungsoptionen für die nachhaltige Entwicklung und die gerechte Gestaltung der Globalisierung manifestieren sich auf verschiedenen Politik-Ebenen: Erstens durch das Verhandeln von internationalen Vereinbarungen bzw. Verträgen, zweitens im Hinblick auf die Gründung von internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen und drittens hinsichtlich der Herausbildung einer internationalen Öffentlichkeit, die sich für globale Ereignisse interessiert.

Spiegelbildlich zu diesen Entwicklungen ist die zunehmende Infragestellung des klassischen staatlichen Souveränitätsbegriffs zu sehen, die stellvertretend auch bei Nuscheler im Zusammenhang mit Entwicklungspolitik diskutiert wird (Nuscheler 2006: 73). Diese geschieht vor dem Hintergrund der Annahme, dass dieser für die Problemlösung zunehmend ungeeignet sei.

Zusammenfassend werden durch Betonung der nachhaltigen Entwicklung im Angesicht der Globalisierung wichtige Weichenstellungen für die öffentliche Entwicklungspolitik vollzogen. Im Lichte der Globalisierung wird dem Zusammenhang zwischen Problemen im *Norden* und im *Süden* erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Damit werden Voraussetzungen dafür geschaffen, die Probleme in den Partnerländern von Entwicklungspolitik auch als Probleme *bei uns* zu verstehen. Welche Implikationen diese Verknüpfung von *lokal* und *global* im Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik nach sich zieht ist Gegenstand

des nächsten Abschnitts, der sich den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen seit Beginn der 1990er Jahre widmet.

Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen: das Ende des Ost-West-Konflikts, neue Kriege und 9/11

Im Hinblick auf die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen ist zunächst zu Beginn der 1990er Jahre das Ende des Ost-West-Konflikts als Zäsur zu nennen. Das Ende des Ost-West-Konflikts wird mit dem Gipfeltreffen von Gorbatschow und Bush auf einem Kreuzfahrtschiff vor Malta im Dezember 1989 eingeleitet und ein halbes Jahr später beim Gipfeltreffen in Washington bestätigt. Damit wird das seit Ende des Zweiten Weltkriegs vorherrschende sicherheitspolitische Strukturmuster des internationalen Systems besiegelt. Der Entwicklungspolitik wird vor diesem Hintergrund in Teilen der Fachöffentlichkeit bescheinigt, dass sie aufgrund des Wegfalls der Zuordnung der Partnerländer zu einer Hegemonialmacht nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Akzeptanzverlust erleide (Ziai 2007: 81 ff.). Das Abhandenkommen der geostrategischen Schubkraft des Kalten Krieges mit seinen vormals gültigen Sicherheitsbezügen in der Logik der bipolaren Welt wird in Teilen der Fachöffentlichkeit als wichtiger Einschnitt in die internationale Entwicklungspolitik gesehen (vgl. auch Duffield 2001: 12). Entwicklungspolitik steht deshalb nunmehr unter erhöhtem Legitimationsdruck.

Das Ende des Ost-West-Konflikts steht zudem im Zusammenhang mit veränderten Konfliktkonstellationen in den Entwicklungs- und Transformationsländern. Die bipolare Welt ist zuvor durch eine spezifische Machtkonstellation gekennzeichnet gewesen, in der angesichts so genannter Stellvertreterkriege interne Konflikte und unvollendete staatliche Integrationsprozesse in Ländern des Südens und des Ostens zum Teil gedeckelt werden konnten. Das Ende des Ost-West-Konflikts trägt dazu bei diese Konstellation aufzubrechen und wirkt sich somit auf die inneren politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Entwicklungs- und Transformationsländern aus. Es entsteht ein sicherheitspolitisches Vakuum in Regionen, die vorher geopolitischen Einflusszonen zugeordnet worden waren (vgl. Pospisil 2009: 111). Dies begünstigt auch ein Machtdilemmata und damit einhergehende Unsicherheit, denn

„Unsicherheit entsteht nicht mehr primär aus der (tatsächlich oder vermeintlich) gefährlichen Machtakkumulation einzelner Staaten, sondern aus der mangelnden Fähigkeit einzelner Staaten, aber auch mehrerer oder sogar aller Staaten zusammen, die Zukunft im Sinne der eigenen Interessen zu beeinflussen und möglicherweise katastrophale Gefährdungen abzuwenden“ (Mauil 2006: 62).

Eng verknüpft mit diesen neuen Konfliktkonstellationen und Machtdilemmata ist die Diskussion um die so genannten *neuen Kriege*, die seit Mitte der 1990er Jahre in der Fachöffentlichkeit geführt wird. Der Genozid in Ruanda im Jahr 1994 und der Zerfall Jugoslawiens gelten in diesem Zusammenhang als wichtige Auslöser, um die Natur von Konflikten zu hinterfragen. Kaldor, die die Diskussion maßgeblich angestoßen und geprägt hat, stellt 1999 heraus, dass sich *neue Kriege* durch eine Vermischung von Krieg, Organisiertem Verbrechen und schweren Menschenrechtsverletzungen auszeichnen (Kaldor 1999). Weiteres wesentliches Merkmal der *neuen Kriege* ist, dass kollektive Identitäten wie beispielsweise ethnopolitische Zugehörigkeit mobilisiert und instrumentalisiert werden, um Gewalt zu legitimieren. Vor diesem Hintergrund konstatiert Münkler, dass der klassische Staatenkrieg, der die Szenarien des Kalten Krieges noch weithin geprägt hat, zu einem historischen Auslaufmodell geworden sei.¹⁰ Er fährt fort:

„[...] die Staaten haben als die faktischen Monopolisten des Krieges abgedankt, und an ihre Stelle treten immer häufiger parastaatliche, teilweise sogar private Akteure [...]“ (Münkler 2002: 7).

In der internationalen Policy-Diskussion spiegeln sich diese als verändert wahrgenommenen Konfliktkonstellationen und Herausforderungen in der Einführung des Konzepts der Menschlichen Sicherheit durch den *Human Development Report* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) aus dem Jahr 1994 wider. In diesem Bericht werden Regierungsführung und Sicherheitspolitik erstmals als Indikatoren zur Erfassung menschlicher Entwicklung benannt. Dies ist unter anderem als eine Reaktion auf die Erfolglosigkeit der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme zu verstehen, die die verlorene Dekade der Entwicklungspolitik in den 1980er Jahren dominierten. Das Referenzobjekt der Menschlichen Sicherheit ist entsprechend der Logik der *Human Development Reports* konsequenterweise der Mensch. Somit entspricht das Konzept der Menschlichen Sicherheit der grundsätzlichen Entwicklung im Völkerrecht hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der menschlichen Dimension. Es stellt somit eine normative Veränderung und vertikale Ausweitung des klassischen nationalstaatsbezogenen Sicherheitsbegriffs in den Internationalen Beziehungen dar.¹¹

¹⁰ Die Kritik gegenüber diesem Konzept bezieht sich beispielsweise darauf, dass es auf unzureichender empirischer Basis und falscher Generalisierungen einer unmenschlichen Kriegswelt diffuse Bedrohungsgefühle wecke (vgl. Gantzel 2002).

¹¹ Bemerkenswert ist beim Konzept der Menschlichen Sicherheit, dass wenngleich der Mensch ins Zentrum gerückt wird, er nicht nur als Objekt von Sicherheit verstanden wird, das geschützt werden soll. Vielmehr ist es auch ein Ziel, die Menschen zum Handeln zu ermächtigen, um die Balance zwischen Staat und Gesellschaft zu stabilisieren. Effektive staatliche Strukturen können in der Regel die Menschliche Sicherheit am besten garantieren. Im Gegensatz zum menschenrechtlichen Ansatz – der sich vordergründig auf Verletzungen bezieht, die von Regierungen ausgehen – richtet sich das Konzept der Menschlichen Sicherheit allerdings auch an andere Akteure als Verursacher

Das Konzept der Menschlichen Sicherheit nimmt somit eine Verlagerung vor,

„[...] von der ausschließlichen Betonung territorialer Sicherheit hin zu einer viel stärkeren Betonung der Sicherheit des Menschen, von der Sicherheit durch Rüstung zu Sicherheit durch nachhaltige menschliche Entwicklung“ (Braunmühl 2007: 30).

Ausgehend vom ursprünglichen Konzept der Menschlichen Sicherheit aus dem Jahr 1994 lassen sich zwei Ansätze unterscheiden, die im weiteren Verlauf die Diskussionen um die Menschliche Sicherheit geprägt haben: Der erste, enge Ansatz fokussiert auf die Unversehrtheit des Individuums (*freedom from fear*), der zweite, weite Ansatz fügt die Freiheit vor lebensbedrohender Not hinzu (*freedom from want*). Der enge Ansatz bezieht sich vor allem auf den Schutz vor bewaffneten Konflikten, Vertreibung, Willkür sowie politischer oder krimineller Gewalt. Der zweite Ansatz hingegen erweitert das klassische enge Sicherheitsverständnis horizontal um den Schutz des Einzelnen unter anderem vor Hunger, Armut, Krankheit sowie Naturkatastrophen. Das Konzept der Menschlichen Sicherheit schreibt potenziell für beide Ansätze zivilen Akteuren eine Rolle in der Bearbeitung der damit einhergehenden Problemlagen zu (vgl. zur Diskussion der Human Security Debiel/ Werthes 2005:7ff).

Die veränderten Sicherheitskonstellationen nach dem Ende der Bipolarität führen allerdings keineswegs zu einem neuen globalen Konsens, der sich am Konzept der Menschlichen Sicherheit abbildet. Neben der normativ begründeten Fokussierung auf die Menschen im Rahmen der Menschlichen Sicherheit gibt es weitere neue Perspektiven auf Sicherheitspolitik in den 1990er Jahren. Für das – zum Teil diffus gebliebene – Konzept der erweiterten Sicherheit bleibt beispielsweise der Staat der Ausgangspunkt für Sicherheit. Die Erweiterung wird vornehmlich als horizontal verstanden, weil sie die Einbeziehung nicht-militärischer Gefährdungspotenziale für die staatliche Sicherheit berücksichtigt. Ob und inwieweit zivile Antworten im Rahmen der erweiterten Sicherheit als gleichwertig zu klassisch-militärischen Reaktionen verstanden werden, ist dabei meist nicht eindeutig geklärt. Die zivilen Akteure erhoffen sich hierbei zwar zunächst genau diese Aufwertung und dass sie eine größere Rolle in sicherheitspolitischen Fragestellungen spielen würden. Allerdings wird früh im Diskussionsverlauf erkannt, dass diese Vernetzung und Erweiterung von Sicherheit vielmehr auch neue Risiken mit sich bringen kann. Ein Risiko ist zum Beispiel, dass der Einsatz militärischer Mittel auch für die neuen Gefährdungspotenziale legitimiert wird, weil diese nunmehr als Sicherheitsproblem verstanden würden, unterstreicht Schlotter (2008: 7 ff.).

von Sicherheitsbedrohungen.

Im weiteren Zeitverlauf werden diese ersten Trends in der Weiterentwicklung von Sicherheitskonzeptionen nach Ende des Ost-West-Konflikts durch den *war on terror*, der am 11. September 2001 von US-Präsident Bush ausgerufen wird, von einem militärisch-dominierten Sicherheitsverständnis eingeholt und gewissermaßen überrollt. Erneut verändern sich die globalen Strukturbedingungen für Sicherheit und die globale Machtkonstellation maßgeblich, was die USA mit der Präemption zur Formulierung einer neuen Sicherheitsdoktrin motiviert. Diese wird auf den Fall Irak angewandt: Die mögliche Weitergabe von Massenvernichtungswaffen durch den Irak an terroristische Gruppen wurde von den USA im Frühling 2002 zum wichtigsten Argument in der Rechtfertigung ihrer militärischen Intervention. Präemption bezieht sich somit auf den vorbeugenden Charakter der Gefahrenabwehr, wie Kraus betont:

„In der Logik dieser Argumentation liegt es, alle Maßnahmen zu ergreifen, die dazu notwendig sind, Gefahren für die nationale Sicherheit der USA abzuwenden – und zwar notfalls auch vorbeugend“ (Kraus 2008: 305).

Mit dem *war on terror* und vor allem dem internationalen Einsatz in Afghanistan wird der Beginn einer neuen Qualität militärischer Intervention markiert. Vor allem die Gleichzeitigkeit von zivilem und militärischem Engagement bilateraler Geber stellt zuvor abgesehen von den Einsätzen im ehemaligen Jugoslawien und im Kontext einiger entsprechend mandatierter VN-Einsätze eine Ausnahme dar. Ab dem Zeitpunkt der Terroranschläge vom 9. September 2011 in den USA (9/11) hingegen bringen die neuen Interventionsstrategien neue Herausforderungen im Hinblick auf das Management zivil-militärischer Schnittstellen mit sich. Über die konkrete zivil-militärische Zusammenarbeit hinaus ist es vor allem die normative Grundlage der Afghanistan-Intervention, die bemerkenswert und richtungsweisend für weitere Entwicklungen in den internationalen Diskussionen ist. Wie schon der Kosovo Ende der 1990er Jahre wird auch Afghanistan unter dem Dach der Vereinten Nationen zu einem Protektorat der internationalen Gemeinschaft, um die Demokratisierung voranzubringen. Diese Entwicklungen stellen einen grundlegenden Wandel dar, der die Diskussionen weg von der strikten Achtung des Gebots der Nicht-Einmischung hin zur Forderung nach ziviler und notfalls auch militärischer Intervention bei schweren Menschenrechtsverletzungen, Völkermord und Staatszerfall führt. Dieser neue Interventionismus zieht insbesondere Implikationen für das Verständnis staatlicher Souveränität nach sich.

„Unter dem Eindruck des Ausmaßes der Gewalt in zahlreichen innerstaatlichen Konflikten und der Schwierigkeit zu bestimmen, wie auf diese Gewalt angemessen reagiert werden könne, bedienen sich die zivilen Sicherheitsdiskurse des Vokabulars der ‚neuen Kriege‘, der ‚humanitären Intervention‘ und selbst des

„gerechten Kriegen“ [...]. Die rasche Verbreitung der Denkfigur der ‚humanitären Intervention‘ [...] bedeutet andererseits, dass es fortan gegenüber Staaten, in denen die ‚neuen Kriege‘ stattfanden zweierlei Souveränität geben würde – die unantastbare Souveränität der liberalen Demokratien [...] und die eingeschränkte Souveränität der ‚failed states‘“ (Brock 2004: 5).

Wenngleich diese Interventionen immer auch mit hohen Kosten und Risiken für die „Intervenierenden“ verbunden sind, lässt sich dennoch seit den 1990er Jahren beobachten, dass die Neigung von Demokratien zu Interventionen eher gewachsen ist. Damit einher geht auch eine Veränderung in der Funktion des Militärischen in der internationalen Politik, weil Militärmacht (oft auf Basis von VN-Mandaten) zunehmend als Mittel der Friedenskonsolidierung und -stabilisierung eingesetzt werde (Geis & Deitelhoff 2007: 279 ff.). Militär- und Polizeiaufgaben gingen dementsprechend bei zahlreichen internationalen Missionen fließend ineinander über (ebd.).

Konzeptionell wird ein derartiger neuer Interventionismus in engem Zusammenhang mit der Schutzverantwortung *Responsibility to Protect* (R2P) und der *humanitären Intervention* begründet. Das Konzept der Schutzverantwortung geht zurück auf die im Jahr 2001 einberufene *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Im Bericht der ICISS werden die wesentlichen Einsichten der 1990er Jahre zu humanitären Interventionen zusammenfasst und es wird die Frage nach der staatlichen Souveränität neu gewichtet. Nach der so genannten Schutzverantwortung wird Souveränität nicht als Recht, sondern als Verantwortung verstanden, um universelle Moralvorstellungen zum Schutz des Menschen zu verwirklichen. Ein Staat muss dementsprechend die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung übernehmen, um als souverän zu gelten.¹²

Daraus resultiert konsequenterweise, dass ein Staat sein Recht auf Nichteinmischung in seine internen Angelegenheiten durch den Verstoß gegen seine Schutzverantwortung verirken kann. Dies bedeutet eine revolutionäre Neuerung in der Rekonzeptualisierung des Souveränitätsbegriffs, der im Gegensatz zum klassischen Verständnis nicht mehr als

¹² Diese Diskussionen ziehen Implikationen für die Verantwortungsbereiche der Vereinten Nationen nach sich. Hinsichtlich der Konfliktnachsorge und dem Wiederaufbau wird der im Jahr 2005 gegründeten VN *Peacebuilding Commission* eine besondere Rolle zuteil, um auf die besonderen Herausforderungen in Situationen, in denen Staaten ihre Schutzverantwortung nicht wahrnehmen können oder wollen, reagieren zu können. Damit betrifft die Schutzverantwortung zwar zunächst den Einzelstaat, der internationalen Staatengemeinschaft kommt allerdings eine subsidiäre Schutzverantwortung zu. Wenn die politische Führung des jeweiligen Staates nicht fähig oder willens ist, die Bürger vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen, darf die internationale Staatengemeinschaft, vornehmlich die Vereinten Nationen, zum Schutz der bedrohten Bevölkerung eingreifen. Dazu stehen ihr nach Maßgabe der Charta der Vereinten Nationen zivile und militärische Mittel zur Verfügung, über deren Einsatz der Sicherheitsrat entscheidet.

Recht der Staaten gegeneinander, sondern als Pflicht gegenüber ihren eigenen Bevölkerungen definiert wird (vgl. Kraus 2008: 300). Das Konzept der humanitären Intervention ändert erneut die Sicherheitskonzeptionen auf globaler Ebene.

Zusammenfassend führen die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach Ende des Ost-West-Konflikts einerseits und im Zusammenhang mit den Ereignissen von und Reaktionen auf 9/11 andererseits zu wesentlichen Veränderungen in den Rahmenbedingungen auch für die Entwicklungspolitik. Geis & Deitelhoff betonten in diesem Zusammenhang, dass mit klassischer Sicherheitspolitik, die nicht an innerstaatlichen sondern vorwiegend an zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen ansetzt, die neuen Probleme nur bedingt angegangen werden könnten (vgl. Geis & Deitelhoff 2007). Gleichzeitig konterkarieren beispielsweise das Konzept der Präemption und die militärischen Interventionen in Afghanistan und im Irak jene Sicherheitsvorstellungen, die nach dem Ende der Bipolarität eine Trendwende hätten markieren können. Wie sich dies – auch im Zusammenhang mit den zuvor diskutierten Trends in den internationalen Rahmenbedingungen – in internationalen Policy-Entwicklungen niederschlägt, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

Wesentliche internationale Policy-Entwicklungen im Zusammenhang mit der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit

Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen werden international wichtige Policy-Entwicklungen vollzogen, entlang derer sich die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit manifestiert. Die Vereinten Nationen reflektieren die *neuen* Zusammenhänge zwischen Sicherheit und Entwicklung schon im Jahr 1992 – und somit noch vor den vielzitierten traumatischen Erfahrungen aufgrund der Hilflosigkeit der wesentlichen Geber im Angesicht des Genozids in Ruanda. Mit der *Agenda for Peace* aus dem Jahr 1992 wird der Zusammenhang zwischen Entwicklung und friedens- sowie sicherheitspolitischen Herausforderungen explizit benannt (Boutros-Ghali 1992). In der *Agenda for Peace* wird argumentiert, dass „wirtschaftliche Not, soziale Ungerechtigkeit und politische Unterdrückung“ als „tiefste Konfliktursachen“ zu sehen sind (Boutros-Ghali 1992: 15). Um diesen Herausforderungen zu begegnen, geht es nunmehr weniger um die ausschließliche Sicherung eines Landes gegen Bedrohungen von außen oder gegen innere Unruhen. Stattdessen rückt die Verbesserung der gesellschaftspolitischen und sozioökonomischen Bedingungen, die die Ursachen für Unsicherheit und Konflikt darstellen, in den Mittelpunkt. Diese Verknüpfungen ebnen den Weg dafür, der Entwicklungspolitik neben der Diplomatie und der klassischen Sicherheitspolitik eine

zunehmend wichtigere Rolle in der Konfliktbearbeitung zuzuschreiben, da sie über entsprechende Instrumente zur Bearbeitung eben jener struktureller Konfliktursachen und über Erfahrungen in den betroffenen Ländern verfügt. Auf der Ebene der Vereinten Nationen schließt das oben skizzierte Konzept der Menschlichen Entwicklung an diese Vorstellungen an und entwickelt sie weiter. Ein weiterer wichtiger Meilenstein auf der VN-Ebene ist im Jahr 2005 die Gründung der *Peacebuilding Commission*, der eine Rolle zuteilwird, damit die internationale Staatengemeinschaft auf die besonderen Herausforderungen in Situationen, in denen Staaten ihre Schutzverantwortung nicht wahrnehmen können oder wollen, reagieren kann.

Für die bilateralen Geber sind insbesondere die Policy-Entwicklungen im Rahmen des *Development Assistance Committee* (DAC), dem Entwicklungsausschuss der OECD relevant, weil sie sich in diesem Gremium zu gemeinsamen Standards verpflichten. Nach verschiedenen Vorarbeiten wird im DAC 2001 die *Policy Guidance* „Helping Prevent Violent Conflict“ veröffentlicht. Dieses Dokument gilt über lange Zeit als der zentrale Bezugspunkt für bilaterale Geber im Themenbereich Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der Entwicklungspolitik an der Schnittstelle zwischen Entwicklung und Sicherheit. Inhaltlich nennt die *Policy Guidance* Ursachen der Bedrohungen und listet mögliche entwicklungspolitische Handlungsoptionen auf. Als ursächlich für die gewaltförmigen Konflikte in den Entwicklungs- und Transformationsländern werden unter anderem wirtschaftliche und soziale Ungleichheit, Umweltzerstörung und Ressourcenknappheit in Verbindung mit Bevölkerungswachstum genannt. Die Konflikte wiederum können zu Desintegration, Fragmentierung und dem Zerfall staatlicher Strukturen führen. Als Konflikt auslösend werden zudem der Mangel an demokratischen Strukturen sowie Mechanismen gewaltfreier Konfliktbeilegung, fehlende Rechtsstaatlichkeit, die Zerstörung von sozialer und kultureller Identität und die Missachtung von Menschenrechten genannt. Um diese Konfliktursachen abzubauen gilt es, die strukturelle Stabilität in den betroffenen Ländern und Regionen zu stärken. Friedensförderung wird nach dieser Lesart als ein umfassender gesellschaftlicher Transformationsprozess verstanden, der auf die Überwindung horizontaler Ungleichheit sowie den Aufbau von Kapazitäten und Institutionen konstruktiver Konfliktbearbeitung abzielt.

Ein weiterer Meilenstein in der internationalen Policy-Entwicklung sind die ebenfalls von der OECD verabschiedeten *Principles for Good International Engagement in Fragile States* aus dem Jahr 2007. Mit dem Begriff der fragilen Staaten wird dabei auf eine relativ breite Gruppe von Staaten rekurriert. Diese können aufgrund gravierender Defizite im

staatlichen Gewaltmonopol der Schutzverantwortung nicht nachkommen. Grundsätzlich sind sie dadurch gekennzeichnet, weitere Kernaufgaben von Staatlichkeit nicht wahrnehmen zu können oder zu wollen. Damit stehen diese entwicklungspolitischen Policy-Trends in einem engen Zusammenhang mit den Diskussionen um humanitäre Interventionen auf der Ebene der VN, die ebenfalls in jenen Jahren geführt wird. Im Kern wird mit diesen Prinzipien dazu aufgefordert eine holistische und multilateral abgestimmte Herangehensweise der internationalen Gemeinschaft mit fragilen Staaten zu verfolgen, die auf die spezifischen Gegebenheiten der fragilen Partnerländer eingeht.

Vor dem Hintergrund dieser Meilensteine der Policy-Entwicklung in den internationalen Gremien passen sowohl bilaterale Geber als auch multilaterale Akteure zunehmend ihre Strategien und Programme ebenfalls an. Nennenswert ist in diesem Zusammenhang beispielsweise der Beschluss des Ministerrats der Europäischen Union (EU) zur ‚Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei friedensschaffenden Maßnahmen sowie der Verhütung und Lösung von Konflikten in Afrika‘ aus dem Jahr 1998. Auf bilateraler Ebene sind es insbesondere die Schweiz und die Länder der sogenannten Utstein-Gruppe – einem Zusammenschluss der Entwicklungsministerinnen Deutschlands und Norwegens, Heidemarie Wiczorek-Zeul und Hilde Johnson, und ihrer Kolleginnen aus den Niederlanden und Großbritannien, Eveline Herfkens und Clare Short –, die seit Ende der 1990er Jahre die Förderung bestimmter entwicklungspolitischer Prinzipien im Allgemeinen und des Themas Friedensförderung im Besonderen vorantreiben. Gerade die Utstein-Länder waren oft Vorreiter bei der Verknüpfung von Entwicklung, Frieden und Sicherheit und haben somit gleichzeitig die OECD/DAC-Agenda mitbestimmt.

Box 1: Wesentliche internationale Policy-Entwicklungen 1990 - 2009

2007: *Fragile States Principles* (OECD)

2005: Gründung der *Peacebuilding Commission* (VN)

2002: *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (VN)

2001: *OECD/ DAC Policy Guidance Helping Prevent Violent Conflict* (OECD)

1998: Beschluss des EU-Ministerrats 'zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei friedensschaffenden Maßnahmen sowie der Verhütung und Lösung von Konflikten in Afrika' (EU)

1994: *Human Security* (UNDP)

1992: *Agenda for Peace* (VN)

Quelle: *Eigene Darstellung*

1.2 Nationale Rahmenbedingungen

Deutsche Entwicklungspolitik ist über den skizzierten internationalen Rahmen hinaus in die spezifischen Konstellationen im deutschen politischen Kontext eingebettet. So werden die Innenpolitik Deutschlands und die signifikante Neukalkulation von Budgetmitteln seit Beginn der 1990er Jahre maßgeblich durch die Wiedervereinigung bestimmt. Aufgrund der außenpolitischen Einbettung von Entwicklungspolitik liegt der Fokus der folgenden Ausführungen jedoch auf Entwicklungen in der deutschen Außenpolitik seit der Wiedervereinigung.

Außenpolitisch wird nach der Wiedervereinigung schnell deutlich, dass sich die Rahmenbedingungen fundamental verändert hatten.¹³ Mit der Wiedervereinigung verändert sich die deutsche Position im internationalen System, sowohl im Hinblick auf die Bevölkerungszahl und das Staatsgebiet als auch auf die potenzielle Wirtschaftskraft. Darüber hinaus erhält Deutschland mit der Wiedervereinigung seine Souveränitätsrechte wieder, was ebenfalls eine deutliche Veränderung zu den Rahmenbedingungen im Kalten Krieg darstellt.¹⁴ Im Großen und Ganzen ist dennoch zumindest für die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung festzustellen, dass Deutschland weiterhin danach strebt, seine Außenpolitik entsprechend der außenpolitischen Rolle einer „Zivilmacht“ zu gestalten.

So ist es möglich, durch entwicklungspolitisches Engagement auch den Bündnispartnern gegenüber die praktischen Auswirkungen dieses Konzepts sichtbar zu machen. Allerdings sind es gerade die Bündnispartner, die nach der Wiedervereinigung eine andere Vorgehensweise Deutschlands im internationalen System einfordern. Sie entwickeln neue Erwartungen gegenüber dem deutschen Engagement auf der internationalen Bühne. Damit geht einher, dass das Selbstverständnis der Zivilmacht von außen hinterfragt wird. Diese neuen Erwartungen werden beispielsweise schon in den Jahren 1990/ 1991 deutlich, als die USA sich nach der irakischen Besetzung Kuwaits im August 1990 für eine multilaterale Vorgehensweise unter Einbindung Deutschlands entscheidet. Die finanziellen Beiträge Deutschlands in der Höhe von ca. 17 Milliarden DM (ca. 8,7 Milliarden Euro) entsprechen hier offensichtlich nicht den Erwartungen. Die bis dahin dominante und vielzitierte *Scheckbuchdiplomatie* stößt bei den westlichen Verbündeten auf Ablehnung. Nicht

¹³ Im Hinblick auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik seit den 1990er Jahren wird in der Außenpolitikforschung darüber diskutiert, ob sich die deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung durch Kontinuität mit der Bonner Republik oder durch einen Wandel gegenüber der Außenpolitik vor der Wiedervereinigung auszeichnet. Einen umfassenden Forschungsüberblick bietet Baumann 2005, auf den sich die Ausführungen in diesem Unterkapitel in Teilen beziehen.

¹⁴ Auch im Hinblick auf die NATO ist zudem übrigens ein Machtzuwachs zu verzeichnen, da die Allianz, die mit der Aufnahme von Ungarn, Tschechien und Polen im Jahre 1999 zum stärksten militärischen Bündnis wurde.

zuletzt angesichts des internationalen Drucks verändern sich die Rolle der Bundeswehr und die deutsche Haltung gegenüber einem möglichen Engagement der Bundeswehr außerhalb des deutschen Staatsgebiets (vgl. Schlotter 2008:7ff für eine Einführung in die deutsche Außenpolitik).

Im Zusammenhang mit der Beteiligung der Bundeswehr an einer Mission der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) gegen Serbien im Jahr 1994 entscheidet das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen, dass *out-of-Area*-Einsätze innerhalb des Systems kollektiver Sicherheit und nach Zustimmung des Bundestags verfassungsrechtlich legitimiert sind. In den 1990er Jahren kommt es dann zu verschiedenen Beteiligungen der Bundeswehr im Rahmen von Friedenstruppen außerhalb des Bundesgebiets, wie beispielsweise an der NATO-Mission im Kosovo.¹⁵

Nach diesen Veränderungen in den 1990er Jahre ist ein zentraler Meilenstein in der Entwicklung der deutschen Außenpolitik zweifelsohne die Reaktion auf die Anschläge von 9/11 und das folgende Afghanistan-Engagement Deutschlands. Bundeskanzler Gerhard Schröder prägt in diesem Zusammenhang den Begriff „Enttabuisierung des Militärischen“ (Schröder, Regierungserklärung vom 11.10.2001) und verspricht den USA die uneingeschränkte Solidarität. Zeitgleich zum Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr engagiert sich die Bundesregierung über die öffentliche Entwicklungspolitik in Afghanistan, so dass es erstmals zu vielfältigen Berührungspunkten zwischen zivilen und militärischen deutschen Akteuren außerhalb des Bundesgebietes kommt¹⁶. Dies erfordert die Definition von Mechanismen für das Zusammenwirken der Politikfelder *vor Ort*. Für die deutschen Akteure ist – wie im Rahmen des US-Engagement ebenfalls – die Ausweitung des Mandats über die Region Kabul hinaus ein Auslöser, um die Suche nach derartigen Mechanismen zu beschleunigen. Es erfolgt dabei eine Orientierung an den *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) der USA, die den Anspruch verfolgten, zivile und militärische Komponenten zu integrieren. Die deutschen *Provincial Reconstruction Teams* sollen sich allerdings – im Gegensatz zu denjenigen der USA – in erster Linie auf den Wiederaufbau konzentrieren. Der militärische Anteil ist dabei auf die Erhaltung eines sicheren Umfelds beschränkt.

¹⁵ Der erste *out of area*-Einsatz der Bundeswehr zu militärischen Zwecken wurde schon im Jahr 1993 beschlossen, um zur Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina beizutragen. In den 1990er Jahren kommt es zu weiteren Einsätzen: In Somalia beteiligt sich die Bundeswehr zwischen 1993 und 1994 an einem Blauhelm-Einsatz, in Ruanda dient sie 1994 der Flüchtlingshilfe, in Osttimor beteiligt sie sich von 1999 - 2000 an der internationalen Friedensordnung, in Bosnien-Herzegowina beteiligt sich die Bundeswehr zwischen 1993 und 1995 an der Überwachung des Flugverbotes und ab 1995 an der internationalen Friedenstruppe SFOR. Die Bundeswehr beteiligt sich zudem 1999 am NATO-Luftkrieg gegen Jugoslawien und danach an der Friedenstruppe KFOR im Kosovo.

¹⁶ Vgl. hierzu Ehrhart, der sich in einem Artikel in der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik mit dem zivil-militärischem Zusammenwirken am Fall Afghanistan befasst (Ehrhart 2011.65-85)-

Um diese eher politische denn militärische Zielsetzung zum Ausdruck zu bringen, werden die deutschen PRTs unter das Mandat der friedensunterstützenden ISAF (*International Security Assistance Force*) und damit der NATO gestellt. In der Praxis wird jedoch schnell deutlich, dass die geforderte Zusammenarbeit zwischen Entwicklungspolitik und dem Militär im Nordosten Afghanistans eine große Herausforderung darstellt. Die Arbeits- und Vorgehensweisen sind sehr verschieden: Die Entwicklungspolitik, die geprägt ist von einer prozessorientierten Arbeitsweise und dem Prinzip der lokalen *ownership*, trifft auf die Bundeswehr. Diese hat bisher kaum Erfahrung sammeln können in Auslandseinsätzen, in denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als Kooperationspartner relevant war. Der Referenzrahmen der Bundeswehr ist ihre bisherige Arbeit auf dem Balkan, die allerdings ganz anders mandatiert gewesen ist. Denn auf dem Balkan hatten Bundeswehreinheiten (insbesondere *Civil Military Cooperation* – CIMIC)¹⁷ einen konkreten Auftrag für den Wiederaufbau, den sie in Afghanistan wiederholen wollen. Dafür gibt es hier allerdings kein Mandat, denn diese Aufgabe liegt bei den zivilen Organisationen mit einem klaren Auftrag durch die Bundesregierung.

Diese praktischen Erfahrungen in der zivil-militärischen Zusammenarbeit haben zu viel Kritik insbesondere seitens der zivilen Akteure und der Friedensbewegung geführt. Das deutsche sicherheitspolitische Selbstverständnis ist im Vergleich zum Zivilmachtkonzept der *alten* Bundesrepublik einem grundsätzlichen Wandel unterlegen. Die Tatsache, dass die Bundeswehr innerhalb weniger Jahre ein großes Kontingent außerhalb des Bundesgebietes einsetzt, hat zu öffentlicher Kritik in Deutschland gegenüber der Außenpolitik der Bundesrepublik geführt. Schon im September 2004 ist die Zahl der Bundeswehrsoldaten, die sich zusätzlich zu Afghanistan auf dem Balkan und am Horn von Afrika in Auslandseinsätzen befanden, auf eine Zahl von etwa 7000 Soldaten angestiegen. Politische Grundlage für diese Einsätze und die damit einhergehenden Aufgaben für die Bundeswehr ist das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ aus dem Jahr 2006. Das Weißbuch betont die Gefahren durch asymmetrische, häufig durch nichtstaatliche Akteure verursachte Bedrohungen wie den internationalen Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Piraterie. Es verweist darüber hinaus auf fragile Staatlichkeit sowie Armut und Ressourcenknappheit als Ursache von illegaler Migration und religiösem Extremismus. Der Schutz nationaler Sicherheitsinteressen – hierzu zählt das Weißbuch unter anderem den Schutz der demokratischen Grundordnung sowie den freien Zugang zu Märkten und Rohstoffen – kann demzufolge auch weit außerhalb eigener territorialer Grenzen notwendig werden (Bundesministerium der Verteidigung 2006).

¹⁷ CIMIC beziehungsweise zivil-militärische Zusammenarbeit umfasst das Zusammenwirken von staatlichen oder nichtstaatlichen zivilen Organisationen mit dem Militär. CIMIC findet unter anderem bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr statt.

Letztlich wandeln sich mit und nach der Wiedervereinigung auch die transatlantischen Beziehungen, was unter anderem auf eine verstärkt unilaterale Politik der USA zurückgeführt werden kann. Deutschland kann sich in diesem Kontext emanzipieren und sich zunehmend auch gegen die Interessen der USA stellen. Dies drückt sich unter anderem aus in der militärischen Nicht-Beteiligung am Irak-Krieg ab 2003:

„Die Kraft, nein zu sagen, hatte sich die rot-grüne Bundesregierung – tatsächlich in Kontinuität ihrer Vorgänger unter Helmut Kohl – bereits seit 1998 mit dem Ausbau ihrer zivilen und militärischen Handlungsfähigkeit schrittweise angeeignet“ (Sedlmayr 2008: 203).

Zusammenfassend lässt sich mit Schlotter festhalten, dass die Bundeswehreinsätze im Ausland eine der signifikantesten Veränderungen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sind:

„Der Einsatz deutscher Soldaten weltweit und der damit verbundene Umbau der Bundeswehr zu einer faktischen Freiwilligenarmee auf der Grundlage der Wehrpflicht sind folglich die am weitesten reichenden Veränderungen in der deutschen Außen- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts“ (Schlotter 2008: 16).

Die deutsche Außenpolitik ist zwar entgegen mancher Befürchtungen nach Ende des Ost-West-Konflikts keineswegs für deutsche Großmachtansprüche missbraucht worden. Allerdings hat sich dennoch im Vergleich zur Außenpolitik der Bonner Republik ein grundsätzlicher Wandel vollzogen, der auf die weltpolitischen Entwicklungen zurückzuführen ist.¹⁸ Es ist zu erwarten, dass alle Politikbereiche mit außenpolitischer Reichweite und Relevanz von diesen Veränderungen ebenfalls geprägt werden.

1.3 Policy-Entwicklung für Entwicklung und Sicherheit in Deutschland

Unter den skizzierten internationalen und nationalen Rahmenbedingungen vollzieht sich seit Beginn der 1990er Jahre die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen öffentlichen Entwicklungspolitik. In diesem Abschnitt sollen wesentliche Merkmale dieser Verknüpfung dargestellt werden. Der Fokus liegt dabei entsprechend der Auswahl des Falls auf der staatlichen Entwicklungspolitik durch das Bundesministerium für wirt-

¹⁸ Baumann hat dies anhand seiner Untersuchung des Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik herausgearbeitet. Er zeigt, dass der deutsche Multilateralismus eigennutz- und statusorientierter wurde und kommt darauf aufbauend zum Schluss, dass Deutschlands Orientierung an der außenpolitischen Tradition der *alten* Bundesrepublik fragiler ist als gemeinhin angenommen wird (Baumann 2005).

schaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung während der Amtsjahre von Wieczorek-Zeul 1998 - 2009. Die Meilensteine der Policy-Entwicklung in Deutschland lassen sich sowohl auf der Ebene des entwicklungspolitischen Leitbilds als auch Ebene der konkreten Entwicklungszusammenarbeit sowie im Rahmen ressortübergreifender Policy-Ansätze nachzeichnen.

Frieden und Sicherheit im entwicklungspolitischen Leitbild der Globalen Strukturpolitik

Im Jahr 1998 werden Krisenprävention und Friedensförderung zu einem der Leitmotive im Rahmen des Leitbilds der Globalen Strukturpolitik der sozialdemokratischen Leitung des Entwicklungsministeriums erhoben. Die Globale Strukturpolitik ist der programmatische Wurf der deutschen Entwicklungspolitik unter Heidemarie Wieczorek-Zeul, die das Amt der Bundesministerin im Jahr 1998 übernimmt. In dieses Leitbild wird neben Armutsbekämpfung und Gestaltung der Globalisierung durch *Global Governance* die Friedensförderung und Krisenprävention als dritter wesentlicher Bestandteil eingebettet. Diese Zusammenhänge schreibt schon der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 1998 fest:

„Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik. Die neue Bundesregierung wird die Grundlinien bisheriger Außenpolitik weiterentwickeln [...]. Die neue Bundesregierung [...] wird sich mit aller Kraft um die Entwicklung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung bemühen [...]. Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern. Sie orientiert sich u.a. an dem Leitbild einer globalen nachhaltigen Entwicklung“ (SPD/ Grüne 1998).

Die Globale Strukturpolitik lässt sich anhand von zwei wesentlichen Merkmalen charakterisieren: Eine als Globale Strukturpolitik verstandene Entwicklungspolitik entsprechend der rot-grünen Programmatik beschäftigt sich erstens weniger mit Hilfsprojekten, sondern mehr mit der Gestaltung globaler Strukturen, also den Rahmenbedingungen von Entwicklung, betont Ziai (2007: 110). Weiteres zentrales Merkmal ist zweitens, dass mit der Globalen Strukturpolitik Probleme des *Südens* als mögliche Probleme des *Nordens* dargestellt werden und somit die globalen Verflechtungstendenzen im Zeitalter der Globalisierung betont werden. Bei Entwicklungspolitik geht es nunmehr nicht mehr um die Lösung von Problemen von Menschen, die weit weg leben, sondern es geht um Fragestellungen und Problemfelder, die auch *uns* betreffen, wie Hillebrand & Maihold betonen.

„Entwicklungsprobleme sind zunehmend nicht mehr nur „Probleme des Südens“ (und des Ostens) [Hervorhebung im Original]. Zudem gibt es eine Fülle von Problemfeldern, die alle Weltregionen vor ähnliche Herausforderungen stellt (Umwelt, soziale Sicherung, Beschäftigung)“ (Hillebrand & Maihold 1999: 351).

Betz fasst zusammen, dass das Leitbild der Globalen Strukturpolitik sich somit als Gegenbild zum neoliberalen Entwurf weltweiter Strukturanpassung und marktfreundlicher Standortpolitik mit minimaler Staatsintervention verstehe. Diesem neoliberalen Entwurf halte es die Projektion einer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Globalstrategie entgegen (Betz 2001: 30). Trotz dieser Ziele stellt sich ihm allerdings die Frage, ob das Projekt der globalen Strukturpolitik nicht eher dazu diene, die Sozialstandards im Westen zu wahren als die im Süden zu heben (ebd.). Maihold sieht dies ähnlich und verbindet diese *Globalstrategie* mit der Vermutung, dass Entwicklungspolitik versuche, sich aus „ihrer prekären Existenz in Konkurrenz zu anderen Fach- und Sektorpolitiken zu befreien“ (Maihold 2005: 30).

Zusammenfassend ist die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit auf der Leitbild-Ebene von Entwicklungspolitik im Rahmen der Globalen Strukturpolitik ein fester Bestandteil. Friedensförderung ist eins von drei Leitmotiven der Globalen Strukturpolitik, die als ein Meilenstein in der deutschen Policy-Entwicklung im Themenfeld gewertet werden kann.

Umsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit

Neben der Leitbild-Funktion des Themas Frieden und Sicherheit im Rahmen der Globalen Strukturpolitik des BMZ kommt es schon kurz nach Amtsübernahme von Wieczorek-Zeul zu konkreten Schritten, die die Entwicklungspraxis betreffen. Als eine der ersten Maßnahmen ist die Aufstellung von Indikatoren innerhalb des BMZ für die Krisenfrühwarnung im Jahr 1999 zu nennen. Die Krisenfrühwarnung umfasst drei standardisierte Fragenkomplexe, die eine einfachere Einschätzung von Krisen erlauben sollen. Im Idealfall soll die Kriseneinschätzung auf die Portfoliogestaltung in den betroffenen Ländern wirken. Außerdem findet im Jahr 1999 die erste Serienevaluierung der Wirkungen von einzelnen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf positive und negative Konfliktwirkungen statt, um Entwicklungszusammenarbeit gezielter in positivem Sinne zu nutzen (Klingebiel 1999). Die Einführung des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) im Jahr 1999 als neuem Instrument, in dessen Rahmen staatliche und nicht-staatliche Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung zusammenarbeiten, markiert eine Trendwende und kann als Symbol

des Aktivismus deutscher Friedenspolitik gesehen werden.¹⁹ Im Jahr 2001 wird zudem unter der Ägide des BMZ die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) installiert. FriEnt ist ein Zusammenschluss aus sieben entwicklungspolitischen Einrichtungen der Friedensentwicklung, die den Austausch zwischen staatlichen, kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf nationaler Ebene regeln und die inhaltliche Arbeit koordiniert voranbringen soll.

Zur Weiterentwicklung der Handlungsansätze in der deutschen Entwicklungspolitik hinsichtlich der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit sind außerdem die Ergebnisse der oben erwähnten so genannten Utstein-Studie ein wichtiger Meilenstein. Im Rahmen der Utstein-Studie wurden insgesamt über 300 Peacebuilding-Projekte evaluiert, die von vier Gebern (Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Deutschland) zwischen 1997 und 2001 finanziert wurden (Smith 2004). Die Studie bestätigt, dass Herstellung unmittelbarer Sicherheit, die Etablierung der für einen Frieden notwendigen sozioökonomischen Voraussetzungen sowie des entsprechenden politisch-institutionellen Rahmens und der Bereich der Versöhnung vordergründig relevant sind.

Aufbauend auf diesen Ergebnissen und den ersten Umsetzungserfahrungen legt das BMZ im Jahr 2005 das erste *eigene* Konzept zum Thema Friedensförderung vor. Das Übersektorale Konzept zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung (ÜSK) nimmt die Kritik der Utstein-Studie auf und betont dementsprechend, dass eine angemessene *strategische* Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit grundlegend für eine erfolgreiche krisenpräventive und friedensfördernde Entwicklungspolitik ist. Mit der Verabschiedung des Übersektoralen Konzepts schuf das BMZ außerdem verbindliche Vorgaben für die strategische Verankerung der Themen Krisenprävention und Friedensentwicklung im deutschen Portfolio der Entwicklungszusammenarbeit. Die im ÜSK geforderte konfliktsensible Orientierung der EZ wurde durch die Einführung der nationalen K(R)-Kennung institutionalisiert, Krisenprävention als Querschnittsaufgabe von EZ offiziell verankert.

Nach der Integration des Themas in das entwicklungspolitische Leitbild der Globalen Strukturpolitik folgen somit auch Schritte der Umsetzung und Institutionalisierung. Parallel

¹⁹ Dieser Symbolgehalt erklärt sich aus der Geschichte der Idee des ZFD, die dem zivilgesellschaftlichen Sektor entstammt und in Grundzügen bereits Anfang der 1990er Jahre als Initiative zunächst von kirchlicher Seite entsteht – auch unter dem Eindruck der friedlichen Revolutionen in der DDR und den sozialistischen Ländern stehend. Das im weiteren Verlauf im Forum ZFD gemündete Projekt sollte auch anlässlich des Jugoslawienkrieges (dort sollten die ersten Entsandten im Rahmen des ZFD arbeiten) schon vorher durchgesetzt werden. Allerdings lehnte Spranger das Projekt 1996 ab (vgl. Köhler 2005: 60).

dazu erfolgt auch auf ressortübergreifender Ebene eine Verankerung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit, die im Folgenden kursorisch vorgestellt wird.

Die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit aus ressortübergreifender Perspektive

Über die bisher skizzierten Meilensteine hinaus finden Policy-Entwicklungen statt, die eine ressortübergreifende Reichweite haben. Dem im Koalitionsvertrag artikulierten kohärenten Ansatz folgt die Bundesregierung schon in ihrem Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ aus dem Jahr 2000. Damit wird auch die Mitgliedschaft des BMZ im Bundessicherheitsrat verankert, dem unter anderem die Koordination der deutschen Rüstungsexportpolitik obliegt. Im Gesamtkonzept wird erstmals das Bekenntnis zu einem ‚erweiterten Sicherheitsbegriff‘ – der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst – abgegeben und explizit eine tragende Rolle für die Entwicklungspolitik formuliert. Dieses Gesamtkonzept aus dem Jahr 2000 wird im Jahr 2004 durch den Aktionsplan Zivile Krisenprävention konkretisiert. Der Aktionsplan postuliert einen Vorrang vorbeugender und ziviler Maßnahmen vor militärischer Reaktion, bekennt sich zu mehr Ressortkooperation und Politikkohärenz nach innen sowie Koordination und Multilateralismus nach außen. Im Rahmen des Aktionsplans strebt die Bundesregierung eine engere Kooperation mit der Zivilgesellschaft an.

1.4 Zusammenfassende Beobachtungen

Anhand dieses ersten Überblicks wurde deutlich, dass die Genese der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit sich unter komplexen Rahmenbedingungen und in Zeiten verschiedener paralleler Herausforderungen für die Entwicklungspolitik vollzieht. Dazu gehören die zunehmende Globalisierung, die Zunahme zivil-militärischer Schnittstellen oder auch die Debatte um die Schutzverantwortung der Internationalen Gemeinschaft. Eine einzige lineare Rückkopplung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Entwicklungspolitik mit veränderten sicherheitspolitischen Konstellation erscheint deshalb zu kurz gegriffen, um die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre deuten zu können.

Darüber hinaus hat der Überblick über die nationalen Rahmenbedingungen verdeutlicht, dass die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit seit Beginn der 1990er Jahre sich auch unter dem Eindruck grundsätzlicher Veränderungen der deutschen Außenpolitik vollzieht. Die Neuausrichtung der Bundeswehr markiert einen deutlichen Politikwechsel gegenüber der Außenpolitik der Bonner Republik. Dass dies auch auf das Verständnis von Sicherheit und auf den Zusammenhang zwischen ziviler und militärischer Perspektive auf das Engagement in Drittländern Auswirkungen hat, ist zu vermuten.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen werden im Folgenden die wichtigsten Stränge der Forschung, die sich mit der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre beschäftigen, beleuchtet.

2. Überblick über den Forschungsstand und Identifizierung von Desiderata in der bisherigen Forschung

Dieses Unterkapitel widmet sich der Diskussion der bisherigen Forschung. Es ist in drei Abschnitte unterteilt. Der Fokus der Darstellung liegt dabei auf jener Forschung, die sich parallel zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit national und international – die sich in etwa am ausgewählten Fall der Amtszeit von Wiczorek-Zeul abbildet – seit Ende der 1990er Jahre bis etwa 2010/ 2011 mit dem Thema beschäftigt. Jüngere Forschungsarbeiten, die seitdem entstanden sind, werden eher cursorisch betrachtet. Dies liegt unter anderem darin begründet, weil die Aufmerksamkeit für diese konkrete Fragestellung mittlerweile etwas abgeebbt ist: Nunmehr können Aspekte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit unter anderem in der kritischen Debatte gegenüber dem *Liberal Peacebuilding* nachgezeichnet werden.

Der erste Abschnitt des Forschungsüberblicks dient der Vorstellung der problemlösungsorientierten Forschung, die sich parallel zur Policy-Entwicklung 1998 - 2009 vor allem auf die Optimierung friedensfördernder Ansätze der Entwicklungspolitik konzentriert hat. Der zweite Abschnitt stellt jenen Forschungsstrang vor, der sich meist auf die kritischen Sicherheitsstudien und insbesondere die Kopenhagener Schule bezieht und die sprachliche Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit als Ausgangspunkt für ihre Kritik nimmt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die kritische Diskussion zum *Liberal Peacebuilding* eingegangen. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der bisherigen Forschung sowie die Identifizierung von Desiderata.

2.1 Problemlösungsorientierte Forschung

Seit der Genese von Frieden und Sicherheit in der Entwicklungspolitik wurden und werden konkrete Instrumente, Verfahren, Projektansätze der entwicklungspolitischen Umsetzung im Thema Frieden und Sicherheit seitens der Forschung detailliert betrachtet und weiterentwickelt. Dies nimmt ein Teil der Forschung zum Anlass, um in erster Linie danach zu fragen, wie die friedensfördernden entwicklungspolitischen Ansätze und Maßnahmen weiter optimiert oder neuen Anforderungen entsprechend konkret weiterentwickelt werden können. Übergeordnete Fragen nach Begründungszusammenhängen und möglichen normativen Implikationen des Zusammenhangs zwischen Entwicklung und Sicherheit interessieren dabei in der Regel konsequenterweise kaum.

In der angelsächsischen Literatur, die sich mit der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit im entwicklungspolitischen Kontext sowie im Rahmen von *Peacebuilding* durch die Vereinten Nationen beschäftigt, werden diese Forschungszugänge gemeinhin unter Rückgriff auf Robert Cox als *problemsolving approaches* bezeichnet, mit denen eine positivistische Auffassung von Wissenschaft verbunden wird.

„Denn um Strategien zur Problemlösung anbieten zu können, müssen bestimmte Parameter als gegeben vorausgesetzt werden, innerhalb derer die Strategien funktionieren. Diese Parameter erscheinen dann als *unveränderbar* oder *natürlich*“ (Humrich 2003: 422).

Konkret werden im Rahmen dieses Forschungsstrangs sowohl die Fragen nach der Machbarkeit, Effektivität und Effizienz der Entwicklungspraxis als auch nach der Optimierung von Verfahren und Ansätzen in den Vordergrund gestellt. Diese Forschung bezieht sich in der Regel auf die veränderten Problemlagen in der neuen Weltordnung nach Ende des Ost-West-Konflikts und verortet den Aufstieg von Friedensförderung als logische Reaktion auf die neuen Herausforderungen. Arbeiten, die diesem Strang zugehören, können als instrumentell und objektivistisch verstanden werden, sie nehmen die Probleme relativ unhinterfragt hin und konzentrieren sich auf die Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme (vgl. zusammenfassend für die internationale Forschung Bellamy 2004: 18).

In der deutschen Forschung ist aus dieser problemlösungsorientierten Perspektive im Zeitverlauf eine Reihe von Publikationen erschienen, die sich vor allem der Darstellung und Weiterentwicklung von praktischen Ansätzen widmet. Mehler & Ribeaux erstellen schon im Jahr 2000 für das deutsche entwicklungspolitische Vorfeld eine Studie, die als eine erste Bestandsaufnahme gewertet werden kann und einen Überblick über verschiedene entwicklungspolitische Handlungsoptionen gibt. Die Autoren liefern eine Definition von *Peacebuilding* entsprechend eines breiten Verständnisses für das gesamte Umfeld der Schaffung beziehungsweise Wiederherstellung von gesellschaftlichen Verhältnissen und Beziehungen, die eine friedliche Bearbeitung von Konflikten begünstigen. Dazu können sowohl Maßnahmen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Förderung der sozialen Gerechtigkeit zählen wie auch Initiativen zur Versöhnung verfeindeter Parteien, der Zusammenarbeit, des interkulturellen Lernens und der Stärkung von übergreifenden Loyalitäten (Mehler & Ribeaux 2000: 33). Fahrenhorst & Musto legen im Jahr 2002 eine Studie mit dem Titel „Krisenprävention als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe“ vor, die unter anderem die Notwendigkeit der Weiterentwicklung von Instrumenten und Verfahren auf der Grundlage von konstatierten Defiziten betont. Nach ihrem engeren Verständnis bezeichnet der Begriff ‚Konfliktprävention‘ zwei Dinge, nämlich erstens die Bekämpfung struktureller Ursachen für gewalthaltigen Konfliktaustrag vermittels einer Besserung sozio-

ökonomischer und politischer Lebensbedingungen und zweitens die Etablierung von Mechanismen nicht gewalthaltigen Konfliktaustrags in den betreffenden Gesellschaften (Fahrenhorst & Musto 2002: 179).²⁰ Neben diesen zum Teil frühen Überblicksarbeiten gibt es eine Vielzahl von Einzelfallstudien, die sich meist mit konkreten Umsetzungsproblemen beschäftigen und u.a. im Kontext von Auftragsforschung der einschlägigen wissenschaftlichen Institutionen entstanden sind. Beispielsweise wurde im Zusammenhang mit der Frage nach der Optimierung zivil-militärischer Schnittstellen eine Reihe von Beiträgen im Kontext der Forschungen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik hervorgebracht (vgl. Klingebiel & Roehder 2004).

Die ontologische Prämisse dieser Ansätze ist, dass durch entwicklungspolitische Maßnahmen im Themenkomplex Friedensförderung und Konfliktprävention sofern sie *richtig* umgesetzt werden zu nachhaltigem Frieden in demokratischer Staatlichkeit beigetragen werden kann (Menzel 2008: 6f). Chandler fasst dementsprechend zusammen, dass die Vertreter der *problemsolving approaches* gemeinhin wie folgt argumentierten:

“[...] favourably for the merging of the concerns of security and development as potentially the best way to achieve coherent and well-managed policy with regard to the combined and complex problems facing many ‘at-risk’ states and societies today” (Chandler 2007: 363).

Die gängige Kritik gegenüber diesen Arbeiten ist, dass vom Positivismus und Rationalismus inspiriert die Vertreter dieser Forschungsperspektive im Rahmen der Aufbereitung singulärer Erfahrungen vor allem nach allgemeinen Gesetzmäßigkeiten suchen, die über Raum-Zeit-Grenzen hinweg gültig sind.²¹ Diese Forschung leistet allerdings einen wichtigen Beitrag dazu, im Hinblick auf konkrete Herausforderungen neue Handlungsoptionen zu formulieren und die Effizienz und Effektivität von Entwicklungspolitik im Kontext von sicherheits- und friedensbezogenen Herausforderungen zu steigern. Die Tatsache, dass in einem so sensiblen Politikbereich wie der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit

²⁰ Als Beispiele für problemlösungsorientierte Ansätzen sollen hier außerdem exemplarisch zwei Arbeiten genannt werden, die parallel zur Policy-Entwicklung im Untersuchungszeitraum entstanden sind. Einerseits gehört zum problemlösungsorientierten Strang die Arbeit von Laubacher-Kubat „Einmischung für den Frieden“, die die neuen Kriege als objektiven Ausgangspunkt dafür nimmt, Präventions- und Bearbeitungsstrategie für ethnopolitische Konflikte zu untersuchen und zu optimieren (Laubacher-Kubat 2000); andererseits ist ein Beispiel für diesen Strang die Untersuchung von Hannelore Köhler (2005), die in ihrer Studie Zivile Konfliktbearbeitung als Friedensstrategie untersucht und dabei ZFD und ZIF sowie eine lokale Friedensorganisation im Hinblick auf ihre Möglichkeiten vergleicht, Beiträge zur Zivilen Konfliktbearbeitung zu leisten.

²¹ Mayer kritisiert die *problemsolving* Position in diesem Zusammenhang als inhärent konservativ: „Sie geht von den vorfindbaren sozialen und politischen Rahmenbedingungen – den Machtbeziehungen und grundlegenden Institutionen – aus, nimmt sie für gegeben und sucht nach Lösungen für Probleme, die im Rahmen dieser Ordnung entstehen. Dadurch hilft sie, diese Ordnung vor Veränderung zu schützen, und dient damit den Interessen derjenigen Akteure, die in besonderer Weise von ihr profitieren“ (Mayer 2001: 55).

durch Interventionen in Ländern des Südens Herausforderungen hinsichtlich der Legitimität dieser Einsätze entstehen könnten, ist nicht Gegenstand dieser Ansätze. Auch die Frage danach, ob Entwicklungspolitik sich den Sicherheitsinteressen unterordnen wird, wird aus der problemlösungsorientierten Perspektive nicht gestellt. Bellamy kritisiert dies, indem er hervorhebt:

„By failing to question the ideological preferences of interveners, for instance, problem-solving theories are unable to evaluate the extent to which dominant peacekeeping or peacemaking practices may actually help reproduce the social structures that cause violent conflict in the first place (Bellamy 2004: 19).“

2.2 Die Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien und die konstruktivistisch-inspirierte Forschung

Auf der anderen Seite gibt es jene Arbeiten, die die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit kritisch sehen und beispielsweise mit einer Unterordnung unter sicherheitspolitische Interessen zulasten der moralischen Begründungszusammenhänge von Entwicklungspolitik in Verbindung bringen. Vertreter dieser Perspektive postulieren grundsätzlich, dass die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit nicht einer objektiven Logik der Problemlösung in den Entwicklungs- und Transformationsländern folge, sondern vielmehr eine intentionale Handlungsstrategie westlicher Politiker widerspiegelt. Deren Ziel sei es beispielsweise durch erhöhte Sicherheitsrelevanz des eigenen Politikfeldes die Entwicklungspolitik nach Akzeptanzverlust und Erfolglosigkeit aufzuwerten und dabei möglicherweise die Unterordnung entwicklungspolitischer Handlungslogik unter sicherheitspolitische Prioritäten in Kauf zu nehmen (siehe unten stehenden Forschungsüberblick in diesem Abschnitt). Entgegen der zuvor skizzierten positivistischen Perspektive der *problem-solving approaches* beziehen sich die kritischen Arbeiten meist auf konstruktivistische Überlegungen im Allgemeinen und auf die Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien im Besonderen. Die Überlegungen der Kopenhagener Schule werden im Folgenden vorgestellt, da sie eine wichtige Hintergrundfolie für diese Perspektive darstellen.²²

²² Darüber hinaus wird im Theorieteil der Arbeit auf die kritischen Sicherheitsstudien dezidiert eingegangen.

Der Rekurs auf die Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien

Vor dem Hintergrund der veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich verschiedene Spielarten der *Security Studies* herausgebildet, die ein reflexives Sicherheitsverständnis als Antwort auf das Dilemma zwischen dem weiten und dem engen Sicherheitsbegriff postulieren.²³

Im Kern der Kopenhagener Schule um Barry Buzan und Ole Wæver geht es darum, ein diskursives Verständnis von Sicherheit zu etablieren (Buzan et al. 1998: 5). Die Kopenhagener Schule kann somit als ein „dritter Weg“ zwischen einem engen Sicherheitsverständnis mit Fokus auf militärischen Aspekten und einem weiteren Sicherheitsverständnis, das auch nichtmilitärische Aspekte umfasst, gelten. Wichtigstes Konzept der Kopenhagener Schule ist die *Securitization Theory*, die sowohl die weite als auch die enge Perspektive auf Sicherheit integriert. Nach dieser Theorie ist es zwar grundsätzlich vorstellbar, dass jedes Thema zu einem Sicherheitsproblem erhoben wird. Eng ist das Verständnis dabei allerdings insofern, als dabei ein bestimmter Modus berücksichtigt werden muss, der sich aus unterschiedlichen Elementen zusammensetzt. Aufbauend auf diesen Postulaten ist die *Securitization Theory* als ein analytischer Rahmen zu verstehen, der danach fragt, *wie* bestimmte Themen als Sicherheitsbedrohung wahrgenommen werden. Wesentliches Merkmal der *Securitization Theory* ist dabei die Betonung des Konstruktcharakters von Bedrohungen und der Zusammenhang zwischen sprachlich-begrifflichen Prozessen und den Bedrohungskonstrukten. Im Rahmen der *Securitization Theory* wird Sicherheit damit nicht als eine objektive Bedingung sondern vielmehr als Ergebnis eines besonderen gesellschaftlichen Prozesses – der sozialen Konstruktion von Sicherheitsthemen – angesehen.

“Security is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat“ (Buzan et al. 1998: 24).

²³ Hierzu zählt neben der Kopenhagener Schule auch die Pariser Schule, die unten im Abschnitt zur Entwicklung des theoretischen Rahmens für die vorliegende Untersuchung betrachtet wird. Zu den sogenannten kritischen Sicherheitsstudien zählt darüber hinaus die Waliser Schule (auch: *Critical Security Studies*), die das traditionelle Sicherheitsverständnis kritisiert und vorschlägt, Individuen als Referenzobjekte von Sicherheit zu verstehen. Damit repräsentiert die Waliser Schule ein substantialistisches Verständnis von Sicherheit, mit dem das traditionelle Verständnis ersetzt werden soll. Dies unterscheidet die Waliser Schule von der Kopenhagener und der Pariser Schule, die entsprechend konstruktivistischer Postulate nicht nach einem neuen substantialistischen Kern von Sicherheit suchen.

Eine wesentliche Rolle bei diesen Konstruktionsprozessen spielen also nach der *Securitization Theory* erfolgreiche Sprechakte. Sicherheitsprobleme sind das Ergebnis eines erfolgreichen Sprechaktes, der ein intersubjektiv geteiltes Verständnis innerhalb einer politischen Gemeinschaft konstruiert, eine bestimmte Thematik als existenzielle Bedrohung wahrzunehmen und als solche zu behandeln. Der geeignete *Securitized Actor* ist dabei eine unerlässliche Voraussetzung für eine erfolgreiche *securitization*. Dieser muss allerdings eine gewisse Autorität mitbringen oder mit bestimmten Befugnissen ausgestattet sein, wie der Amts- oder Befehlsgewalt. Eine weitere Bedingung ist die Feststellung einer existenziellen Bedrohung (*existential threat*) durch den versicherheitlichenden Akteur. Letztlich spielt entsprechend der *Securitization Theory* das Publikum aufgrund des intersubjektiven Charakters der Konstruktion eine wichtige Rolle. Es muss eine entsprechende Thematik als Sicherheitsbedrohung akzeptiert werden, damit von einer *securitization* gesprochen werden kann.

Damit basiert die *Securitization Theory* als analytischer Rahmen auf einer Reihe von Elementen, die konsequenterweise beim Rekurs auf diese Theorie berücksichtigt werden müssten. Wichtig ist zusammenfassend, dass *securitization* nur als Ergebnis von Sprechakten, die einer spezifischen Struktur folgen, verstanden werden kann:

„Securitization is intersubjective and socially constructed: Does a referent object hold general legitimacy as something that should survive, which entails that actors can make reference to it, point to something as a threat, and thereby get others to follow or at least to tolerate actions not otherwise legitimate? This quality is not held in subjective and isolated minds; it is a social quality, a part of a discursive, socially constituted, intersubjective realm” (Buzan et al. 1998: 31).

Die *Securitization Theory* verbindet damit sowohl realistische als auch konstruktivistische Elemente. Dementsprechend verorten sich die Vertreter der Kopenhagener Schule wie folgt:

“Although our philosophical position is in some sense more radically constructivist in holding security to always be a political construction and not something the analyst can describe as it “really” is, in our purposes we are closer to traditional security studies, which at its best attempted to grasp security constellations and thereby steer them into benign interactions. This stands in contrast to the “critical” purposes of CSS [Critical Security Studies], which point toward a more wholesale refutation of current power relations” (ebd.: 35).

Das realistische Element macht sie daran fest, dass den Trägern der Sprechakte für die Bedrohungskonstruktionen intentionales und interessengeleitetes Handeln zugeschrieben wird. Die erfolgreiche *securitization* ist in ihrem Interesse, weil sie dadurch die Anwendung außergewöhnlicher Mittel – im Extremfall also Krieg – oder zumindest deren Vorbereitung

legitimieren können (vgl. Diez 2003: 469).²⁴

Die Überlegungen der Kopenhagener Schule haben die Beiträge und Diskussionen zur Versicherheitlichung meist grundsätzlich geprägt. Gleichzeitig basieren Weiterentwicklungen in den kritischen Sicherheitsstudien oft auf den Überlegungen der Kopenhagener Schule, wie beispielsweise bei der Pariser Schule. Auch für die bisherige Forschung zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik ist zu beobachten, dass aufgrund der Fokussierung auf Sprechakten (außer Brand 2011) meist ein impliziter Bezug zur Kopenhagener Schule vermutet werden kann. Dies verdeutlicht der folgende Forschungsüberblick.

Überblick über die deutsche Forschung

Für die deutsche konstruktivistische Forschung ist zunächst grundsätzlich festzustellen, dass sie selektiv das Element der diskursiven Verknüpfung in den Vordergrund stellt. Das heißt, der Erfolg diskursiver Konstrukte wird nicht in Frage gestellt und auch weitere Elemente der *Securitization Theory* wie die Legitimität des *Securitization Actors* oder der Resonanz werden eher ausgeblendet. Auf der Basis der postulierten diskursiven Versicherheitlichung werden in der Literatur meist drei Kritikpunkte hervorgebracht:

Erstens wird das Risiko der Instrumentalisierung von Entwicklungspolitik angemahnt. Der Entwicklungspolitik wird damit vorgeworfen, durch die spezifische Annäherung an die Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine gewisse Unterordnung in Kauf zu nehmen, um über die vermeintliche Sicherheitsrelevanz neue Legitimität für das eigene Politikfeld zu erhalten. Maihold argumentiert, dass die Deutung von Entwicklungspolitik als „präventiver Sicherheitspolitik“ auch mit dem Interesse an einer Bewahrung ihres Ansehens angesichts des drohenden Bedeutungsverlusts in den 1990er Jahren zu tun habe (Maihold 2005: 30 ff.). Kirschner geht davon aus, dass die Versicherheitlichung der Entwicklungspolitik sich darin ausdrückt, dass der Problemzusammenhang *Unterentwicklung* erfolgreich als Sicherheitsbedrohung repräsentiert würde (vgl. Kirschner 2007: 22). Ziai kommt in diesem Zusammenhang in seiner Untersuchung der rot-grünen Entwicklungspolitik der Jahre 1998 bis 2005 zu dem

²⁴ Auf den Zusammenhang mit dem zweiten wichtigen Strang der konstruktivistischen Sicherheitsstudien – der Pariser Schule – wird im Theoriekapitel der Arbeit eingegangen. Da die Pariser Schule gemeinhin als auf den Prämissen der Kopenhagener Schule aufbauend verstanden wird, ist es an dieser Stelle ausreichend, die grundsätzlichen Positionen vorzustellen. In der deutschen Forschung zum Fall wird meist eher implizit auf diese Überlegungen der Sicherheitsstudien Bezug genommen und dabei spielt vor allem der über sprachliche Prozesse vermittelte Charakter von Sicherheit die übergeordnete Rolle.

Ergebnis, dass Entwicklungspolitik allgemein und Armutsbekämpfung speziell im Eigeninteresse der Entwicklungspolitik als Mittel zum Zweck der Sicherung von Frieden und Stabilität für *uns* dargestellt worden sei²⁵. Dies wiederum, so Ziai, ermögliche eine alternative Konstruktion des nationalen Interesses für die reichen Industrieländer (Ziai 2007: 124).

„Die diskursive Verknüpfung von Sicherheit der Industriegesellschaften und der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern und die alternative Konstruktion des nationalen Interesses hat die Funktion der Akzeptanzbeschaffung für Entwicklungspolitik in diskursiven Kontexten, in denen ethische und humanitäre Motive nur geringe Wirkung entfalten, sicherheitspolitische Erwägungen oder auch solche des außenwirtschaftlichen Interesses aber einen weit höheren Stellenwert einnehmen“ (Ziai 2007: 126).

Dieser Verknüpfung wird das Potenzial zugeschrieben, die Legitimität von Entwicklungspolitik zu verbessern. Während die *eigene Sicherheit* noch als legitimer Begründungszusammenhang für ein entwicklungspolitisches Programm gelten mag, so ist die Vermittlung des mittlerweile nicht selten mit hohen Risiken in den Krisenregionen behafteten entwicklungspolitischen Engagements im Namen der Aufrechterhaltung der globalen Machtstrukturen und im Namen wirtschaftlicher Interessen schon schwieriger zu vermitteln (Ziai 2007: 126). Auch Brock argumentiert auf ähnliche Weise und verortet die neue Sicherheitsrelevanz von Entwicklungspolitik im Eigeninteresse des Entwicklungsressorts, zum Zweck der Überwindung traditioneller Legitimationsprobleme (vgl. Brock 2004). Vernachlässigt bleibt bei diesem Kritikstrang allerdings die systematische Analyse anhand der Elemente der *Securitization Theory*, insbesondere im Hinblick auf die Autorität der Sprecher. Sind es beispielsweise entwicklungspolitische Akteure, die die Sicherheitsrelevanz konstruieren, bleibt die Frage im Raum stehen, welchen Einfluss ihre Sprechakte auf die *audience* – nämlich beispielsweise die außen- und sicherheitspolitischen Akteure – haben.

²⁵ Ziai beschäftigt sich in seiner Monographie aus dem Jahr 2007 dezidiert mit der Frage nach Erfolg/ Misserfolg der Globalen Strukturpolitik und kommt zu dem Schluss, dass die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit damit zu begründen sei, dass die Umsetzung der Globalen Strukturpolitik die anderen Ministerien hätte mit einbeziehen müssen. Er interessiert sich somit für die unzureichende Umsetzung des Konzeptes der Globalen Strukturpolitik und kommt in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass die Globale Strukturpolitik auf ressortübergreifende Effekte gesetzt hat und der Entwicklungspolitik den Status eines Querschnittsthemas zuschreiben wollte. Dies alles wurde jedoch von den anderen Ressorts nicht angenommen. Globale Strukturpolitik sei somit der Versuch der Verallgemeinerung der spezifisch entwicklungspolitischen Handlungslogik auf die Gesamtheit der Außenpolitik, was allerdings scheitern musste (Ziai 2007: 239). Ziai orientiert sich im Rahmen seiner Analyse an poststrukturalistischen Überlegungen und bedient sich des Dispositiv-Begriffs. Er betrachtet den Themenkomplex Friedensförderung und Krisenprävention lediglich als einen von vielen Handlungsfeldern. Ziai kommt zu dem Schluss, dass die Globale Strukturpolitik keine positive normative Ausrichtung von Entwicklungspolitik zugunsten der Anliegen der Partnerländer mit sich gebracht hat, sondern unabhängig von partiellen Zugeständnissen gegenüber den Entwicklungsländern vor allem auf die spezifischen Interessen der kapitalistischen Industrieländer ausgerichtet war.

Eine weitere Argumentationslinie der kritischen Literatur mahnt die mögliche Militarisierung der Entwicklungspolitik an, die sich aus der Unterordnung unter sicherheitspolitische Interessen ergeben könne. Diese ergebe sich aus der Gleichzeitigkeit von militärischen und zivilen Einsätzen, vor allem durch die Afghanistan-Erfahrung, aber auch vor dem Hintergrund der weiter steigenden Anzahl von VN-Friedensmissionen mit entsprechendem Mandat. Damit einher ginge die Aufgabe der Neutralität. Außerdem sei die Legitimität von Entwicklungszusammenarbeit davon betroffen, denn „die internationale Sicherheitsagenda wird auf Track I von der amerikanischen Regierung gesetzt“ – entwicklungspolitische Akteure leisten lediglich therapeutische Sozialarbeit und bleiben politisch und konzeptionell unfähig, einen Gegenentwurf sozialer Gerechtigkeit zu formulieren und umzusetzen (Reimann 2007: 98). Auch hier wird zumindest implizit vorausgesetzt, dass die sprachlichen Verknüpfungen einer Unterordnung gleichkämen, ohne dies entsprechend des analytischen Rahmens der *Securitization Theory* systematisch untersucht zu haben. Gleichzeitig bringt diese Kritik einen hohen Mehrwert im Hinblick auf die Sensibilisierung gegenüber möglichen Dilemmata angesichts der Gleichzeitigkeit von militärischer und ziviler Intervention.

Darüber hinaus gibt es im Rahmen der Kritik gegenüber der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit drittens noch Arbeiten, die einer machtkritisch-orientierten Tradition zugeordnet werden können.²⁶ Hierzu gehören von Braunmühls Überlegungen zur Versicherheitlichung von Entwicklungspolitik, die die Kritik gegenüber der Darstellung *der Armen* als Bedrohung für die Industrieländer in den Mittelpunkt stellt. Dies rufe Projektionen und Entwertungen ab, die zu einer De-Solidarisierung beitragen und Randzonen der Globalisierung im Sinne von Failed States zum global exkludierten *Anderen* konstruieren (vgl. Braunmühl 2007). Zu diesem Strang kann auch Pospisils vergleichende Studie zur „sicherheitspolitischen Entwicklungszusammenarbeit“ (Pospisil 2009) von Deutschland und den USA im Vergleich aus dem Jahr 2009 gerechnet werden. Seine Untersuchung unterstreicht die Kritik entwicklungskritisch-ausgelegter Untersuchungen, dass entwicklungspolitische Interventionen vor allem den Zielvorstellungen des Gebersystems und weniger den Realitäten vor Ort folgten. Pospisil kommt aufbauend auf seiner Untersuchung zu dem Schluss, dass die Verbindung von Sicherheit einen strategischen Zweck von Herrschaft erfüllt.

²⁶ Diese Arbeiten können in poststrukturalistischer Tradition zumindest implizit der Pariser Schule zugerechnet werden. Auf die Pariser Schule wird im Theorie-Kapitel der vorliegenden Arbeit eingegangen.

Kritik am Liberal Peacebuilding

Letztlich kritisiert eine Reihe von Autoren die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit aufgrund des Zusammenhangs dieser Verknüpfung mit der konkreten Ausprägung friedens- und sicherheitsbezogener Entwicklungspolitik im Lichte der Kritik gegenüber dem *Liberal Peacebuilding*. Diese Arbeiten sind ebenfalls grundsätzlich konstruktivistisch zu verorten. In der deutschen Forschung ist die Kritik am *Liberal Peacebuilding* zwar weiterhin eher unterbelichtet, dennoch soll sie an dieser Stelle in den Forschungsüberblick aufgenommen werden, da sie international ein Diskussionsstrang ist, der auch nach Abebben der Versicherheitlichungs-Debatte relevant geblieben ist.²⁷ *Liberal Peacebuilding* bezieht sich gemeinhin darauf, Demokratieförderung und marktwirtschaftliche Reformen durch eine Reihe von Maßnahmen in den Partnerländern zu unterstützen. Durch die Demokratisierung der Welt soll ein Beitrag zur internationalen Sicherheit im Sinne eines demokratischen Friedens geleistet werden. Damit ist *Liberal Peacebuilding* eng gekoppelt an die Erwartung, durch die Schaffung verlässlicher Systeme auf lokaler Ebene in den Ländern des Südens zum demokratischen Frieden global beizutragen. Daraus ergibt sich der Zusammenhang zwischen Sicherheitsproblemen im Süden wie im Norden: Nach dem Verständnis des *Liberal Peacebuilding* werden auch die Sicherheitsrisiken bei uns im Norden reduziert.

Für die *lokale Seite* des Konzepts ermöglicht die breite Zielvorstellung die Legitimierung einer fast unbegrenzten Zahl von Handlungsmöglichkeiten, um umfassende gesellschaftliche Transformationsprozesse in Richtung globaler Friedenssicherung voranbringen zu können. Dass diese in der Umsetzung fast immer technischer Natur sind und damit zwangsläufig den politischen Anspruch des Konzepts verfehlen, macht einen Teil der Kritik gegenüber dem *Liberal Peacebuilding* aus (vgl. Heathershaw 2008: 597; Fischer & Zimina 2008, Call & Cousens 2008, Richmond 2011, Liden 2013). Für die andere Seite der Medaille, nämlich die Perspektive der internationalen Sicherheit, erhofft das Konzept des *Liberal Peacebuilding* im Sinne der monadischen Argumentation des Demokratischen Friedens die Entfaltung positiver Effekte im internationalen System als Ganzes. Entsprechend des – mittlerweile zwar viel diskutierten und hinterfragten –

²⁷ Für die deutsche Forschung wird in diesem Zusammenhang darüber hinaus deutlich, dass sie sich bisher grundsätzlich wenig mit der Kritik gegenüber dem sogenannten *Liberal-Peacebuilding-Paradigma* auseinandersetzt. Ein Grund dafür, dass die deutsche Forschung bisher in der Kritik eher zurückhaltend ist, liegt laut Pospisil am Einfluss der sich selbst ‚pragmatisch‘ nennenden deutschen Friedensforschung in der Senghaas’schen Tradition mit ihrer besonderen Ausprägung. Denn, „deren Glaube an die unumstößliche Vernünftigkeit der eigenen Ideen und ein damit einhergehendes, nach praktischen Umsetzungsmöglichkeiten suchendes Sendungsbewusstsein“ (Pospisil 2009: 275) trage dazu bei, dass eine normativ-kritische Hinterfragung der grundsätzlichen Prämissen einer friedensorientierten staatlichen Entwicklungspolitik bis heute eher selten stattfindet.

Theorem des Demokratischen Friedens ist angesichts der postulierten nicht-gewaltsamen Beziehungen zwischen Demokratien davon auszugehen, dass eine Welt voller Demokratien eine friedliche sein wird und damit *unsere Sicherheit* zumindest kriegerisch nicht bedroht werden wird. Der Zusammenhang mit der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit ergibt sich dementsprechend daraus, dass es erforderlich war, neue Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit zu konstruieren, um diese Art des *social engineering* und die externen Interventionen zu legitimieren und eventuell auch Länderinterventionen entsprechend dieser Logik zu priorisieren.

Die Kritik gegenüber der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit und deren Ausdruck in der Beschaffenheit des *Liberal Peacebuilding*-Paradigmas bezieht sich auf unterschiedliche Aspekte. Gemeinsames Merkmal der kritischen Forschung ist, dass sie *Liberal Peacebuilding* als eine intentionale Strategie westlicher Politiker versteht, die darauf abzielt, über die sprachliche Konstruktion von Sicherheitsrelevanz weitreichende Interventionen zu legitimieren und damit die ungerechten Strukturen des globalen Systems zu reproduzieren. Vor diesem Hintergrund wird kritisiert, dass *Liberal Peacebuilding* ein inhärent konservatives Konzept sei, wie Fisher & Zimina betonen.²⁸

“In many cases peacebuilding as currently practiced serves to reinforce the way the world works, which can be characterized by two phrases: geopolitical hegemony and globalised business” (Fisher & Zimina 2008: 3).

Weitere Kritik bezieht sich auf den Universalismus-Anspruch des *Liberal Peacebuilding* und der Unangemessenheit der jeweiligen Implementierungskontexte in den fragilen oder Nachkriegsgesellschaften. So kritisiert beispielsweise Roland Paris den Aspekt von Demokratisierung und souveränem Staatsaufbau nach gravierenden Konflikten (vgl. Chandler 2010). Paris hinterfragt in diesem Sinne beispielsweise die dem Liberal-Peacebuilding-Paradigma zugrundeliegende Annahme, dass Demokratie und freie Marktwirtschaft zu sozialem Fortschritt und Stabilität beitragen. Dies sei im Zusammenhang mit komplexen Transformationsprozessen eine verkürzte Annahme. Er kommt zu dem Schluss, dass erst institutionalisiert und dann liberalisiert werden sollte (Paris 2004).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Großteil der konstruktivistisch-inspirierten Forschung die diskursive Verknüpfung als Ausgangspunkt für eine erfolgreiche Versicherheitlichung hinnimmt. Darauf aufbauend werden negative Implikationen diskutiert. Aller-

²⁸ Vgl. hierzu beispielsweise auch Richmond (Richmond 2004: 87) und Duffield (2001). Außerdem ist in diesem Zusammenhang Michael Dillon zu erwähnen, der vom Poststrukturalismus inspiriert kritisiert, dass *Liberal Peacebuilding* dazu diene, die post-koloniale Welt auf der Grundlage von liberaler Vorstellung von Macht und Wissen zu regulieren (Dillon 2004).

dings bleibt dabei beispielsweise die Frage nach der Autorität des *Securitization Actors* meist ebenso unterbelichtet wie die Rolle des Publikums und die intersubjektive Qualität des Sprechaktes. Eine Ausnahme hierzu bildet Brand mit seinem Artikel aus dem Jahr 2011, der versucht, handlungstheoretische Implikationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik aufzuzeigen (Brand 2011).

2.3 Desiderata

Aus der Vorstellung der beiden Hauptstränge der Forschung lässt sich für die weiteren Überlegungen folgendes ableiten:

Der dargestellte Strang der problemlösungsorientierten Forschung adressiert aufbauend auf einem positivistischen Verständnis der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit die Umsetzungsprobleme und Optimierungsmöglichkeiten konkreter Maßnahmen, Instrumente und Ansätze. Grundsätzliches Postulat dabei ist, dass die externen Interventionen den objektiven Problemlagen und insbesondere den neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nach Ende des Ost-West-Konflikts folgen. Entwicklungspolitik im Licht der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit wird sozusagen als linearer Problemverarbeitungsprozess verstanden. Die Anschlussfähigkeit dieser Ansätze im Hinblick auf die Frage nach der Deutung von Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen scheint aufgrund der zugrundeliegenden rationalistischen Prämisse dieses Forschungsstrangs eher gering.

Zusätzlich zum ersten Forschungsstrang gibt es einen zweiten Strang, der meist zumindest implizit auf die konstruktivistischen Überlegungen der Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien rekurriert. Ob es sich beispielsweise dabei um eine intentionale Handlungsstrategie der Entwicklungspolitik als dem *Securitization Actor* oder um die Unterordnung seitens sicherheitspolitischer Akteure als dem *Securitization Actor* handelt, bleibt in der Regel offen, weil meist letztlich doch kein systematischer Bezug auf alle Elemente der *Securitization Theory* vorgenommen wird. Die spezifische Art und Weise der Konstruktion der entwicklungspolitischen Maßnahmen im Rahmen des *Liberal-Peacebuilding*-Paradigmas werden in diesem Zusammenhang ebenfalls meist als kritisch gewertet, weil sich darin die kritischen Aspekte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit materialisieren. Dieser Strang hat sich auch nach dem Abebben der Diskussion um die *Versicherheitlichung* von Entwicklungspolitik fest etabliert.

Die vorliegende konstruktivistische Literatur hat meist unter indirekter Bezugnahme auf Überlegungen der Kopenhagener Schule wichtige Beiträge dazu geleistet, die Frage nach möglichem Wandel von Begründungsmustern von Entwicklungspolitik bzw. einer möglichen zunehmenden Eigennutzorientierung im realistischen Sinne im Zusammenhang mit der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit überhaupt erst kritisch aufzuwerfen. Im Vergleich zur rationalistischen Forschung ist sie deshalb grundsätzlich geeignet, die Objektivität der sozialen Welt zu hinterfragen und Politikverläufe nicht als linearen Problemlösungsprozess zu verstehen. Damit bietet die

bisherige konstruktivistisch-inspirierte Forschung wichtige Anknüpfungspunkte im Hinblick auf die vorliegende Untersuchung. Allerdings liegt nach diesem Überblick die Vermutung nahe, dass die bisherige theoretische Perspektive weiterentwickelt werden sollte, denn die bisherige Forschung greift nämlich in zweierlei Hinsicht zu kurz:

Erstens lässt sich im Hinblick auf die Beschreibung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit feststellen, dass es zwar eine Reihe von Arbeiten zu diesem Thema gibt. Allerdings liefern diese in der Regel keine Beschreibung der deutschen Entwicklungspolitik prozessorientiert und über einen längeren Zeitraum unter Einbeziehung verschiedener Perspektiven. Die bisherige Forschung nimmt vielmehr die vermeintlich zunehmend eigennutzorientierte Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit durch die Entwicklungspolitik als Ausgangspunkt und hat zum Ziel, dies anhand von sprachlichen Konstruktionen zu belegen. Eine mögliche Kontingenz der *Art und Weise* der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit sowie der immanenten Begründungsmuster wird damit weitgehend ausgeblendet. Dies liegt darin begründet, weil Eigennutz- und Interessenorientierung vorausgesetzt wird und weil beides als statisch begriffen wird. Die nuancierte beschreibende Analyse möglicher Veränderungen von Begründungsmuster für die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik steht somit noch aus. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird vermutet, dass aufbauend auf einer dichten Beschreibung neue empirische Ergebnisse erarbeitet werden können, die die bisherige Forschung komplettieren können. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass diese neuen Ergebnisse im Lichte der geeigneten theoretischen Perspektive einen Beitrag zur Deutung von Entwicklungspolitik leisten können.

Zweitens ist im Zusammenhang mit den Desiderata in der Beschreibung der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit ein blinder Fleck im Hinblick auf die Deutung von Entwicklungspolitik verbunden. Die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit wird in der gängigen konstruktivistischen Literatur vor allem als Eigennutz- und am nationalen Sicherheitsinteresse orientiert sowie als ein Ergebnis intentionaler Handlungsstrategien und erfolgreicher *securitization* interpretiert. Dabei werden diese nationalen Sicherheitsinteressen als statische und unveränderbare Größen betrachtet und es werden diesen Interessen ideelle Strukturen wie die normative Verpflichtung für den Weltfrieden als eine Art Gegenpol gegenübergestellt. Zunehmende Eigennutzorientierung geht aus dieser Perspektive logischerweise mit der Abnahme moralischer Begründungszusammenhänge einher. Die Rolle, die ideelle Strukturen für die entwicklungspolitische Politikgestaltung entsprechend grundsätzlicher konstruktivistischer Postulate spielen können, wird weitgehend nicht thematisiert. Und Sprache spielt letztlich

als unabhängige Variable zur Durchsetzung von Eigennutzorientierung und klassischen Sicherheitsinteressen eine Rolle. Anstatt von einer Dualität zwischen Interesse und Ideen auszugehen wäre es demnach erforderlich, die bisherige Forschung durch einen Ansatz zu komplettieren, der beide Pole verbindet und geeignet ist, nach ihren Wechselwirkungen fragt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik selbst aus konstruktivistischer Perspektive und unter Rückgriff auf die Kopenhagener Schule in der bisherigen Forschung realistisch erklärt wird. Das konstruktivistische Moment bezieht sich vor allem darauf, dass Sprechakte und Wirklichkeitskonstruktionen der realistisch-motivierten Interessendurchsetzung und intentionalen Handlungsstrategien der *Securitization Actors* dienlich sind. Dementsprechend wird Sprache in der bisherigen konstruktivistischen Literatur vor allem eine instrumentelle Rolle der politischen Rhetorik zur Interessendurchsetzung zugeschrieben. Gleichzeitig unterliegt die bisherige Forschung damit oft einem *structural bias*, weil sie Veränderungen ideellen Strukturen nicht hinreichend berücksichtigen kann. Damit bleiben diese Ansätze hinter dem zurück, was beispielsweise Diez in seiner Analyse der EU-Diskurse in Großbritannien als einen *erkenntnistheoretischen Konstruktivismus* bezeichnet (Diez 1999), der die Betonung der performativen Rolle von Sprache für Erkenntnis, Wissen und Konstruktion der sozialen Welt ermöglicht. Vor diesem Hintergrund haben die bisherigen Ansätze einen blinden Fleck gegenüber der Frage nach der wechselseitigen Veränderbarkeit von Interessen und Ideen. Dies ist jedoch eine theoretische Voraussetzung dafür, um Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen erklären zu können.

3. Zusammenfassung

Das erste Kapitel hat sich der Vorstellung des Falls und der vorliegenden Literatur zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik gewidmet. Im Folgenden werden die wesentlichen Schlussfolgerungen aus diesem Kapitel zusammenfassend dargestellt.

Die Darstellung der Meilensteine der Policy-Entwicklung unter Berücksichtigung der internationalen und nationalen Rahmenbedingungen hat verdeutlicht, wie komplex und vielschichtig die Herausforderungen sind, die die Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre berücksichtigen muss. Das Ende der bipolaren Welt hatte nicht nur die vormals gültigen Sicherheitsbezüge für Entwicklungspolitik obsolet gemacht. Weitere wichtige Kontextfaktoren der 1990er Jahre waren die vielfach konstatierte generelle Akzeptanz- und Legitimitätskrise von Entwicklungspolitik angesichts ihrer Erfolglosigkeit, die Veränderungen in den Konfliktkonstellationen innerhalb der Entwicklungs- und Transformationsländer, die Zunahme globaler Verflechtungen sowie das gleichzeitige Vorantreiben internationaler konzeptioneller Entwicklungen, die den entwicklungspolitischen Handlungsrahmen der bilateralen Geber absteckten. Campbell hat in seiner postmodern-inspirierten Analyse der US-amerikanischen Außenpolitik für diese Trends in Richtung Ambivalenz, Unbestimmtheit und Unvorhersehbarkeit den Begriff einer „globalization of contingency“ geprägt, der sehr treffend die Gemengelage und Vielfalt an Herausforderungen umschreibt (Campbell 1998: 15).

In Deutschland war der Kontext für staatliche Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre außerdem durch die besonderen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und den neuen Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik im Lichte wiedergewonnener Souveränität geprägt. Insbesondere die sich wandelnde Rolle der Bundeswehr markiert eine Trendwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. In diesem Rahmen vollzieht sich die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik auf drei Ebenen: Erstens ist das Thema Frieden und Sicherheit im Rahmen der Globalen Strukturpolitik der deutschen Entwicklungspolitik ab 1998 ein zentrales Leitmotiv, das eng mit Armutsreduzierung und *Globaler Governance* verknüpft ist. Zweitens lässt sich friedensfördernde Entwicklungspolitik über die konkrete Ausgestaltung von Ansätzen und Instrumenten des BMZ charakterisieren. Drittens gibt es im Thema Friedensförderung und Entwicklungspolitik Ansätze, die nur über ressortübergreifende Vorgehensweisen bearbeitet werden. Die Verknüpfung von Entwicklung und

Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik materialisiert sich somit seit Beginn der 1990er Jahre auf unterschiedliche Weise und auf verschiedenen Ebenen.

Anschließend wurde ein Überblick über die beiden zentralen Forschungsstränge zum Themenkomplex Entwicklung und Sicherheit gegeben. Zunächst wurde die problemlösungsorientierte Forschung skizziert, die sich mit der Optimierung und Machbarkeit einer friedensorientierten Entwicklungspolitik beschäftigt. Diese Perspektive ist für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit konsequenterweise jedoch kaum relevant, da sie Entwicklungspolitik vorwiegend als kausalanalytisch-linearen Prozess der Problembearbeitung versteht. Neben der problemlösungsorientierten Perspektive gibt es eine zweite Forschungsperspektive, aus der die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit hingegen kritisch analysiert wird. Dieser Strang nimmt die Frage danach, *warum* sich eine Annäherung von Entwicklung und Sicherheit vollzieht, als einen ihrer Ausgangspunkte. Das Gros der Forschung postuliert dabei, dass die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit das Produkt einer zunehmenden Interessenorientierung von Entwicklungspolitik sei. Diese Arbeiten sind konstruktivistisch inspiriert und beziehen sich meist auf Überlegungen der Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien. Dementsprechend verstehen sie die konstruierte Sicherheitsrelevanz von Entwicklungspolitik als das Ergebnis einer erfolgreichen intentionalen *securitization*. Als Einführung in die Arbeiten dieses Forschungsstrangs wurden die Postulate der *Securitization Theory* der Kopenhagener Schule vorgestellt. Anhand der Diskussion wurde die forschungsleitende These entwickelt, dass Defizite in der bisherigen Forschung sowohl hinsichtlich der Beschreibung als auch der Deutung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit bestehen. Konkret ergeben sich daraus die folgenden forschungsleitenden Annahmen:

Erstens wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit postuliert, dass eine *dichte* Beschreibung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik neue empirische Ergebnisse hervorbringen kann, um nuancierte Veränderungen und verschiedene Perspektiven im Hinblick auf diese Verknüpfung sichtbar machen können. Dies ist die Grundlage dafür, um die bisherigen Ansätze anreichern zu können. Zweitens wird angenommen, dass durch das Aufdecken von Varianz und Variabilität in der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit Rückschlüsse auf die konstituierenden Begründungszusammenhänge der deutschen Entwicklungspolitik gezogen werden können. Vor diesem Hintergrund gilt es nunmehr im folgenden Kapitel einen theoretischen Rahmen zu entwickeln, der eine dynamische Perspektive auf die Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit entwirft und es ermöglicht, darauf aufbauend deutsche Entwicklungspolitik deuten zu können.

Kapitel 2

Die Entwicklung der theoretischen Perspektive und des Forschungsdesigns

Das zweite Kapitel widmet sich der Entwicklung des theoretischen Rahmens, der Eingrenzung der Untersuchung und den in der Analyse verwendeten Verfahren.

Im vorangegangenen ersten Kapitel wurde deutlich, dass die Frage danach, ob die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit als zunehmend eigennutz- und interessenorientiert gewertet werden kann, bisher nicht systematisch bearbeitet wurde. Vor diesem Hintergrund gilt es nunmehr, eine theoretische Position zu entwickeln, die die bisher skizzierten konstruktivistischen Überlegungen weiterentwickelt, um der Forschungsfrage nachgehen zu können.

Im ersten Unterkapitel dieses zweiten Kapitels erfolgt diese Herleitung des theoretischen Rahmens unter Rückgriff auf Überlegungen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) und den Sicherheitsstudien (1.). Das zweite Unterkapitel (2.) widmet sich aufbauend auf der theoretischen Positionierung der Konkretisierung und der Verortung des Untersuchungsgegenstands. Im letzten Unterkapitel wird die methodische Perspektive und die Auswahl qualitativer Verfahren erläutert und begründet sowie das Konzept der *frames* als analytisches Hilfsmittel vorgestellt. (3.). Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung dieses Kapitels (4.).

1. Die Entwicklung des theoretischen Rahmens

Dieses erste Unterkapitel dient der Entwicklung des theoretischen Rahmens in mehreren Schritten. Zunächst wird begründet, dass und warum auf konstruktivistische Überlegungen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen und den Sicherheitsstudien rekurriert wird, um ein theoretisches Gerüst für die Untersuchung deutscher Entwicklungspolitik entsprechend des vorliegenden Erkenntnisinteresses zu entwickeln (1.1). Dies geht einher mit einer kurzen Diskussion rationalistischer Ansätze und der Begründung, warum diese für die Entwicklung des theoretischen Rahmens nicht weiter verfolgt werden.²⁹ Danach werden gängige konstruktivistische Spielarten in den IB-Theorien und den Sicherheitsstudien diskutiert. Unter Rückgriff auf die oben herausgearbeiteten Forschungsdesiderata wird begründet, warum eine *moderate Spielart* des Konstruktivismus für die Bearbeitung der vorliegenden Forschungsfrage unzureichend ist (1.2). Drittens wird die epistemologische Variante des Konstruktivismus vorgestellt und die zugrundeliegenden theoretischen Grundlagen im Zusammenhang mit Poststrukturalismus und Soziolinguistik diskutiert (1.3). Im letzten Abschnitt erfolgt eine zusammenfassende Übersicht über den theoretischen Rahmen für die vorliegende Untersuchung (1.4).

1.1 Zur Untersuchung deutscher Entwicklungspolitik aus der Perspektive der Internationalen Beziehungen und der Sicherheitsstudien

Der obige Forschungsüberblick hat gezeigt, dass die Diskussion über die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit eng mit Überlegungen aus den Sicherheitsstudien verknüpft ist. Dabei wurde deutlich, dass vor allem die konstruktivistisch-inspirierten Überlegungen in den Sicherheitsstudien in Anlehnung an die Kopenhagener Schule dominant sind. Systematische Bezüge hingegen zu den Theorien der Internationalen Beziehungen ließen sich bisher nicht ausmachen. Diese Beobachtungen bilden den Ausgangspunkt dafür, um im ersten Abschnitt dieses Unterkapitels zu erläutern, dass und warum der Rückgriff auf Überlegungen aus den Internationalen Beziehungen fruchtbar sind, um ein theoretisches Gerüst für die Untersuchung deutscher Entwicklungspolitik zu entwerfen. Hierfür werden zunächst die gemeinsamen Charakteristika von Außen- und Entwicklungspolitik vorgestellt sowie ein erster Überblick über die Theorien der Internationalen Beziehungen und deren Teilbereich der Sicherheitsstudien gegeben.

²⁹ Auch der oben stehende Forschungsüberblick hat schon verdeutlicht, dass die bisherigen Ansätze in rationalistischer Tradition kaum Anknüpfungspunkte zur Bearbeitung der Forschungsfrage bieten.

Gemeinsame Charakteristika von Außen- und Entwicklungspolitik

Charakteristisch für Außenpolitik im Vergleich zu den innenpolitischen Politikfeldern ist, dass sie einerseits als nationales Politikfeld in innenpolitische Prozesse eingebunden ist. Andererseits ist sie gleichzeitig auch in multilaterale Koordinations- und Entscheidungsmechanismen und internationale Organisationen sowie in die globalen Rahmenbedingungen eingebettet, die das außenpolitische Handeln prägen. Als weiteres Merkmal von Außenpolitik gilt, dass sie mehr als andere Politikfelder von Eliten bestimmt wird. Je nach Theorieverständnis können dabei neben den Eliten von Regierungen auch gesellschaftliche Eliten, wie dies im neoliberalen Modell der Fall ist, eine wichtige Rolle spielen. Die Tatsache, dass die Exekutive in der Außenpolitik über einen relativ großen Gestaltungsspielraum verfügt, liegt darin begründet, dass die Adressaten von Außenpolitik in der Regel nicht in der eigenen Gesellschaft, sondern außen lokalisiert sind (vgl. Schieder/ Spindler 2003 für Einführung in die Theorien der Internationalen Beziehungen).

Diese Charakteristika von Außenpolitik treffen auch auf die Entwicklungspolitik zu. Die grundsätzliche Nähe zwischen Entwicklungs- und Außenpolitik ergibt sich außerdem aus der Genese moderner Entwicklungspolitik und der globalen Eindämmungspolitik durch Wirtschafts- und Militärhilfe in den ersten Jahren des Kalten Krieges. Internationale Entwicklungspolitik ist schon in den 1950er Jahren von außen- und sicherheitspolitischen Handlungszusammenhängen geprägt. Dies trifft auch für Deutschland und die deutschen entwicklungspolitischen Bestrebungen zu. Auch der westliche Teil Deutschlands setzt dementsprechend die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zunächst als einen Hebel ein, um die Anerkennung der DDR zu verhindern. Die deutsche Entwicklungspolitik ist schon immer auch außenpolitische Interessenpolitik, ob im Zusammenhang mit geostrategischen Interessen, der Hallstein-Doktrin und Eindämmungspolitik in den 1950er und 1960er Jahren oder im Dienste außenwirtschaftlicher Interessen im Zeichen der Ölkrise ab den 1970er Jahren. Die Ostverträge machen Teile der vormals gültigen Sicherheitsbezüge zwar obsolet, aber die grundsätzliche Nähe zur Außenpolitik bleibt bestehen. Ziai hebt unter Rekurs auf frühere Arbeiten zur deutschen Entwicklungspolitik hervor, dass Entwicklungspolitik sich mit den anderen Formen von Außenpolitik wie der Diplomatie, der Außenhandelspolitik, oder der Militärpolitik die generelle gesellschaftliche Funktion von Außenpolitik teile, dieser Funktion jedoch auf spezifische Art und Weise nachkomme (Ziai 2007: 103). Indem Entwicklungspolitik Teil von Außenpolitik sei, betont auch Glagow, konkurriere sie mit anderen Teilpolitiken wie Militärpolitik und Außenhandelspolitik, die ebenfalls regional oder instrumentell spezialisiert sind (1983: 17). Durch die Globalisierung und die einhergehende Internationalisierung von Innenpolitik, beispielsweise im Zusammenhang mit der Drogen- und Migrationspolitik oder der Terrorismusbekämpfung,

werden allerdings die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik zunehmend undeutlich (vgl. Hillebrand & Maihold 1999: 340).

Vor diesem Hintergrund wird für das weitere Vorgehen postuliert, dass Überlegungen aus den Internationalen Beziehungen für eine systematische Untersuchung und Erklärung deutscher Entwicklungspolitik im Lichte der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit geeignet sind.

Die Sicherheitsstudien als Teilbereich der Internationalen Beziehungen

Über die internationalen Beziehungen hinaus ist zu erwarten, dass die theoretischen Überlegungen der Sicherheitsstudien im Besonderen für die Herleitung des theoretischen Gerüsts der vorliegenden Arbeit relevant sind. Der oben stehende Forschungsüberblick hat in diesem Zusammenhang verdeutlicht, dass die kritische Literatur zur Annäherung von Entwicklung und Sicherheit sich meist mehr oder minder systematisch vor allem auf die Überlegungen der Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien bezieht.

Die Sicherheitsstudien, die sich historisch vor allem mit strategischen und militärischen Fragen der nationalen Sicherheit beschäftigen, werden seit dem Zweiten Weltkrieg zunehmend auch ein Feld ziviler Forschung und können sich sukzessive als ein Teilbereich der Internationalen Beziehungen mit einem Schwerpunkt auf der Internationalen Sicherheit etablieren. Entscheidend sind dabei das Ende des Vietnam-Kriegs und das Scheitern der Entspannungspolitik sowie ein zunehmendes Interesse an der Weiterentwicklung bisheriger rationalistischer Annahmen in den Sozialwissenschaften. Damit einher geht eine zunehmende wissenschaftliche Debatte um die Definition von Sicherheit, da das traditionelle Verständnis der Abwesenheit einer militärischen Bedrohung vor dem Hintergrund weltpolitischer Veränderungen hinterfragt wurde. Für die sicherheitspolitische Forschung ergeben sich neue Fragestellungen vor dem Hintergrund der Erweiterung und Vertiefung des Sicherheitsbegriffs (vgl. hierzu Paris 2001: 98 ff.). Neben den traditionellen Arbeiten, die auf militärischen Bedrohungen der staatlichen Sicherheit fokussieren, gibt seit etwa Mitte der 1980er Jahre neue Ansätze. Diese beschäftigen sich beispielsweise mit den nicht-militärischen Bedrohungen nationaler Sicherheit oder mit den militärischen Bedrohungen nicht-staatlicher Einheiten.

Vor dem Hintergrund der zunehmend verschiedenen Spielarten der *Security Studies* hat sich eine Debatte zwischen den Anhängern des engen und des breiten Verständnisses von Sicherheit entwickelt. Nicht zuletzt um zu einer Auflösung der jeweils resultierenden

Herausforderungen der unterschiedlichen Perspektiven beizutragen kam es zu einer kritischen Diskussion des Konzepts von *Sicherheit* seit etwa den 1990er Jahren. Die Waliser Schule (auch: *Critical Security Studies*) kritisiert das traditionelle Sicherheitsverständnis und schlägt vor, Individuen als Referenzobjekte von Sicherheit zu verstehen. Andere wiederum wie beispielsweise die Kopenhagener Schule um Barry Buzan und Ole Wæver (vgl. oben stehenden Forschungsüberblick), die Pariser Schule um Didier Bigo ebenso wie poststrukturalistische Ansätze, für die beispielsweise Campbell steht, entwickeln traditionelle Ansätze unter Rekurs auf konstruktivistische Postulate weiter. Diese Ansätze werden weiter unten im Zusammenhang mit der Vorstellung der konstruktivistischen Forschung in den Internationalen Beziehungen diskutiert.

Zusammenfassend lässt sich zunächst festhalten, dass die Diskussionen in den Sicherheitsstudien zu verschiedenen Theorieverständnissen in ontologischer, epistemologischer und normativer Hinsicht führen. Dabei können unterschiedliche Kombinationen auftreten, wie beispielsweise die Kopenhagener Schule, deren ontologische Prämisse konstruktivistisch ist, bei gleichzeitiger Betonung des Rationalismus in der epistemologischen Dimension. Um diese Unterschiede in den Dimensionen von Theorien verstehen zu können, wird im nächsten Unterabschnitt ein kursorischer Theorie-Überblick über die IB-Theorien im Allgemeinen gegeben.

Erster Überblick über die Theorien der Internationalen Beziehungen

Einen guten ersten Überblick über die unterschiedlichen Theorien der Internationalen Beziehungen liefern Schieder & Spindler im einleitenden Kapitel zu dem von ihnen herausgegebenen Sammelband „Theorien der Internationalen Beziehungen“ (Schieder & Spindler 2003).³⁰ In diesem Kapitel betonen sie, dass es in der Logik der Entwicklung der Disziplin liege, dass weder eine allgemein akzeptierte, noch eine verbindliche Theorie der Internationalen Beziehungen existiere. Schieder & Spindler definieren die internationalen Beziehungen als das Beziehungsgeflecht grenzüberschreitender Interaktionen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure im Weltmaßstab (ebd.: 15). Während der traditionelle Begriff der internationalen Politik sich vor allem auf ein Bild der internationalen Beziehungen als Staatenwelt bezieht, wird dieses Bild zunehmend von der Gesellschaftswelt abgelöst (vgl. beispielsweise Czempiel 1998), um den zunehmenden grenzüberschreitenden Aktivitäten von nicht-staatlichen Akteuren, transnationalen Konzernen und internationalen Organisationen Rechnung zu tragen. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive interessiert vor al-

³⁰ Dieser Sammelband ist im Oktober 2010 in der dritten Auflage erschienen. Die Zitate beziehen sich auf die 2. Auflage aus dem Jahr 2003.

lem das *Politische* dieser Beziehungen. Relevant ist dabei, dass diese Beziehungen allerdings entgegen der klassischen nationalstaatlichen Systeme über keine übergeordnete Instanz verfügen. In diesem Rahmen bewegen sich die Theorien der Internationalen Beziehungen und

„[...] treffen dann im weitesten Sinne allgemeine Aussagen über dieses Beziehungsgeflecht grenzüberschreitender Interaktionen und das darin politisch relevante, auf Wertzuweisungen gerichtete Handeln von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren“ (Schieder & Spindler 2003: 17).

Die verschiedenen Theorien der Internationalen Beziehungen unterscheiden sich in den drei zentralen Theorie-Dimensionen. Erstens gibt es Unterschiede hinsichtlich der ontologischen Dimension und über die „formulierten allgemeinen Annahmen über die internationalen Beziehungen, d.h. das Handlungsumfeld der Akteure, die Art oder „Qualität“ der entscheidenden Akteure, deren Ziele und Präferenzen sowie die Triebkräfte internationaler Politik und deren grundlegende Probleme und Entwicklungsperspektiven“ (ebd., Hervorhebung im Original). Die ontologische Dimension charakterisiert sich durch das ihr zugrunde liegende Weltbild. Gemeinhin können zwei Weltbilder unterschieden werden: erstens das materielle Weltbild der Rationalisten und zweitens das Weltbild der Konstruktivisten, die vom Konstruktcharakter der sozialen Welt ausgehen. Darüber hinaus unterscheiden sich die Theorien zweitens hinsichtlich ihrer erkenntnistheoretischen Dimension. Spindler und Schieder fassen zusammen, dass es in dieser epistemologischen Dimension um eine Begründung dafür geht, was als Gegenstand und Erkenntnis überhaupt in Betracht kommt und wie wissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen werden können. Die dritte Dimension letztlich ist die normative Dimension, nach der Theorien den Anspruch verfolgen, Handlungssinn zu stiften.

Die grundsätzliche ontologische Unterscheidung spiegelt sich in den genannten Metatheorien Rationalismus und Konstruktivismus wider. Der Rationalismus geht von objektivierbaren Problemen in der materiellen Welt aus, der Konstruktivismus hingegen betont den Konstruktcharakter der sozialen Welt. Aus dem oben stehenden Forschungsüberblick wurde zwar schon abgeleitet, dass für die Bearbeitung der vorliegenden Fragestellung weiterhin der Rekurs auf konstruktivistische Überlegungen naheliegt, so wie dies auch beim Gros der kritischen Literatur der Fall ist. Vor dem Hintergrund dieser schon hergeleiteten und getroffenen Auswahl soll an dieser Stelle deshalb nur cursorisch in den Rationalismus eingeführt werden, nicht zuletzt weil es Mischformen von Theorien gibt, in denen auch rationalistische Überlegungen eine wichtige Rolle spielen. Der Konstruktivismus wird dezidiert in den folgenden Unterkapiteln diskutiert.

Der Rationalismus bezieht sich im Gegensatz zum Konstruktivismus allgemein auf das Paradigma der rationalen Wahl zur Nutzenmaximierung. Die verschiedenen Spielarten des Rationalismus unterscheiden sich dann darin, welche Arten von Präferenzen unterstellt werden. Gemeinsam ist den rationalistischen Spielarten, dass sie die zu untersuchende Realität in einem materiellen Sinne verstehen. Die Hauptströmungen in rationalistischer Tradition sind der Neorealismus und der Neoliberalismus.

Der Neorealismus ist dadurch gekennzeichnet, dass er ein Weltbild der internationalen Beziehungen vertritt, das diese als ausschließlich durch staatliche Akteure konstituierte Beziehungen fasst. Das Verhalten von Staaten wird über ihre Machtposition innerhalb der internationalen Strukturen erklärt, die sich durch das Fehlen einer übergeordneten Instanz als anarchisch darstellen. Neorealistische Erklärungsansätze für außenpolitisches Handeln im internationalen System ordnen dementsprechend die Akteure und ihre Interessen immer den materiellen Strukturen des Systems unter. Sie sind somit einem methodologischen Strukturalismus zu zuordnen, der auch über die IB-Theorien hinaus postuliert, dass Veränderungen in den materiellen Strukturen politisches Handeln prägen (vgl. Baumann zur Unterscheidung zwischen methodologischem Strukturalismus und Individualismus, Baumann 2005). Oberstes Interesse aus neorealistischer Perspektive ist angesichts der anarchischen Strukturen des Systems die eigene Sicherheit von Staaten (vgl. Schieder & Spindler 2003). Das nationale Interesse besteht im Überleben des Staates, das im Realismus durch die Machtverfolgungsinteressen anderer Staaten grundsätzlich permanent gefährdet erscheint, weil sich ihnen keine übergeordnete Instanz mit genug Macht oder Autorität in den Weg stellen kann. Daraus resultiert das klassische Sicherheitsdilemma. Indem Staaten versuchen, ihr eigenes Überleben durch Machtaufbau besser zu gewährleisten, schüren sie das Misstrauen und die Ängste anderer Staaten und veranlassen diese dazu, ihrerseits Vorkehrungen zu treffen. Aus dem individuellen Streben nach Sicherheit und Macht entsteht so größere Unsicherheit für alle. Hinsichtlich der deutschen Außenpolitik nach Ende des Ost-West-Konflikts kamen Vertreter des Neorealismus beispielsweise zu der Überzeugung, dass Deutschland langfristig die Rolle einer Großmacht ausfüllen müsste, weil die Voraussetzung durch die Struktur des internationalen Systems nunmehr gegeben war. Mit Machtaufwertung wäre nach realistischer Lesart zu erwarten, dass auch Machtpolitik erfolge, wenn die strukturellen Voraussetzungen gegeben sind. Diese interessen geleitete Machtpolitik wiederum kann unterschiedlich aussehen. Zum Beispiel kann ein Machtzuwachs im internationalen System Staaten dazu bringen, eine *Autonomiemaximierung* (auf unilaterale und Unabhängigkeit ausgerichtete Außenpolitik) oder eine *Einflussmaximierung* zu verfolgen (Einfluss in internationalen Institutionen, um

so eigene Interessen erfolgreicher durchzusetzen).³¹ Dass diese Befürchtungen sich gerade für den deutschen Fall so nicht belegen lassen, trägt auch zur Anzweiflung neorealistischer Postulate bei. Außerdem kann nach neorealistischer Spielart auch die Annäherung zwischen Ost und West, die zum Ende des Kalten Krieges geführt hat, kaum erklärt werden (vgl. Schörnig 2003: 61:88).

Auch die Vertreter neoliberaler Theorie gehen von Anarchie als Grundzustand des internationalen Systems aus (vgl. Schieder & Spindler 2003: 169 f.). Sie messen innerstaatlichen Präferenzbildungsprozessen jedoch eine weit größere Bedeutung zu als die Neorealisten. Nach neoliberaler Theorie sind die Akteure und ihre Interessen den Strukturen vorgeschaltet und Strukturen sind den Akteuren untergeordnet. Strukturen hingegen werden als das Ergebnis von Handeln verstanden. In dieser Tradition sind Akteure und ihre Interessen exogen definiert und folgen nach einem *rational-choice*-Verständnis einer Handlungslogik der (materiellen) Nutzenmaximierung. Variabel sind lediglich Präferenzen, die sich beispielsweise nach der Spieltheorie aus den gegebenen Interessen und den jeweiligen Spielsituationen ableiten. Interessen werden hier als Widerspiegelung einer soziostrukturellen Position des Handelnden verstanden (vgl. Baumann 2005). Somit erklären neoliberale Ansätze in den Internationalen Beziehungen außenpolitisches Verhalten mit der inneren Verfasstheit nationaler Systeme, die sich entlang von Herrschafts- und Wirtschaftssystem charakterisieren lassen (vgl. Czempiel 1998: 147ff). Nach Czempiel entscheiden Herrschafts- und Wirtschaftssystem über die „Auswahl der zu verfolgenden Interessen und über die Mittel und Instrumente, mit denen sie in der internationalen Umwelt verwirklicht werden sollen“ (ebd.: 147). Welche substantiellen gesellschaftlichen Präferenzen prägend sind, gibt der Neoliberalismus ebenfalls vor: es handelt sich hierbei um die wirtschaftlichen Interessen und die materielle Wohlstandssicherung als dem liberalen Interesse von Nationalstaaten.

Zusammenfassend ist beiden rationalistischen Spielarten gemeinsam, dass vor allem ein utilitaristisches Kalkül das Handeln prägt. Je nach Spielart ist dann das konkrete Handeln eher von den Interessen der Akteure oder von den Strukturen beeinflusst. Kritisiert wird gegenüber rationalistischen Ansätze, dass sie mit ihrem Fokus auf materielle Strukturen zu kurz greifen. Hier kommt in der Regel der Konstruktivismus ins Spiel, denn in der wissenschaftlichen Diskussion – zumal nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Suche nach Erklärungsmustern für diesen politischen Wandel – wurde zunehmend berück-

³¹ Aus der realistischen Perspektive war die Außenpolitik der alten Bundesrepublik nur sehr schwer zu erklären, da sie die postulierten realistischen Interessen eben nicht verfolgt: sie hat keine Machtpolitik betrieben, das Thema nationales Interesse über lange Zeit tabuisiert und sie hat zudem ihre Sicherheit anderen Staaten anvertrauen müssen.

sichtigt, dass auch Wertvorstellungen und Ideale politisches Handeln prägen (vgl. Schieder & Spindler 2003). Ein weiterer Kritikpunkt gegenüber den rationalistischen Zugängen in den Internationalen Beziehungen besteht darin, dass sie die zugrundeliegenden Interessen exogen und anhand substantieller Postulate begründen. Für die Neorealisten prägt das nationale Sicherheitsinteresse das Handeln, für die Neoliberalen prägt das Wirtschaftsinteresse das Handeln. Dabei wird unterschätzt, dass Interessen sich verändern können. Auch das eigene Interesse kann veränderbare Bezüge und verschiedene Bedeutungen haben. Das nationale Interesse kann sich vom regionalen Interesse, vom Interesse Europas oder der westlichen Gebergemeinschaft etc. jeweils stark unterscheiden oder gar in Konkurrenz zueinander stehen. Zwar könnte der Wandel von Interessen konzeptionell in die rationalistische Modellbildung aufgenommen werden, aber ohne weitere Faktoren und Überlegungen bleibt unklar, worin sich dieser Wandel wiederum begründen sollte. Somit ist der Rationalismus meist einem Kontinuitätsbias verhaftet und es können Veränderungen – wie auch die Umbrüche 1989/1990 – schwer erklärt werden (vgl. Baumann 2005).

Vor diesem Hintergrund kann an dieser Stelle – analog zur Einschätzung der positivistischen problemlösungsorientierten Forschung zur Annäherung von Entwicklung und Sicherheit – festgehalten werden, dass die rationalistische Perspektive wenig Anknüpfungspunkte für die Bearbeitung der Frage nach der Erklärung von Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen bietet. Vielmehr ist es die Kritik gegenüber dem IB-Rationalismus, die voraussichtlich wichtige Hinweise für die Entwicklung der theoretischen Perspektive für die vorliegende Arbeit bietet.

1.2 Konstruktivistische Ansätze in den Internationalen Beziehungen und den Sicherheitsstudien

In diesem Abschnitt werden die grundsätzlichen Postulate konstruktivistischer Zugänge sowie verschiedene Spielarten des Konstruktivismus vorgestellt, um Anknüpfungspunkte für die angestrebte Weiterentwicklung bisheriger konstruktivistisch-inspirierter Arbeiten herzuleiten. Der erste Abschnitt erläutert den Konstruktivismus in den Theorien der Internationalen Beziehungen, der zweite Abschnitt widmet sich den verschiedenen konstruktivistischen Spielarten in den Sicherheitsstudien. Dabei wird auf den oben stehenden Forschungsüberblick Bezug genommen (Kapitel 1, Unterkapitel 2.2).

Der Konstruktivismus in den Theorien der Internationalen Beziehungen

Einen ersten Ausgangspunkt für die Ausbildung konstruktivistischer Zugänge in den Theorien der Internationalen Beziehungen bildet die im vorangegangenen Abschnitt angerissene Kritik gegenüber den Defiziten rationalistischer Zugänge. Ein zentraler Kritikpunkt ist, dass rationalistische Zugänge nicht in der Lage sind, die Veränderbarkeit von Interessen durch soziale Interaktion zu thematisieren (vgl. Ulbert 2003: 391 ff.). Darüber hinaus ist zweitens der Aufstieg des IB-Konstruktivismus nicht losgelöst zu sehen von der „Unzufriedenheit mit der von vielen empfundenen Unfähigkeit des Realismus, den weltpolitischen Wandel des Endes des Ost-West-Konfliktes zu prognostizieren, zu erklären oder auch nur hinreichend zu beschreiben“ (Baumann 2005: 43). Drittens hat auch die gleichzeitige Hinterfragung rationalistischer Forschungstradition und eine Hinwendung zu Ideen in anderen politikwissenschaftlichen Teildisziplinen die Theoriediskussion in den Internationalen Beziehungen beeinflusst. Letzteres lässt sich vor allem am gewachsenen Interesse an der Bedeutung von Werten, Normen und Ideen als geteilter, aber von den Akteuren im Rahmen politischen Handelns unterschiedlich interpretierter Strukturen verdeutlichen.

Diese verschiedenen Faktoren führen zu einer Hinwendung der IB-Theorien zu konstruktivistischen Überlegungen. Im Zeitverlauf kommt es zu verschiedenen Ausprägungen des IB-Konstruktivismus, so dass es bis heute nicht *den einen* Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen gibt. Die wesentliche gemeinsame Ausgangsannahme der verschiedenen Spielarten des Konstruktivismus besteht darin, dass Erkenntnisprozesse die Realität nicht einfach abbilden, sondern an ihrer Erzeugung beteiligt sind. Ontologisch setzt der Konstruktivismus somit am Postulat der Konstruktion der sozialen Welt an. Dabei wird die Aufmerksamkeit auf die Rolle immaterieller und ideeller Faktoren – im Gegensatz zu den materiellen Faktoren rationalistischer Überlegungen – gelenkt. Das dahin-

terliegende Postulat ist, dass auch die materiellen Strukturen erst in sozialen Kontexten Bedeutung annehmen können und somit nicht unabhängig von den mit ihnen verbundenen Ideen zu bewerten sind. In diesem Zusammenhang werden konsequenterweise die intersubjektive Qualität der sozialen Welt und die gegenseitige Konstituierung von Akteur und Struktur betont (Ulbert 2003: 394 f.). Die soziale Welt, wie sie uns zugänglich ist, wird durch die Art und Weise konstruiert, wie wir handeln, welche gemeinsam geteilten Ideen über die Welt vorherrschen und wie wir unsere Umwelt erfahren (vgl. ebd.: 391). Es ist dabei nicht das Anliegen des Konstruktivismus, die materielle Welt zu negieren. Stattdessen gilt das Postulat, dass die materielle Welt nur durch soziale Konstruktion vermittelt und erfasst werden kann. An dieser Formulierung wird deutlich: Die Konstruktionsprozesse der sozialen Welt stehen *sowohl* mit Akteurshandeln *als auch* mit den Strukturen, in die es eingebettet ist, im Zusammenhang. Diese Überlegungen spiegeln eine grundsätzliche Hinterfragung der im Rationalismus gültigen Dualität von Akteur und Struktur wider. Damit rekurrieren konstruktivistische Ansätze grundsätzlich meist auf Giddens, der in seiner Strukturierungstheorie ebenfalls die Frage nach dem Verhältnis von Akteur und Struktur in den Mittelpunkt stellt. Diese soll hier kurz vorgestellt werden.

Grundsätzliches Merkmal der Strukturierungstheorie von Giddens ist das Postulat einer wechselseitigen Bedingtheit der Pole Handlung und Struktur, die die Gegenüberstellung auflösen kann:

„In und durch ihre Handlungen reproduzieren die Handelnden die Bedingungen, die ihr Handeln ermöglichen“ (Giddens 1988: 52).

Handeln begreift Giddens als Realisierung von Strukturmustern (Regeln). Diese Strukturmuster wiederum existieren im konkreten Handlungsvollzug, der sie aktualisiert, in ihrer Gültigkeit bestätigt und weiter fortschreibt – der sie aber auch in Frage zu stellen, zu unterlaufen oder zu transformieren vermag. Das tatsächliche Geschehen ist nach Giddens' Auffassung eben nicht direkte Folge der zugrunde liegenden Strukturen, sondern Ergebnis des aktiv-interpretierenden Umgangs sozialer Akteure mit diesen Mustern. Mit diesen Überlegungen schuf Giddens eine wesentliche Grundlage, um die Frage nach dem Verhältnis individualistischer und strukturalistischer Wirkkräfte neu aufzuwerfen. Die Konstruktivisten in den Politik- und Sozialwissenschaften haben diese Überlegungen im Rahmen der so genannten Akteur-Struktur-Debatte aufgenommen und postulieren, dass Handlungen zwar von Strukturen geprägt werden, doch Strukturen dem Handeln nicht übergeordnet sind. Strukturen werden durch Handeln reproduziert und dabei möglicherweise über Zeit auch verändert (vgl. Baumann 2005: 53 ff.).

Das Postulat der wechselseitigen Bedingtheit von Akteur und Struktur bildet zusammenfassend die Grundlage für den Konstruktivismus, um die grundsätzliche Veränderbarkeit von Ideen und Interessen zu thematisieren. Interessen werden als Teil dieser sozialen Welt zu endogen begründeten und veränderbaren Größen.

Unter Rekurs auf Ulbert (2003) soll an dieser Stelle konkretisiert werden, was mit Ideen aus der Perspektive des Konstruktivismus gemeint ist. Ideen beziehen sich erstens grundsätzlich auf die Wirklichkeitskonstruktionen selbst. Zweitens sind mit Ideen Normen gemeint. Die konstruktivistische Fokussierung auf Normen bezieht sich auf Überlegungen aus der institutionalistischen Organisationssoziologie. Dabei geht es um soziale Normen und Verhaltenserwartungen, in denen sich kollektive Standards von *gut* oder *richtig* ausdrücken. Wandeln sich systemische Normen (im Vergleich zu systemischen Machtressourcen), kann dies zu Verhaltensänderungen führen. Für die Entwicklungspolitik wären diese Normen beispielsweise die Verpflichtung zu humanitärem Engagement oder der Frieden weltweit. Drittens wird Identität als eine ideelle Struktur verstanden, die politisches Handeln prägt. Durch den Handlungsvollzug wird die Identität reproduziert und gegebenenfalls verändert. Allerdings wird dabei von der Möglichkeit der Veränderbarkeit ausgegangen, so dass die konstruktivistische Beschäftigung des Zusammenhangs zwischen Interesse und Identität konsequenterweise auch mit Frage danach, wessen Identität gemeint ist bzw. welche Identitäten (re-)produziert werden, verknüpft werden muss. Welche Benefiziarbezüge werden konstruiert und wer ist mit *uns* als Referenzobjekt für *unsere* Interessen gemeint? In diesem Zusammenhang stellt sich nach konstruktivistischer Lesart aufgrund der Dualität von Identität darüber hinaus prinzipiell die Frage, wer die *Anderen* sind.

Konstruktivisten nehmen somit in Anspruch, Herausbildung und Wandel von Interessen erklären zu können, indem diejenigen Mechanismen identifiziert werden, die eine Veränderung von Interessen herbeiführen. Gleichzeitig erweitern sie das Verständnis von sozialen Strukturen um die Betonung auf den ideellen Strukturen. Ontologisch ist damit der Zusammenhang zwischen Interessen als endogen begründet und Ideen als die die Interessen prägenden sozialen Strukturen hergestellt. Wie allerdings die Mechanismen der gegenseitigen Bedingtheit von Interessen und Ideen gefasst werden, wird aus konstruktivistischer Perspektive unterschiedlich beantwortet. Somit ist es vor allem die Frage nach diesen Mechanismen, an der sich der Konstruktivismus in eine moderate und eine erkenntnistheoretische/ epistemologische Spielart aufteilt.³² Bevor die erkenntnistheoretischen

³² Schieder & Spindler unterscheiden in diesem Zusammenhang zwischen Sozialkonstruktivismus und einem epistemologischen Konstruktivismus (vgl. 2003: 22).

sche Spielart des Konstruktivismus weiter unten erläutert wird, sollen hier zunächst die wesentlichen Merkmale der moderaten Spielart im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Interessen und Ideen diskutiert werden. Hierfür bietet sich beispielhaft der Rekurs auf Wendt als einem der wichtigsten Vertreter des moderaten IB-Konstruktivismus an.

Wendt geht es vor allem um die Wechselwirkung von Akteur und Struktur im internationalen System. Er zeigt in „Anarchy is what States Make of it“ (1992), dass rationalistischer Neorealismus und Neoliberalismus sich als ungeeignet für das Verständnis und die Erklärung von politischem Wandel am Ende der Systemkonfrontation erwiesen haben, weil sie gegenüber dem nuancierten Wandel von Akteursinteressen und den sie konstituierenden Identitäten blind waren. Während Wendts Denken anfänglich noch von den Prämissen des Zusammenspiels zwischen Akteur und Struktur gemäß der Strukturierungstheorie ausgeht, so lässt sich bei ihm eine Weiterentwicklung hin auf Prozesse sozialer Interaktion und die endogene Herausbildung von Interessen und Ideen erkennen, betont Ulbert (2003: 400).³³ Aus diesen konstruktivistischen Überlegungen ergibt sich somit für das außenpolitische Handeln, dass soziale Strukturen und Akteure in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander stehen. Außenpolitische Interessen werden konsequenterweise somit auch durch Ideen konstituiert. Damit hebt die konstruktivistische Perspektive die Dichotomie zwischen Interessen und Ideen auf. Interessen von Akteuren entwickeln sich in einem endogenen Prozess, der von einer notwendigen Reproduktion und Reinterpretation der zugrundeliegenden Normen und Ideen geprägt ist.

Entsprechend dieser eher moderaten Spielart des IB-Konstruktivismus beziehen sich Interessen wie beispielsweise auch das nationale Interessen immer sowohl auf Macht- und Wohlstandsziele als auch auf Ideale und Wertvorstellungen. Somit wird zwar der normativen Qualität bestimmter Ideen im Rahmen konstruktivistischer Analysen eine erhebliche Wirkung auf politische Entscheidungsprozesse zugeschrieben. Allerdings werden Ideen gängigerweise wie bei Wendt als zusätzliche unabhängige Variable konzeptualisiert, die die Interessen prägt. Damit wird gleichzeitig postuliert, dass Ideen als die unabhängige Variable höchst veränderungsresistent sind. Nach dieser Logik bleiben die Fragen danach, wie ideelle Strukturen überhaupt erst zustande kommen und sich verändern können unbeantwortet. Letztlich neigt der Konstruktivismus trotz der Betonung der wechselseitigen

³³ Dies wiederum wird jedoch von anderer Seite in der Wendt-Rezeption angefochten. Campbell als Vertreter des weiter unten zu diskutierenden poststrukturalistischen oder postmodernen Konstruktivismus kritisiert an Wendt: „Although Wendt’s earliest scholarship argued strongly for the appreciation of the mutually constituted and co-determined nature of agents and structures in international relations, he has nonetheless diminished the place of constitutive relations by concluding that the appropriate research agenda for international relations is a state-centric one“ (Campbell 1998: 219).

gen Bedingtheit von Interessen und Ideen somit dazu, ideelle Faktoren wie zum Beispiel eine politische Kultur oder Identität als statisch und unveränderbar zu konzeptualisieren.³⁴ Die Beziehung zwischen Interessen und Ideen wird damit letztlich doch als kausalanalytisch und positivistisch postuliert.

Gegenüber dieser moderaten Position wird kritisiert, dass Ideen somit darauf reduziert würden, kausalanalytische Erklärungen zu verbessern, ohne kausalanalytische Beziehungen damit grundsätzlich in Frage zu stellen (Nullmeyer 2004: 290). Vor diesem Hintergrund ist die Ko-Konstitution die geeignete Herangehensweise. Wenn Ideen und Interessen ko-konstitutiv sind, dann ist davon auszugehen, dass weder dem politischen Handeln noch den sozialen Strukturen, in die es eingebettet ist, ein höherer ontologischer Status einzuräumen wäre (Baumann 2005: 62). Der moderate Konstruktivismus suggeriert allerdings, dass Akteure sich Ideen sozusagen lediglich in instrumenteller Manier im Rahmen politischer Rhetorik zur besseren Umsetzung von Interessen bedienen. Diese Position ergibt sich daraus, dass Vertreter eines moderaten Konstruktivismus ontologisch zwar von der Konstruktion der sozialen Welt ausgehen, diesen Konstruktionsprozess dann epistemologisch doch wieder in die Hände von Akteuren geben. Damit lenken diese moderaten Ansätze zwar den Fokus auf die Beschaffenheit von Realität. Allerdings wird von der Frage nach dem Zugang zum Wissen über die Realität abgelenkt. Wissen scheint bei diesen Ansätzen von der Dualität von Handlung und Struktur somit ausgenommen zu sein (Diez 1999: 37 f.).

Zusammenfassend weist ein als moderat zu bezeichnender Konstruktivismus im Vergleich zu den konstruktivistischen Potenzialen dementsprechend Defizite auf, weil der kausalanalytische Zugang die Rolle von Ideen beziehungsweise Wissen, was Nullmeyer für den sinnvolleren Terminus hält, inadäquat reduziert. Damit halte dieser Konstruktivismus letztlich doch an der Dualität Interessen und Ideen fest, argumentiert Nullmeyer (vgl. 2004: 291). Anhand dieser rationalistischen Epistemologie wird deutlich, dass sich der an Giddens orientierende Konstruktivismus nicht von der Vorstellung lösen kann, dass es soziale Praktiken gibt, die als Realität beobachtbar sind. Auch Giddens habe, so Diez,

³⁴ Baumann hat hierzu beispielsweise herausgearbeitet, dass Risses Behandlung der Bedeutung von Identität in der deutschen Außenpolitikforschung exemplarisch für den Kontinuitätsbias am Beispiel der Außenpolitikforschung ist: Risse kommt zu dem Schluss, dass die multilaterale Politik Deutschlands in internationalen Institutionen wie der EU, der NATO und den VN ein Ausdruck der europäisierten kollektiven Identität Deutschlands sei und sie zugleich stabilisiere und verstärke. „Die Frage, ob es bei solchen Rückwirkungen auch zu Verschiebungen kommen könne, stellt Risse nicht“ (Baumann 2005: 63); Die Nicht-Veränderbarkeit von Normen ist theoretisch nicht wirklich erklärt: Baumann argumentiert lediglich, bereits eindeutig außenpolitisch präzisierte Normen wie „Multilateralismus“ seien kulturell fundiert, besäßen entsprechend einen breiten gesellschaftlichen Konsens und seien kaum veränderbar.

keinen Zweifel daran, dass es eine Realität gibt, die erfasst werden kann (Diez 1999: 38). Wenngleich zwar in diesem moderaten Konstruktivismus also ontologisch postuliert wird, dass Ideen und Interessen ko-konstituierend aufeinander wirken und Interessen eine endogene und veränderbare Größe sind, so bleibt diese moderate Spielart eine Erklärung dafür schuldig, *wie* die Konstruktionsprozesse der sozialen Welt vollzogen werden. Der moderate Konstruktivismus kann dieses Problem allerdings kaum auflösen, da er in seinen epistemologischen Annahmen einem wissenschaftlichen Realismus verhaftet bleibt und weiter nach abhängigen und unabhängigen Variablen sucht.

Der Konstruktcharakter von Sicherheit in den neueren Sicherheitsstudien: Überblick

Auch im Rahmen der Sicherheitsstudien vollziehen sich seit den 1990er Jahren Diskussionen, die zunehmend von konstruktivistischen Grundannahmen geprägt sind. Dies hat die Diskussion der Kopenhagener Schule im oben stehenden Forschungsüberblick in Kapitel 1, Unterkapitel 2.2 verdeutlicht. Im Folgenden sollen die oben stehenden Überlegungen aus theoretischer Perspektive vertieft werden, um die Entwicklung der theoretischen Position für die vorliegende Untersuchung zu unterstützen.

Wie oben angedeutet bildet die Kritik gegenüber dem engen Sicherheitsbegriff einerseits und dem weiten Sicherheitsbegriff andererseits einen wesentlichen Ausgangspunkt für die Entwicklung kritischer und konstruktivistischer Sicherheitsstudien. Die wahrgenommenen Defizite beider Extrempositionen führen dazu, ein reflexives Sicherheitsverständnis zu postulieren.³⁵ Wichtige Vertreter dieser Perspektive sind die oben schon angerissene Kopenhagener Schule einerseits und die Pariser Schule andererseits. Die Waliser Schule hingegen ist zwar als kritisch einzustufen weil sie das klassische Sicherheitsverständnis hinterfragt, aber nicht als konstruktivistisch.³⁶

Wie oben im Forschungsüberblick dargelegt hat die Kopenhagener Schule mit ihrem Konzept der *securitization* einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Sicherheitsstudien geleistet und zentrale Anknüpfungspunkte für die Kritik gegenüber der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit geliefert. Das konstruktivistische Moment der

³⁵ Somit unterscheiden sich die kritischen Sicherheitsstudien grundsätzlich vom Konzept der Menschlichen Sicherheit, das substantialistisch begründet ist.

³⁶ Die Waliser Schule um Ken Booth, die auch unter dem Begriff *Critical Security Studies* firmiert, wird hier bewusst nicht betrachtet. Im Gegensatz zur Kopenhagener Schule, Pariser Schule und den poststrukturalistischen/ postmodernen Ansätzen legt die Waliser Schule das Referenzobjekt der Sicherheit fest, nämlich indem der *Staat* durch das Individuum ersetzt wird. Die Waliser Schule betrachtet Sicherheit als Emanzipation der Individuen und Gemeinschaften von strukturellen Zwängen.

Securitization Theory spiegelt sich im diskursiven Verständnis von Sicherheit wider. Im Vergleich zu den bisher diskutierten konstruktivistischen IB-Ansätzen spielt der Bezug zur Sprache und zur Sprechakttheorie³⁷ eine wesentliche Rolle in den Überlegungen von Wæver und seinen Kollegen:

„One can view ‘security’ as that which is in language theory called a speech act: It is not a sign referring to something more real – it is the utterance in itself that is the act: by saying it something is done (like betting, giving promise, naming a ship)“ (Wæver 1997: 221).

Wesentliches Anliegen der *Securitization Theory* ist es, die Konstruktion von Sicherheitsrelevanz zu analysieren. Eine erfolgreiche Versicherheitlichung ist deshalb relevant, weil sie darin mündet, dass *außerordentliche Maßnahmen (extraordinary measures)* auch jenseits normaler politischer Spielregeln – im Namen der Sicherheit gerechtfertigt werden. Die *Securitization Theory* ist damit einerseits grundsätzlich konstruktivistisch, da sie vom Gedanken einer substantialistisch begründeten Sicherheit Abstand nimmt. Gleichzeitig kann sie als realistisch gewertet werden, weil sie den *Securitization Act* als interessen geleitetes Handeln durch die *Securitization Actors* wertet. Diese müssen allerdings mit bestimmten strukturellen Machtmitteln ausgestattet sein. Theoretisch ist die Kopenhagener Schule mit ihrer konstruktivistischen Positionierung in der ontologischen Dimension bei gleichzeitigem Bekenntnis zum Realismus somit dem oben skizzierten moderaten Konstruktivismus zuzuordnen. Die Kopenhagener Schule neigt zusammenfassend dazu, die Rolle von Akteuren und ihren Interessen überzubetonen.

Die Pariser Schule um Didier Bigo als zweiter wichtiger Strang der konstruktivistisch-inspirierten Sicherheitsstudien baut auf Überlegungen der *Securitization Theory* auf, fokussiert allerdings im Besonderen auf den Prozessen der Wissensproduktion durch Sicherheitsexperten. Im Gegensatz zur Kopenhagener Schule stützt sich die Pariser Schule auf soziologische Zugänge, zum Beispiel Michel Foucault.³⁸ Die Prozesse der *securitization* finden sich hier in einem soziologischen Kontext wieder: Sprechakte sind demnach immer Bestandteil eines bestimmten Praxisfelds, der einzelne Sprechakt allein gilt als nicht entscheidend. Somit kritisiert die Pariser Schule an der Kopenhagener Schule, dass diese während sie zu sehr auf diskursiven Praktiken von Trägern der Sprechakte fokussiert jene Praktiken ignoriere, die eine *securitization* überhaupt erst möglich machten.

³⁷ Die Sprechakttheorie und ihre soziolinguistischen Grundlagen werden weiter unten erläutert.

³⁸ Auf Foucaults Gesellschaftstheorie wird ebenfalls weiter unten eingegangen.

Kennzeichnend für die Pariser Schule ist zusammenfassend, dass sie im Anschluss an Foucault eine gesellschafts- und machtkritische Perspektive einnimmt, die sich in dessen Gesamtwerk und insbesondere in seiner *Gouvernementalität* wiederfinden lässt. Daraus resultiert ein Verständnis, dass die materiellen Folgen der Versicherheitlichung im Hinblick auf die Machtressourcen in sozialen Kontexten ins Blickfeld kommen. Eine erfolgreiche Versicherheitlichung wird somit als etwas gesehen, das über den Sprechakt hinausgehend in einem spezifischen sozialen Kontext Wiederhall finden muss und dort bestimmte Machtstrukturen reproduziert. Wie unten im Rahmen der Diskussion des Poststrukturalismus zu zeigen sein wird, neigt die Pariser Schule damit dazu, die materiellen Strukturen als prägende Faktoren überzubetonen. Sie kann somit einem methodologischen Strukturalismus zugeordnet werden und ist aufgrund ihrer Prämissen nicht geeignet, den Aspekt der Ko-Konstitution zwischen Ideen und Interessen konsequent zu verfolgen.

Im Hinblick auf die beiden hier diskutierten Strömungen konstruktivistischer Sicherheitsstudien ist zusammenfassend festzuhalten, dass sie sich von den traditionellen Sicherheitsstudien insofern grundlegend abgrenzen, als sie den Sicherheitsbegriff nicht als objektiv beschreibbar, sondern als ein *contested concept* verstehen. Für die *Securitization Theory* ist zusammenfassend zu betonen, dass das konstruktivistisch-diskursive Verständnis von Sicherheit zwar die Einbeziehung von Bedrohung jenseits militärischer Gefahren ermöglicht. Gleichzeitig sorgt die *Securitization Theory* für eine deutlich Eingrenzung: Sicherheit kann nicht substantiell, sondern nur als Ergebnis von Sprechakten, die einer spezifischen Struktur folgen, verstanden werden. Damit verbindet die *Securitization Theory* sowohl realistische als auch konstruktivistische Elemente. Die Akteure, ihre Machtressourcen und die intentionalen Handlungsstrategien spielen dabei eine zentrale Rolle. Die mitunter schwierige Unterscheidung zwischen Rhetorik und inneren Motiven und damit auch zwischen rhetorischem und argumentativem Handeln ist allerdings dennoch für diesen Ansatz ohne Belang, denn die *wahren Interessen* und Motive der einzelnen Akteure sind bei dieser Art von Analyse nebensächlich. Die Pariser Schule hingegen kritisiert den Fokus auf den Sprechakten einzelner Akteure und verortet die *securitization* in einem größeren sozialen Feld von Machtstrukturen, die es überhaupt erst ermöglichen, dass eine *securitization* möglich ist. Dabei schreibt sie der letztlich strukturell begründeten Subjektposition der Sicherheitsexperten eine übergeordnete Rolle zu. Der Fokus liegt dabei allerdings darauf, dass diese Sicherheitsexperten in bestimmten Strukturen als Wissensträger und legitime Sprecher hervorgebracht werden. Die Pariser Schule kann damit die Dualität von Interessen und Ideen ebenfalls nicht angemessen auflösen, weil sie letztlich einem strukturalistischen *bias* unterliegt.

Zusammenfassung

Die bisher diskutierten konstruktivistischen Ansätze liefern wichtige grundsätzliche Überlegungen für eine konstruktivistisch-inspirierte Untersuchung und Deutung der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen. Allerdings greifen moderate Ansätze des Konstruktivismus zu kurz, um die oben skizzierten Desiderata zu überwinden. Dies liegt darin begründet, weil sie letztlich nicht in der Lage sind, kausalanalytische Beziehungen aufzulösen. Sie begünstigen jeweils einseitig entweder die Rolle von Akteuren oder die Rolle von Strukturen einseitig. Damit geht auch einher, dass die Mechanismen der Ko-Konstitution zwischen Akteur und Struktur theoretisch meist unterbelichtet bleiben. Deshalb werden entweder Akteure und ihre Interessen oder Ideen letztlich eher statisch konzipiert. Diese moderaten Ansätze unterliegen somit konsequenterweise einem Kontinuität**bias**. Fierke verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die bisher diskutierte moderate Spielart des Konstruktivismus zwar grundsätzlich in der Lage sei, auf die Vielfalt möglicher Interpretationen der sozialen Welt und dessen Konstruktcharakter zu verweisen. Allerdings sei sie trotzdem noch nicht in der Lage zu erklären, „how games change“ (vgl. Fierke 2002: 341 f.).

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden ein Blick auf jenen IB-Konstruktivismus geworfen werden, der die konstruktivistische Wende auch epistemologisch vollzieht und sich dabei auf philosophische Annahmen im Zusammenhang mit dem *Linguistic Turn* bezieht.

1.3 Die epistemologische Variante des Konstruktivismus

If our language does not provide mere labels for a single reality, but is constitutive of multiple possibilities, the language of these games must become the object of analysis." [...] If the object is to identify how games change, one has to go to the language of the context, rather than comparing a static picture with the world
(Fierke 2002: 341 f.).

Aufbauend auf einer Kritik gegenüber dem moderaten Konstruktivismus in den IB-Theorien im Allgemeinen sowie auch im Spezifischen in den Sicherheitsstudien hat sich ab Mitte der 1990er Jahre eine Reihe von Autoren damit beschäftigt, Ansätze zur Weiterentwicklung dieser moderaten Spielart des Konstruktivismus zu erarbeiten. Es ist eine forschungsleitende Annahme in der vorliegenden Untersuchung, dass diese Ansätze in Weiterentwicklung der Kopenhagener Schule geeignete Anknüpfungspunkte für die Bearbeitung der Forschungsfrage bieten können. Deshalb werden diese konstruktivistischen Weiterentwicklungen in diesem Abschnitt beleuchtet und unter Rekurs auf ihre theoretischen Grundannahmen detailliert vorgestellt.

Den zentralen Ausgangspunkt der Kritik gegenüber den diskutierten moderat-konstruktivistischen Ansätzen in den IB-Theorien und den Sicherheitsstudien bildet ihre unzureichende Konsequenz in erkenntnistheoretischer Hinsicht. Dem moderaten Konstruktivismus wird vorgeworfen, dass er zwar in der Lage sei, die wechselseitige Beziehung zwischen Akteur und Struktur und von Interessen und Ideen zu betonen, aber dabei nicht konsequent genug den Aspekt der Ko-Konstitution verfolge. Die Frage danach, *wie* sich Akteure und ihre Interessen einerseits und die sozialen Strukturen andererseits beeinflussen rückt damit in den Mittelpunkt jener konstruktivistischen Weiterentwicklungen, die über die moderaten Überlegungen hinausgehen. In diesem Zusammenhang hat eine Reihe von Autoren auf die Rolle von Sprache als vermittelndem Glied verwiesen. Fierke hebt in diesem Kontext hervor:³⁹

„Constructivists have distanced themselves from questions of language in order to engage the “positivist” mainstream in dialogue. [...] Conventional constructivists have positioned themselves in a “middle ground” between mainstream rationalist approaches to international relations and more critical constructivists (Adler 1997). In so doing, constructivists have distinguished their attention to ideas and norms from the post-structural emphasis on the linguistic constitution of identity and interests. An assumption implicit in this positioning is that language should be kept off the agenda” (Fierke 2002: 331).⁴⁰

³⁹ Diez spricht übrigens von einem „erkenntnistheoretischen Konstruktivismus“ (Diez 1999).

⁴⁰Vgl. hierzu auch Zehfuss in ihrer Kritik gegenüber der Nicht-Berücksichtigung der ontologischen Dimension des Konstruktivismus (Zehfuss 2002). Auch Onuf & Kratochwil zufolge ist soziale Wirklichkeit mindestens bis zu einem Grade eine linguistische Konstruktion, auch wenn die Existenz einer gedankenunabhängigen materiellen Welt nicht bestritten wird. Die Rolle der Sprache in Bezug auf unsere Wirklichkeitskonstruktionen wirft jedoch auch ein epistemologisches Problem auf. Wissen, das auf der Perspektive eines neutralen Beobachters beruht, ist unmöglich, wenn das

In der deutschen Diskussion war die so genannte *ZIB-Debatte* in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1997 charakteristisch für die Auseinandersetzung mit der Frage danach, welche Rolle sprachtheoretische Überlegungen im IB-Konstruktivismus spielen. Konstruktivisten, deren Bezugspunkt in erster Linie sprachtheoretisch ist, wurden dabei allerdings weitgehend aus der Mainstream IB-Diskussion ausgeklammert. Der Kern der Debatte, der um die Frage kreist, inwieweit *Rational-Choice*-Ansätze mit der Rolle von Kommunikation angemessen umgehen können, impliziert dabei, dass die konstruktivistische Gegenseite dies könne. Damit wird der konstruktivistischen Vielfalt allerdings nicht hinreichend Rechnung getragen.⁴¹

Fierke und Jorgensen haben in diesem Zusammenhang mit den Debatten zwischen Vertretern unterschiedlicher konstruktivistischer Spielarten im Jahr 2001 festgestellt, dass einerseits zwischen einer philosophisch inspirierten Spielart und andererseits einer Spielart, die direktere Anschlussfähigkeit an die traditionellen IB-Theorien sucht, unterschieden werden kann (vgl. Fierke & Jorgensen 2001: 4). Letztere ist der bisher diskutierte moderate Konstruktivismus, der vor allem aus den Überlegungen zur Akteur-Struktur-Problematik und in Rekurs auf Giddens entwickelt wurde. Der moderate Konstruktivismus betont die konstruktivistische Ontologie. Der moderaten Spielart sind allerdings Grenzen gesetzt im Hinblick auf die Diskussion einer Ko-Konstitution von Interessen und Ideen. Stattdessen behandelt er Ideen meist als zusätzliche unabhängige Variable und sieht diese Ideen entsprechend vor allem als statische Größe an. Ulbert kritisiert demgegenüber, dass man mit dieser Verengung des Verständnisses von Konstruktivismus auf die rein ontologische Perspektive „im Grunde genommen den Kern konstruktivistischer Bemühungen in Philosophie und den Sozialwissenschaften allgemein aus den Augen (verliere), nämlich die Frage, wie man letztendlich zu Erkenntnis gelangt“ (Ulbert 2003: 304). Die moderat-konstruktivistische Spielart der IB-Theorien und in den Sicherheitsstudien rekurriert wie erläutert im Hinblick auf ihre erkenntnistheoretische Position auf den Positivismus.

Der epistemologische Konstruktivismus hingegen ist komplementär und unterscheidet sich genau in diesem Punkt vom moderaten Konstruktivismus. Während die epistemologische Position des moderaten Konstruktivismus als positivistisch verstanden werden kann, ist der epistemologische Konstruktivismus post-positivistisch einzuordnen.⁴² Der Post-

Medium das wir benutzen, um Wissen zu erwerben, zu diskutieren und weiterzugeben, Anteil hat an der Schaffung des Gegenstands des Wissens. Wenn Sprache Realität mit konstruiert, verwickelt dies uns, nicht nur, aber auch als WissenschaftlerInnen, in die Schaffung dieser Wirklichkeit. (vgl. Baumann, der die Ansätze von Kratochwil & Onuf diskutiert; 2005: 70 f.).

⁴¹ Für eine Übersicht über die ZIB-Debatte vgl. beispielsweise die Einleitung bei Zehfuss 2002.

⁴² Vgl. zum Positivismus Schieder & Spindler 2003: „Einem solchen Ideal verpflichtet, fassen Theorien die gesellschaftliche Wirklichkeit der internationalen Beziehungen als ein „Objekt“ auf, das

Positivismus charakterisiert sich dadurch, dass Wissen immer abhängig von kulturellen, historischen und ideologischen Kontexten ist (vgl. Schieder & Spindler 2003). Diez argumentiert in diesem Zusammenhang, dass unser Denken und Handeln von unseren jeweils kontextabhängigen Wirklichkeitskonstruktionen abhängt, über deren Zusammenhang mit der Realität wir uns nie gänzlich im Klaren sein könnten (Diez 1999: 42). Damit distanziert sich der epistemologische Konstruktivismus von dem Anspruch, „Veränderungen in der Welt direkt erfassen und damit erforschen zu können, da das Wissen über sie selbst wiederum eine sprachliche Konstruktion ist“ (Schieder & Spindler 2003: 22). Dies bringt einen Perspektivenwechsel mit sich, der sich nicht nur auf die Epistemologie als Analyse-Perspektive beschränkt, sondern auch den Begriff von Erkenntnis selbst verändert. Debrix bringt diese zwei Ebenen anschaulich zusammen:

“Language does matter in international relations (as a domain of social activity) and International Relations (the academic discipline)” (Debrix 1999: xi).

Konsequenterweise wird aus dieser Perspektive Wissen und Wirklichkeit in ihrer Abhängigkeit von kulturell-historischen Kontexten ein substantieller *Ursprung* abgesprochen (Diez 1999: 41). Wissen und Wirklichkeiten erlangen erst in diesen Kontexten und über Sprache vermittelt an Bedeutung. Damit werden Überlegungen aus der Kopenhagener Schule, die in den Sprechakten in erster Linie ein Abbild der Interessen von Akteuren sehen, grundlegend in Frage gestellt. Es geht somit nicht um Erfolg oder Misserfolg eines unter Einbeziehung politischer Rhetorik vollzogenen *securitization acts*, sondern um die jeweiligen Implikationen und Rückschlüsse dominanter Deutungen auf die soziale Welt. Sprache selbst wird als soziales Handeln verstanden, das in ideelle Strukturen eingebettet ist, die in einem ko-konstitutiven Sinne von diesem Handeln geprägt werden. Mit diesem Perspektivwechsel geht allerdings eine Verschiebung des Erkenntnisinteresses einher: Auf den Fall bezogen steht nunmehr logischerweise nicht die Frage im Vordergrund, ob eine interessengeleitete Versicherunglichung von Entwicklungspolitik stattgefunden hat. Vielmehr geht es darum, vor dem Hintergrund des Postulats der grundsätzlichen Ko-Konstitution von Interessen und Ideen über die Untersuchung der sprachlichen Äußerun-

gewissermaßen von „außen“, also durch den Forscher als werturteilsfreiem außenstehenden Beobachter untersucht werden kann. Ziel ist es (und es wird grundsätzlich für möglich gehalten), die Genese der Strukturen und den Ablauf von Prozessen in den internationalen Beziehungen auf der Basis empirisch „bewiesener“ Kausalitäten zu erklären und so allgemeingültige Theorien der internationalen Beziehungen zu formulieren. Der Begriff der Theorie wird hier in einem engeren wissenschaftlichen Sinne gebraucht: Positivisten sprechen von Theorie und Theoriebildung immer in einem (natur)wissenschaftlichen Sinne und meinen damit einen unverrückbaren Satz allgemeiner Aussagen über Ursache-Wirkungsbeziehungen, die in der Regel als Beziehungszusammenhänge zwischen Variablen (also Messgrößen) gefasst werden nach dem Schema: Wirkung B als Veränderung des Wertes der abhängigen Variablen tritt durch die Ursache A, also das Auftreten oder Veränderungen von Werten der unabhängigen Variablen, ein“ (Schieder & Spindler 2003: 21).

gen Rückschlüsse auf diese möglichen Veränderungen in den ideellen Strukturen und deren Wechselwirkung mit Ideen zu ziehen.

Diese grundsätzlichen Überlegungen zum epistemologischen Konstruktivismus speisen sich aus dem so genannten *Linguistic Turn*, der in der Philosophie schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts vollzogen wurde und seit den 1960er Jahren auch die Geistes- und Sozialwissenschaften erreicht.⁴³ Im Kern bezeichnet der *Linguistic Turn* die Einsicht, dass

„[...] die Sprache konstruiert, was Wirklichkeit ist. Sprache fungiert nicht mehr als transparentes Medium im Diskurs, sondern sie ist vielmehr eine Wirklichkeit, in der Erkenntnis erst entspringt“ (Schiefer & Spindler 2003: 23).

In der sozialwissenschaftlichen Rezeption des *Linguistic Turn* resultiert aus dessen Postulaten, dass Erkenntnis der Logik der Sprache folgen muss und somit die sprachliche Struktur sowohl die Voraussetzung als auch die Grenze des Erkennbaren bildet. Im Rahmen der philosophischen Überlegungen im Zusammenhang mit dem *Linguistic Turn* wurde herausgearbeitet, dass der Gebrauch von Sprache als eine wichtige Form des Handelns anzusehen ist (vgl. Baumann 2005: 69). Sprache wird nicht als Abbild einer existierenden Welt verstanden, sondern als konstitutiv für die soziale Welt. Es wird davon ausgegangen, dass nur was sprachlich vermittelt, als Handlungsmöglichkeit erkannt und benannt wurde, überhaupt als solche bestehen kann (vgl. hierzu auch Baumann 2005: 82).

Unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Überlegungen des *Linguistic Turn* lassen sich zwei unterschiedliche theoretische Bezüge der epistemologischen Position im Konstruktivismus unterscheiden, die im Folgenden vorgestellt werden und auf die in den vorangegangenen Darstellungen zum Teil schon Bezug genommen wurde: erstens der Poststrukturalismus und zweitens die Soziolinguistik.

⁴³ Diese sprachtheoretische Wendung in den Sozialwissenschaften ist meist eng mit dem Diskursbegriff verbunden. Es ist dabei bemerkenswert, dass es trotz relativ reger Forschungstätigkeit heute weiterhin im Hinblick auf den Diskursbegriff kein einheitliches Verständnis hierzu in der Politikwissenschaft gibt. Divergenzen lassen sich ausmachen sowohl im Hinblick auf die Darstellung des Feldes der Diskursforschung/ -analyse und im Hinblick auf die begrifflichen Kategorien zur Beschreibung der unterschiedlichen Ansätze. Keller differenziert zwischen Diskursanalysen und Diskurstheorien und kommt auf sechs unterschiedliche sozialwissenschaftliche Zugänge: *discourse analysis*, Linguistisch-historische Diskursanalysen, Kritische Diskursanalyse, Kulturalistische Diskursforschung, verschiedene Diskurstheorien und die wissenssoziologische Diskursanalyse (Keller 2006: 20 ff.). Einen guten Überblick über die Forschung liefert außerdem Kerchner, die die politikwissenschaftliche Diskursanalyse und Diskurstheorie in zwei Perspektiven unterteilt: Erstens in die poststrukturalistischen Vertreter der Diskurstheorie und zweitens die empirisch-pragmatisch inspirierten Diskursanalytiker (vgl. Kerchner 2006).

Die theoretischen Bezüge des epistemologischen Konstruktivismus I: Poststrukturalismus

Zur theoretischen Fundierung der Überlegungen des epistemologischen Konstruktivismus kann einerseits auf die poststrukturalistischen Überlegungen im Anschluss an die Arbeiten von Michel Foucault rekuriert werden. Die Abkehr von einem repräsentativen Verständnis hin zu einem performativen Verständnis von Sprache ist wesentliches Merkmal des Poststrukturalismus, der in Frankreich in den 1960er Jahren entstanden ist. Nach poststrukturalistischem Verständnis bildet Sprache somit die Realität nicht lediglich ab, sondern konstituiert sie. Foucault als einer der prominentesten Denker des Poststrukturalismus hat sich in seiner Diskurstheorie intensiv der Frage nach der Konstitution von Wissen und Bedeutung gewidmet. Wissen versteht Foucault als diskursiv erzeugt. Unter Diskurs selbst versteht Foucault eine Menge von Aussagen, „die eine bestimmte Lesart eines [...] Gegenstands propagieren, unabhängig von bestimmten Sprechern, Sprechsituationen und ähnlichem“, fasst Baumann zusammen (2005: 73). Foucault erforscht in seinem Werk Diskurse somit nicht vom Standpunkt der sprechenden Individuen – sondern vom Standpunkt der Regeln aus, die nur durch die Existenz eines solchen Diskurses ins Spiel kommen. Es interessiert ihn, wie Diskurse Wissen produzieren. Dabei geht es ihm um Produktionsbedingungen, Formationsregeln und Machtmechanismen von Diskursen. Diskurse und Macht gehören für Foucault untrennbar zusammen und Diskurse selbst sind sowohl das Ergebnis und der Effekt der Machtbeziehungen. Allerdings lassen sich die gesellschaftlichen Machtbeziehungen nicht unmittelbar im Diskurs ablesen, da der Diskurs nicht einfach als Übersetzung der gesellschaftlichen Kämpfe in Sprache gesehen werden kann.⁴⁴

„[Macht wird damit] nicht auf den Besitz ökonomischer Ressourcen reduziert, da die Prozesse der Wissensproduktion und -durchsetzung als komplexere Strukturen analysiert werden. Gleichwohl bleibt die Konzeption von Macht mit dem Blick auf ungleich verteilte Chancen zur Produktion hegemonialen Wissens an die Vorstellung gebunden, dass Macht eine Substanz sei, in Aneignungskategorien begriffen werden können und sich im Besitz von Akteuren befinde“ (Pieper 2006: 276).

Indem die poststrukturalistische Diskurstheorie von Foucault als Gesellschaftstheorie zu verstehen ist, geht er davon aus, dass Diskurse einen Beitrag dazu leisten, um eine Gesellschaft zu strukturieren. Es geht Foucault dabei um die Strukturen und Etablierungsbedingungen von Ordnungen des Wissens, die jeweils mit bestimmten Diskursregeln über die Wertigkeit von Wissen und Wahrheit einhergehen und immer auch im engen Zusammenhang mit Macht stehen. Mit der poststrukturalistischen Diskurstheorie wird zusammenfassend postuliert, dass im größeren Bereich menschlichen Austauschs konkurrie-

⁴⁴ Grundlage hierfür ist eine in den 1970er Jahren entwickelte Machtkonzeption, die nicht mehr nur auf die repressiven, sondern vor allem auf die produktiven Dimensionen der Macht abhebt.

rende Traditionsstränge bestehen, in denen sich Bedeutung unterschiedlich herstellt. Diese können sich verändern und diese Veränderung vollzieht sich nach einem dialektischen Verhältnis zwischen so genannten Diskursträgern, dem Diskurs selbst und dem Kontext des Diskurses.⁴⁵ Der Diskurs prägt einerseits den Kontext, andererseits ist er seinen Zwängen unterworfen. Gleichzeitig können Diskursträger ausgehend von ihrer eigenen Machtposition in der Gesellschaft auf Diskurse einwirken. Sie werden allerdings dennoch von Diskursen bestimmt. In diesem Zusammenhang definieren Diskursträger diejenigen Subjekte, die die Konstruktion von Bedeutungssystemen beeinflussen können.

Die Verwobenheit von Macht und Diskurs ist ein wesentliches Merkmal poststrukturalistischer Überlegungen. Diskurse üben Macht aus und Macht wird auch als Macht der Definition verstanden. Damit sind Diskurse und Bedeutungen allerdings konsequenterweise auch veränderbar und niemals fest und fixiert. Diese Überzeugung steht im Widerspruch zur strukturalistischen Linguistik, die Sprache als ein abgeschlossenes System ansieht, durch das und innerhalb dessen Bedeutung produziert wird. Auf der Grundlage dieser Unabgeschlossenheit von Sprache und Bedeutung steht Wirklichkeit und Wahrheit durch intersubjektiv vermittelte und nur temporäre Fixierungen immer wieder zu Disposition. Diese Überlegungen finden sich auch in der Diskurstheorie des Politischen von Laclau & Mouffe wieder. Sie gehen ebenfalls von der Unabgeschlossenheit sprachlicher Beziehungen aus und argumentieren in ihrem Hauptwerk „Hegemonie und radikale Demokratie“, dass in einem diskursiven Feld ständig neue Konstruktionen von Wirklichkeit produziert werden (Laclau & Mouffe 1999).⁴⁶ Dieses Feld ist tendenziell unkontrollierbar, weil zwischen den außenliegenden Elementen von denen wir noch nicht sprechen können, und den Momenten des Diskurses ein Bruch liegt, der immer verschiedene Konstruktionen ermöglicht. Gesellschaft wird aus dieser Perspektive darüber hinaus ebenfalls analog zur Sprache als Differenzsystem verstanden, in dem die Identität der Akteure und Phänomene nicht aus ihnen selbst heraus, sondern nur durch Abgrenzung von anderen, durch ihre Position in einer Struktur, bestimmt werden kann.

Im engen Zusammenhang mit den macht- und gesellschaftskritischen Überlegungen steht auch die Behandlung von Individuen und Subjektivität im Poststrukturalismus. Den Poststrukturalismus interessieren nicht die Individuen und Sprecher per se, sondern die im

⁴⁵ Im Unterschied dazu das Diskursverständnis von Habermas: Jürgen Habermas hat die Vorstellung, Diskurse seien grundsätzlich positiv, da sie auf der freien Entfaltung der Gesellschaft basieren. Macht hingegen stört den Diskurs, da er die freie Entfaltung des Einzelnen behindert.

⁴⁶ Als ‚hegemonial‘ werden Diskurse beschrieben, die dazu tendieren, umfassende Weltbilder zu entwickeln und darin alle sozialen Beziehungen in einer Gesamtstruktur einzuordnen. Dabei handelt es sich jedoch eher um eine Tendenz zur Hegemonialität; aufgrund der von Antagonismen und Sinnüberschüssen, von Brüchen, Konflikten und anderes mehr gekennzeichneten Situation der Gefüge verfügbarer Sinnordnungen bleiben diese immer in Bewegung.

Diskurs verfügbaren und durch den Diskurs oder von Diskursträger regulierten Sprecherpositionen für gesellschaftliche Akteure. Den Individuen hingegen, die die Texte produzieren, aus denen sich Diskurse zusammensetzen, wird wenig Beachtung geschenkt. Wenn dabei nicht das oben skizzierte dialektische Verhältnis zwischen Diskurs, Diskursträger und Kontext betont wird, dann ist eine Neigung zu unterstellen, dass die poststrukturalistische Diskurstheorie letztlich doch strukturalistisch ist. Dies betont auch Baumann:

„Die Position des linguistischen Strukturalismus zu diesem linguistischen Akteur-Struktur-Problem ist, wie der Name dieser Denkschule bereits aussagt, strukturalistisch: Die Strukturen der Sprache geben der Sprecherin die Möglichkeiten des Sprechens vor, ohne selbst jedoch von diesem Sprechen tangiert zu werden“ (Baumann 2005: 74).

Subjektivität wird damit vor allem als ein diskursiver Effekt verstanden, den sich die Individuen aneignen können, um sich im diskursiven Raum zu positionieren. Die Aneignung von Subjektivität kann nach poststrukturalistischem Verständnis allerdings nur dann möglich sein, wenn Subjekte – so wie Wissen – nicht von vornherein durch den Diskurs determiniert sind. Im Diskurs bewirken ständige Strukturverschiebungen, dass ebenso beständig Subjekte geschaffen werden, die gezwungen werden, durch Akte der Identifizierung neue Identitäten anzunehmen und damit auch die Strukturen ihres Handelns sinnhaft zu verbinden. Diese Reinterpretation des Subjekts, bedeute allerdings nicht den von Foucault betonten *Tod des Autors*, unterstreicht Baumann (Baumann 2005: 74). Der wesentliche Punkt sei vielmehr, dass das Subjekt nicht als ein unabhängig handelnder Akteur verstanden wird, dessen Handlungen ursprünglich auf ihn selbst zurückgeführt werden können, wie auch Ziai betont:

„Um theoretisch kohärent zu bleiben, muss jedoch weder die Existenz noch die Wirkungsmächtigkeit des individuellen Handelns bestimmter Akteure abgestritten werden. Von zentraler Bedeutung ist allerdings, sie nicht als Ursprung von Strukturen zu erhöhen, sondern als Produkte dieser Strukturen zu analysieren“ (Ziai 2007: 20).

Erkenntnis und Sinn sind nur durch Differenz und Relationen erzeugte Effekte innerhalb von Strukturen, argumentiert Ziai (ebd.: 17). Weder Strukturen noch Akteure können sich auf außersprachliche objektive Fundamente (wie Religion, Vernunft, Wissenschaft, das erkennende Subjekt, usw.) stützen. Diese Überlegungen dienen auch als Erklärung für die Abkehr von einer spezifischen Form von Kausalität als universelle und stabile Erklärungskategorie, die sich auf einen einzigen Ursprung, auf eine letzte Instanz und in diesem Sinne auf eine gewisse Zwangsläufigkeit stützt. Ähnlich argumentiert auch Gottweis:

“From a poststructuralist perspective, subjects or actors cannot be viewed as the origin of social relations, because they depend on specific discursive conditions of possibility” (Gottweis 2003: 253 f.).

Ein wichtiges Beispiel für einen poststrukturalistischen Konstruktivismus in den Sicherheitsstudien sind die Arbeiten von Campbell zur US-amerikanischen Außenpolitik. Campbell zeigt, dass das, was gängigerweise als Außenpolitik bezeichnet wird, als Summe von Praktiken begriffen werden kann, die durch die Trennung der politischen Sphäre im Innen und Außen die Identität eines Staates performativ konstituieren. Im Gegensatz zur positivistischen Erkenntnistheorie betont Campbell:

„Contrary to the claims of epistemic realisms, I argue that as understanding involves rendering the unfamiliar in the terms of the familiar, there is always an ineluctable debt to interpretation such that there is nothing outside of discourse. [...] I embrace a logic of interpretation that [...] concerns itself instead with considering the manifest political consequences of adopting one mode of representation over another” (Campbell 1998: 4).

Campbell entwickelt sein Argument vor dem Hintergrund der Defizite anderer konstruktivistischer Ansätze der Außen- und Sicherheitsforschung: Erstens betont er, dass der moderate Konstruktivismus fälschlicherweise von der Annahme ausgehe, dass Akteure über ideelle Ressourcen wie Kultur und Identität verfügen könnten. Zweitens kritisiert er, dass im moderaten Konstruktivismus Sprache als deterministisch agierende Größe missverstanden werden kann und damit die Wechselbeziehung zur Handlung unterminiert werde: “This could produce an argument that emphasized linguistic features and paid insufficient attention to the materiality of discourse”, meint Campbell (1998: 219). Das Wesentliche an Campbell Außenpolitikanalyse ist dabei die Betonung der Konstitution nationaler Identitäten und des nationalen Interesses in Abgrenzung zu einem *Anderen*. Dabei ist nicht entscheidend für ihn, dass Identität durch Differenz gebildet wird, sondern welche Konsequenzen auf spezifische Ausprägungen der Außenpolitik nach sich ziehen. Eine derart vollzogene poststrukturalistisch-konstruktivistische Außenpolitikanalyse wie sie Campbell vorgelegt hat ist geeignet, machtkritische Aspekte vor dem Hintergrund des Postulats der Unabgeschlossenheit aufzudecken. Allerdings greift sie zu kurz, politisches Handeln zu erklären, weil sie nicht die handlungstheoretische Rückkopplung sucht. Dieses Defizit liegt darin begründet, dass die poststrukturalistische Diskurstheorie gemeinhin die Rolle von Akteuren bei der Konstruktion von Deutungen nicht weiter aufklären kann. Ihr strukturalistisches Erbe habe nämlich die Ausformulierung einer weiterführenden Prozess- und Handlungstheorie weitgehend verhindert (vgl. Baumann 2005: 76). Er fährt fort:

„Erstens übersieht sie, dass unintendierte Handlungsfolgen nicht implizieren, dass die Sprecher und deren Intentionen grundsätzlich vernachlässigt werden können.

[...] Der zweite Grund dafür, dass die poststrukturalistische Vernachlässigung des Sprechers und seiner Intentionen [...] abgelehnt wird, ist normativer Art. Durch das Ausblenden der Sprecher(innen) nähmen wir uns die Möglichkeit, diese für ihre Handlungen, das Sprechen, und seine Folgen verantwortlich zu machen“ (Baumann 2005: 76 f.).

Somit greifen poststrukturalistische Arbeiten in den IB-Theorien und den Sicherheitsstudien in der Regel zu kurz, um auch handlungstheoretische Aspekte zu berücksichtigen. Damit unterliegen sie letztlich doch wieder einem strukturellen *bias*. Dieser *bias* ist wenig hilfreich, um den epistemologischen Konstruktivismus zu unterfüttern, dem es ja gerade um die Ko-Konstitution von Idee und Interesse bzw. Struktur und Handlung geht. Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen werden im Folgenden Überlegungen aus der Soziolinguistik vorgestellt.

Die theoretischen Bezüge des epistemologischen Konstruktivismus II: Soziolinguistik

Zur Überwindung der konstatierten Defizite des Poststrukturalismus erweisen sich Überlegungen aus der Soziolinguistik als hilfreich. Die soziolinguistische Forschungstradition ist an der Schnittstelle zwischen Linguistik und den Sozialwissenschaften angesiedelt. Im Mittelpunkt der Soziolinguistik steht sprachvermittelte Kommunikation, die durch Sprecher und von ihnen vollzogene Sprechakte erzeugt werden. Sie bezieht sich unter anderem auf Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns.⁴⁷ Nach soziolinguistischer Lesart werden in und durch Sprechakte Interpretationen *subjektiver Realität* vollzogen, die bestimmte Ideen immanent sind. Diese Sprechhandlungen stellen nicht nur ein Abbild der Realität dar, sondern sie sind selbst als ein wichtiges konstitutives Element von Wirklichkeit und Wissen zu verstehen. Die so genannte Sprechakttheorie⁴⁸ geht dementsprechend davon aus, dass mit einer Aussage nicht nur ein Sachverhalt beschrieben wird, sondern dass diese gleichzeitig auch die Umwelt beeinflusst – Sprache ist somit handlungsseitig. Einzelne Sprechakte erhalten ihren Handlungscharakter nach der Sprechakttheorie in dreifacher Weise: Erstens im Sinne einer einfachen so genannten *Lokution*, das heißt dem Hervorbringen einer hinsichtlich ihres propositionalen Gehalts aufzuschlüsselnden Aussage. Indem er spricht, realisiert der Sprecher zweitens eine Intention. Hier wird von der *Illokution* gesprochen. Drittens ergibt sich aus dem Sprechen eine Wirkung bei den Zuhö-

⁴⁷ Auf die Hinzuziehung der Gedanken von Habermas wird an dieser Stelle bewusst verzichtet, weil seine normative Diskurstheorie für die epistemologische Anreicherung moderat-konstruktivistischer Überlegungen keine Rolle spielt. Habermas versteht in der Theorie des kommunikativen Handelns Kommunikation als einen intersubjektiven Prozess im idealtypischen herrschaftsfreien Raum.

⁴⁸ Für Sprechakttheorie waren die Werke John Austin und seinem Schüler John Searle aus den 1950er und 1960er Jahren richtungweisend. Mit der Sprechakttheorie werden zusammenfassend sprachliche Äußerungen selbst als Handlungen verstanden.

renden oder Lesenden, die darauf mental oder in Form von Gesprochenem reagieren. Dies ist der dritte Teil des Sprechaktes, die *Perlokulation* (vgl. Kerchner 2006: 36.). Diese erkennt auch die Kopenhagener Schule an, die sich auf diese Sprechakttheorie bezieht. Der Aspekt, der in der Kopenhagener Schule allerdings unterbelichtet bleibt und hingegen in der vorliegenden Arbeit betont wird, ist jedoch ein anderer: Basierend auf dem konstruktivistischen Postulat der Ko-Konstitution zwischen Akteur und Struktur wird dem sprachlichen Handeln eine Rolle in einem Wechselspiel zugeschrieben. Es wird nämlich davon ausgegangen, dass auch sprachliches Handeln und soziale Strukturen ko-konstituierend wirken, weshalb die nuancierte Untersuchung sprachlichen Handelns geeignet ist, um Schlussfolgerungen im Hinblick auf die ideellen Strukturen und deren Wandel zu ziehen.

Indem auch die Soziolinguistik zunächst grundsätzlich davon ausgeht, dass Sprache un- abgeschlossen und Bedeutung veränderbar ist, teilt sie eine wesentliche Prämisse des Poststrukturalismus. Ein zentraler Unterschied zwischen Soziolinguistik und dem Poststrukturalismus liegt allerdings in der Art und Weise der Konzeptualisierung von Subjektivität. Akteuren unterliegt eine gewisse Deutungsmacht, die ihnen nach diskurstheoretischer Lesart größtenteils zugeschrieben wird. Auch der Diskursbegriff in der Soziolinguistik unterscheidet sich dementsprechend vom macht- und gesellschaftskritischen Diskursbegriff der Poststrukturalisten. Aus der soziolinguistisch-inspirierten Perspektive geht es vordergründig um den Prozess der Wissensproduktion durch Sprechakte. Es geht nicht um Macht- und Gesellschaftskritik, die anhand diskursanalytischer Verfahren nachgezeichnet werden soll (vgl. zu dieser Diskussion auch Baumann 2005:64ff).

Ein Beispiel für eine derart inspirierte Analyse deutscher Außenpolitik ist die schon mehrfach zitierte Arbeit von Baumann zum Wandel des deutschen Multilateralismus. Baumann zeigt, wie über Verschiebungen in den Begründungsmustern für Außenpolitik auf einen Ideenwandel und einen Politikwandel geschlossen werden kann (Baumann 2005). Er versteht Sprache im Rahmen seiner Untersuchung wie schon erwähnt als eine Art Transmissionsriemen, der zwischen Akteur und Struktur wirkt und somit eine ko-konstituierende Beziehung zwischen beiden Polen ermöglicht. Sprache gilt dabei selbst als eine Form politischen Handelns.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kritik gegenüber den moderaten Ansätzen des Konstruktivismus auf dem Unbehagen mit der Verengung auf der ontologischen Dimension fußt. Vor diesem Hintergrund plädiert eine Reihe von Autoren dafür, politisches Handeln durch Kontinuität und Wandel in den Interessen und Ideen zu erklären. Interessen und Ideen stehen über Sprache vermittelt in einem ko-konstituierenden Wechselver-

hältnis. Theoretisch speisen sich diese Überlegungen aus dem *Linguistic Turn*, der post-strukturalistischen Diskurstheorie und aus der Soziolinguistik. Der Poststrukturalismus postuliert die Unabgeschlossenheit von Bedeutungen, was eine wesentliche Grundlage dafür ist, die Suche nach dem *Ursprung* von Deutung und Wissen aufzugeben. Allerdings geht es im Poststrukturalismus vor allem um Machtkritik und er unterliegt aufgrund der Betonung der Macht der Diskurse letztlich einem strukturellen *Bias*. Indem es vor allem um die Reproduktion von Macht geht und dabei gleichzeitig Akteure den Strukturen in letzter Konsequenz untergeordnet werden, bleiben die handlungstheoretischen und die materiellen Implikationen meist unberücksichtigt.

Wenn es um die Wechselbeziehung von Interessen und Ideen geht, dann scheinen soziolinguistische Überlegungen geeigneter, um den epistemologischen Konstruktivismus zu unterfüttern. Soziolinguistische Ansätze ermöglichen eine handlungstheoretische Wende und thematisieren die Rückkopplung zwischen Sprechhandlungen und politischem Handeln und den sozialen Strukturen. Sprecher als Erzeuger von Sprechakten können intentional handeln – wenngleich damit noch nicht gewährleistet ist, dass ihre Intentionen in der intersubjektiven Kommunikation Bestand haben.⁴⁹ Dies entspricht auch den Überlegungen der Kopenhagener Schule, die sich ebenfalls auf die Sprechakttheorie bezieht. Hierfür handeln sich die Vertreter eines soziolinguistisch-inspirierten Konstruktivismus aus der Perspektive des Poststrukturalismus konsequenterweise Kritik ein. Kritisiert wird, dass lediglich die Kontingenz der Herkunft einer politischen Entscheidung thematisiert wird, während das *Unmoralische* am Entstehungskontext sowie dessen Reproduktion in Machtpraktiken unterbelichtet bleibt.

Der wesentliche Unterschied zur moderaten konstruktivistischen Perspektive besteht bei diesen Überlegungen unter Rekurs auf die Soziolinguistik darin, dass Sprache als soziales Handeln verstanden wird. Dies ermöglicht die Diskussion der Ko-Konstitution zwischen Handlung und Struktur und dient dazu, vom sprachlichen Handeln Rückschlüsse auf die Strukturen zu ziehen. Damit geht es nicht in einem kausalanalytischen Sinne darum zu fragen, ob Sprechakte nachweislich zu entwicklungspolitischem Handeln führen. Stattdessen geht es um den Zusammenhang von sprachlichem und konkretem Durchführungshandeln einerseits mit den sozialen Strukturen andererseits, in die dieses Handeln eingebettet ist.

⁴⁹ Die poststrukturalistische Position hingegen fokussiert wie oben dargelegt darauf, „dass die Bedeutung sprachlicher Äußerungen oft schnell jenseits der Kontrolle dessen liegt, der sie getroffen hat. Aussagen können auch Wirkungen entfalten, die von ihrer Urheberin gar nicht beabsichtigt waren“ (Baumann 2005: 74 f.).

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass der epistemologische Konstruktivismus unter Hinzuziehung von Überlegungen aus der Soziolinguistik keineswegs leugnet, dass es eine Welt außerhalb der Wahrnehmung gibt. Was KonstruktivistInnen jedoch betonen, ist die Tatsache, dass diese Welt uns nicht zugänglich ist (nicht zu *Wissen* wird), solange sie nicht sprachlich und symbolisch vermittelt erschlossen wird. Erst indem Welt interpretativ über gemeinsam geteilte Zeichensysteme wie Sprache oder soziale Praktiken erschlossen wird, könne diese Art der Konstruktion zu einer sozialen Konstruktion werden.

„Sprache wird folglich zu einem zentralen Medium, durch das ‚Realität‘ zugänglich wird *und* gleichzeitig im Sprechakt konstruiert wird“ (Ulbert 2003: 408).

1.4 Zusammenfassende Vorstellung des theoretischen Rahmens

Aufbauend auf den bisherigen Ausführungen werden nunmehr zusammenfassend die Eckpunkte des theoretischen Rahmens der vorliegenden Arbeit vorgestellt.

Der Forschungsüberblick im ersten Kapitel der Arbeit hat verdeutlicht, dass die kritische Forschung gegenüber der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik meist einer konstruktivistischen Perspektive zuzuordnen ist und sich an Überlegungen der Kopenhagener Schule orientiert. Allerdings wurde im Forschungsüberblick anhand eines ersten Überblick über die *Securitization Theory* der Kopenhagener Schule deutlich, dass Sprache als zusätzliche Variable nach rationalistischer Lesart verstanden wird. Somit kann die Kopenhagener Schule als konstruktivistisch und realistisch zugleich gewertet werden. Aus forschungsstrategischer Hinsicht ergibt sich für die vorliegende Arbeit aus dieser Beobachtung die Schlussfolgerung, dass es einer Weiterentwicklung dieser konstruktivistischen Überlegungen bedarf, um einen angemessenen theoretischen Rahmen für die Frage nach der Erklärung von Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen herleiten zu können.

Die Weiterentwicklung der in der bisherigen Forschung dominanten konstruktivistischen Perspektive wurde unter Rekurs auf Überlegungen aus den Internationalen Beziehungen im ersten Unterkapitel dieses zweiten Kapitels theoretisch vollzogen. Hierfür wurde zunächst hergeleitet, dass und warum die Forschungsfrage unter Rückgriff auf Überlegungen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen untersucht werden kann. Es wurde gezeigt, dass dies in der hohen Kongruenz wesentlicher Merkmale beider Politikfelder (Außenpolitik und Entwicklungspolitik) begründet liegt. Beide sind sowohl Teil der nationalstaatlichen Politikformulierung als auch eingebettet in die globalen Rahmenbedingungen des internationalen Systems. Beide Politikfelder sehen sich besonderen Akzeptanzzwängen gegenüber, weil sie außen- und entwicklungspolitisches Handeln in fernen Ländern begründen müssen. Für beide Politikfelder trifft außerdem zu, dass der Gestaltungsspielraum von Eliten relativ hoch ist. Im Anschluss daran wurde ein kurzer Überblick über Grundzüge der Theorien der Internationalen Beziehungen gegeben und dabei zwischen der ontologischen, der epistemologischen und der normativen Dimension unterschieden. Darauf folgte ein kurzer Überblick über den Rationalismus als der anderen Metatheorie der Internationalen Beziehungen. Dies diente der Untermauerung der aus dem Forschungsstand abgeleiteten These, dass der Rationalismus wenig Anknüpfungspunkte für die Weiterentwicklung konstruktivistischer Überlegungen bietet.

Im folgenden Abschnitt wurden die wesentlichen Postulate und verschiedene Spielarten des Konstruktivismus in den IB-Theorien und den Sicherheitsstudien vorgestellt. Der IB-Konstruktivismus zeichnet sich dadurch aus, dass er ontologisch vom Konstruktcharakter der sozialen Welt ausgeht und die Konstruktionsprozesse als von Interessen *und* Ideen geprägt sieht. Der Konstruktivismus geht somit grundsätzlich von der Veränderbarkeit von Ideen und Interessen aus und betont die ko-konstituierende Wechselbeziehung zwischen beiden Polen. Vor diesem Hintergrund bietet er einen geeigneten Rahmen für die Diskussion von Politikverläufen im Spannungsfeld von Interessen und Ideen unter komplexen Rahmenbedingungen. Der gängige moderate Konstruktivismus schwächt diese Überlegungen allerdings gewissermaßen ab, indem er letztlich ideelle Strukturen meist als eine zusätzliche unabhängige Variable konstruiert und diese damit als wenig dynamisch und kaum veränderbar versteht. Darüber hinaus zeichnet sich der moderate Konstruktivismus dadurch aus, dass Sprache als rhetorisches Mittel verstanden wird. Dies ist auch der Fall bei der Kopenhagener Schule. Damit greift die moderate Variante des Konstruktivismus zu kurz, um einen möglichen Wandel von Ideen zu erklären. Ihm unterliegt ein Kontinuitäts*bias* aufgrund der statischen Perspektive auf Interessen. Zudem lässt er die Frage unbeantwortet, über welche Mechanismen die Ko-Konstitution von Ideen und Interessen beziehungsweise Strukturen und Akteuren vollzogen wird. Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Diskussionen wird deutlich, dass die Kopenhagener Schule ebenso wie die Pariser Schule der Sicherheitsstudien trotz des Rekurses auf Überlegungen aus der Soziolinguistik und der Sprechakttheorie diesem moderaten Konstruktivismus zuzuordnen sind. Die Pariser Schule neigt zudem dazu, die Rolle von Strukturen überzubetonen.

Für die Herleitung einer geeigneten theoretischen Position zur ergebnisoffenen Bearbeitung der Frage *ob* die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik als eine zunehmende Eigennutz- und Interessenorientierung des Politikfelds gedeutet werden kann, muss über diese Theorieperspektive hinausgegangen werden. Hierfür bietet sich die anschließend vorgestellte epistemologische Perspektive des Konstruktivismus an. Der epistemologische Konstruktivismus stellt die performative Rolle von Sprache in den Mittelpunkt. Sprache wird dabei als soziales Handeln verstanden, das in einem ko-konstitutiven Wechselverhältnis zwischen Akteur und Struktur auch die Veränderung ideeller Strukturen zu thematisieren ermöglicht. Philosophisch unterfüttert werden diese Überlegungen durch den *Linguistic Turn* und die poststrukturalistische Diskurstheorie, mit der die wirklichkeitskonstituierende Rolle von Sprache für politische Prozesse unterstrichen wird. Die poststrukturalistische Diskurstheorie à la Foucault ist jedoch vor allem durch einen macht- und gesellschaftskritischen Anspruch charakterisiert und setzt somit – ähnlich wie die Pariser Schule der Sicherheitsstudien – bestimmte Akzente: Sie

stellt die Reproduktion ungerechter Herrschaftsbeziehungen durch sprachlich vermittelte Wirklichkeitskonstruktionen in den Mittelpunkt ihres Interesses und neigt ebenso wie der moderate Konstruktivismus dazu, von einem Kontinuitätsbias zugunsten sozialer/ ideeller Strukturen (in diesem Fall den Diskursen) auszugehen. Diese Überlegungen spiegeln sich beispielsweise auch in poststrukturalistisch-orientierten Sicherheitsstudien wie den Arbeiten von Campbell oder auch in der mehrfach zitierten poststrukturalistisch-inspirierten Vergleichsstudie zu deutscher und US-amerikanischer Entwicklungspolitik von Pospisil (2009) wieder. Deshalb wurden zusätzliche Überlegungen aus der Soziolinguistik hinzugezogen, die einen anderen Fokus als die machtkritischen Poststrukturalisten legen.

Die Soziolinguistik bezieht sich theoretisch zwar ebenso wie die poststrukturalistische Diskurstheorie auf den *Linguistic Turn* in der Philosophie. Auch die Kopenhagener Schule bezieht sich zwar auf die Soziolinguistik und die Sprechakttheorie. Allerdings ohne dabei die konstruktivistische Wende hinreichend zu reflektieren, weil Sprache als Mittel zur Durchsetzung von nutzmaximierenden Interessen verstanden wird. Vor diesem Hintergrund reduziert die Kopenhagener Schule die wirklichkeitsstiftende Rolle von Sprache auf eine beschreibende instrumentelle Rhetorik. Mit der Betonung auf Sprache als sozialem Handeln hingegen wird ein Perspektivwechsel vollzogen, der der Sprache im Forschungsprozess und für die Deutung von Entwicklungspolitik eine andere Rolle zuschreibt. Sprache wird damit selbst zum Untersuchungsgegenstand und stellt den Ausgangspunkt für die Deutung von Entwicklungspolitik dar.

Zusammenfassend charakterisiert sich die theoretische Position in der vorliegenden Arbeit durch ihre Bezüge zu konstruktivistischen IB-Theorien, die die epistemologische Dimension des Konstruktivismus betonen. Dies ist einerseits anschlussfähig an die konstruktivistischen Sicherheitsstudien, geht jedoch über diese hinaus. Entsprechend grundsätzlicher konstruktivistischer Überlegungen ist dabei die Ko-Konstitution von Akteur und Struktur ein wichtiges Postulat, um den ko-konstitutiven Zusammenhang zwischen Sprache als sozialem Handeln und den sozialen Strukturen, in die dieses Handeln eingebettet ist, diskutieren zu können (vgl. hierzu Baumann 2006).

Auf den konkreten Fall bezogen impliziert diese theoretische Position einen Perspektivwechsel und eine komplementäre Perspektive zur bisherigen Forschung: Ein Teil der bisherigen Forschung postuliert nutzenmaximierendes und eigennutzorientiertes Handeln nach rationalem Kalkül, versteht Sprache als rhetorisches Mittel zur Interessendurchsetzung und versucht dies analytisch nachzuzeichnen (mit mehr oder minder explizitem Bezug auf den Analyserahmen der *Securitization Theory* der Kopenhagener Schule). Ein

anderer Teil der Forschung interessiert sich in Anlehnung an die theoretischen Überlegungen der Poststrukturalisten dafür, welche Implikationen für Macht- und Herrschaftsmuster sich aus einer Versicherheitlichung ergeben bzw. inwieweit die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit eine Reproduktion dieser Muster darstellt. Letztere Forschung steht in engem Zusammenhang mit den Überlegungen der Pariser Schule. Die hier entwickelte Perspektive des Konstruktivismus hingegen dient dazu, die Sprache als soziales Handeln selbst in den Mittelpunkt der Analyse zu stellen, um Begründungsmuster und kollektive Deutungen anhand der sprachlichen Konstruktionen sichtbar zu machen. Die erwarteten neuen empirischen Ergebnisse anhand der Untersuchung sprachlicher Konstruktionen und Interpretationen bilden die Grundlage dafür, deutsche Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit zu deuten. In dieser Forschungsperspektive ist der Einfluss von Sprache auf politische Prozesse nunmehr nicht nur ein Lückenfüller, sondern wird zum primären Untersuchungsobjekt.⁵⁰

Für die Gestaltung einer empirischen Untersuchung aus dieser theoretischen Perspektive stellt sich eine Reihe von Herausforderungen, die in den folgenden Unterkapiteln angegangen werden:

- Wenn Sprache zum Untersuchungsobjekt für die Analyse von Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit und den immanenten Begründungsmustern wird, wie kann der Untersuchungsgegenstand verortet und eingegrenzt werden? Diese forschungsstrategische Herausforderung wird in Abschnitt 2.1 bearbeitet.

⁵⁰ Abschließend soll am Ende der theoretischen Überlegungen an dieser Stelle allerdings noch der Umgang mit dem theoretischen Diskursbegriff im Rahmen der vorliegenden Arbeit erläutert werden. Der Diskursbegriff wird oft überfrachtet und mit jeglicher Art von Forschung, die auch nur im weitesten Sinne etwas mit Sprache zu tun hat, in Verbindung gebracht. Da dezidiert eine Entscheidung gegen das Verständnis der poststrukturalistischen Diskurstheorie mit der zugrundeliegenden Machtkonzeption getroffen wurde, spielt der Diskursbegriff als theoretischer Begriff in der vorliegenden Arbeit allerdings keine Rolle. Die vorliegende Arbeit hingegen interessiert sich nicht für Macht, sondern für die Wirklichkeitskonstruktionen selbst. Damit beziehen sich die Überlegungen in der vorliegenden Arbeit auf einen Diskursbegriff, so wie er in der soziolinguistischen Tradition genutzt wird. Dort ist der Diskursbegriff eine Art ordnende Klammer für Sprechhandlungen. Unter Diskurs wird Text und Rede in einem abgegrenzten Kontext verstanden. Für diese Abgrenzung müssen in der Regel räumliche, zeitliche, thematische oder anderweitige Eingrenzungen anhand von Kriterien vorgenommen werden, um relevanten Mengen von Text und Rede identifizieren zu können. Hierfür braucht es allerdings nicht unbedingt den Rekurs auf den Begriff „Diskurs“, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird. Auf theoretischer Ebene ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit der Diskursbegriff somit für die poststrukturalistische Diskurstheorie ‚reserviert‘, um Missverständnisse zu vermeiden.

- Welches konkrete Material bietet sich für die Untersuchung an, um einen handhabbaren Datensatz entlang des oben gewählten Falls von 11 Jahren zusammenzustellen? Die Auswahl und Vorstellung des Materials erfolgt in Abschnitt 2.2.
- Wie kann die nuancierte Untersuchung von sprachlichen Konstruktionen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik methodisch umgesetzt werden? Ein erster Überblick über die methodische Perspektive wird in Unterkapitel 3 dieses Kapitels gegeben.

2. Verortung des Untersuchungsgegenstands und Eingrenzung des Materials

Das zweite Unterkapitel dieses Kapitels widmet sich der Konkretisierung des Untersuchungsgegenstands und der Vorstellung des Materials. In den vorangegangenen Abschnitten wurde die theoretische Position für die vorliegende Untersuchung deutscher Entwicklungspolitik anhand des Falls der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in den Jahren 1998 - 2009 hergeleitet. Diese theoretische Position fokussiert darauf, dass sprachliche Äußerungen die Grundlage für die theoretisch-fundierte Deutung von Entwicklungspolitik darstellen. Damit werden diese sprachlichen Äußerungen selbst zum Untersuchungsgegenstand und stehen im Zentrum der empirischen Analyse. Die Konkretisierung und Verortung des Gegenstands bezieht sich auf diese Prämissen und erfolgt in Abschnitt 2.1. Danach wird das Material vorgestellt und die Materialauswahl begründet (2.2).

2.1 Verortung der empirischen Untersuchung

„This focus on interpretation of meanings made by actors in policy and agency contexts lies at the heart of an interpretive ontological and epistemological stance”
(Yanow 1996: 12).

Bisher wurde in theoretischer Hinsicht hergeleitet, dass und warum Sprache als soziales Handeln in Form von Interpretationen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik untersucht werden sollen. Da es eine schier unbegrenzte Anzahl solcher Interpretationen und sprachlicher Konstruktionen geben kann, muss nunmehr eingegrenzt und die Eingrenzung begründet werden. Hierfür wird auf Überlegungen aus der Policy-Forschung zurückgegriffen. Grundsätzlich beschäftigt sich die Policy-Forschung mit der Analyse einzelner Politikfelder und versucht, Politikverläufe zu erklären.⁵¹

Ein gängiges Modell in der Policy-Forschung ist das Policy-Cycle-Modell, das als heuristischer Rahmen dazu geeignet ist, politische Prozesse und deren Analyse zu strukturieren. Das Policy-Cycle-Modell geht auf US-amerikanische Vertreter der Policy-Analyse in den 1950er Jahren zurück und dient dazu, den Politikprozess in verschiedene Schritte zu gliedern. Je nach Spielart werden in diesem Modell bis zu sechs Phasen unterschieden. Vereinfacht kann in Anlehnung an die gängige Variante des Policy-Cycle-Modells zwischen

⁵¹ Wie unten zu zeigen sein wird, rekuriert die vorliegende Untersuchung auch in konzeptioneller Hinsicht für die Durchführung der empirischen Analyse auf die Policy-Forschung. Das in der Policy-Forschung etablierte Konzept der *frames* wird in dieser Arbeit als analytisches Hilfsmittel genutzt.

drei Phasen unterschieden werden: erstens der Definition der Politikinhalt – im Rahmen von Problemformulierung, Agenda-Setting und Politikformulierung – zweitens der Implementierung und Durchführung sowie drittens der Politikevaluierung, die sich mit den Wirkungen öffentlicher Politiken beschäftigt (vgl. Blum & Schubert 2011: 105, in Anlehnung an Jann & Wegrich 2009). Eine ähnliche Unterscheidung nehmen auch Schneider & Janning vor, die das Policy-Making in die Phasen der Bestimmung der Politikinhalt (Policy-Outputs), dem Durchführungshandeln (Policy-Outcomes) und den Wirkungen von Policies (Policy-Impact) unterteilen (2006: 15).

Box 2: Phasen nach dem Policy-Cycle-Modell

| Blum & Schubert (2011) | Schneider & Janning (2006) |
|--|---------------------------------------|
| Definition der Politikinhalt – im Rahmen von Problemformulierung, Agenda-Setting und Politikformulierung | Bestimmung der Politikinhalt |
| Implementierung und Durchführung | Durchführungshandeln |
| Politikevaluierung | Wirkungen von Policies |

Quelle: Eigene Darstellung

Mit dieser grobmaschigen Unterteilung nehmen die genannten Autoren die Kritik gegenüber den kleinteiligen Phasen des Policy-Cycle-Modells auf. Kerchner kritisiert beispielsweise, dass die kleinteiligen Phasen in der unordentlichen Wirklichkeit kaum je derart funktional getrennt wiederzufinden sind (Kerchner 2006: 39). Darüber hinaus wurde das Policy-Cycle-Modell auch deshalb von den Verfechtern der interpretativen oder argumentativen Policy-Analyse kritisiert, weil erkannt wurde, dass die Phasen oftmals überhaupt nicht nacheinander verlaufen. Derart betont Hajer, dass Probleme auch rückwirkend der Legitimierung von Politikentwürfen dienen können: „Hence, policies are not only devised to solve problems, problems also have to be devised to be able to create policies” (Hajer 1995: 15). Kingdon als weiterer Kritiker eines linearen Policy-Modells unterstreicht ebenfalls, dass Lösungsformulierung der Problemdefinition vorgeschaltet sein kann und Policy-Making nicht sequentiell verlaufen muss. Im Gegenteil: die Propagierung von Lösungen findet nicht selten vor der Problemidentifizierung statt. Grundlegendes Postulat von Kingdon ist, dass solche für das Policy-Making relevante Prozesse unabhängig voneinander vonstattengehen und an kritischen Punkten zusammenkommen. Wie dieses *Zusammenkommen* geschieht und welche Gelegenheiten (*Windows of Opportunity*) sich für sogenannte *Policy Entrepreneurs* ergeben, versucht er in seinem Modell zu erklären:

„The separate streams of problems, policies, and politics each have lives of their own. Problems are recognized and defined according to processes that are different from the ways policies are developed or political events unfold. Policy proposals are developed according to their own incentives and selection criteria, whether or not they are solutions to problems or responsive to political considerations. Political events flow along on their own schedule and according to their own rules, whether or not they are related to problems or proposals. But there come times when the three streams are joined. A pressing problem demands attention, for instance, and a policy proposal is coupled to the problem as its solution. Or an event in the political stream, such as a change in administration, calls for different directions. At that point, proposals that fit with a new administration's philosophy come to the fore and are coupled with the ripe political climate. Similarly, problems that fit are highlighted, and others are neglected” (Kingdon 2003: 201).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Kritik gilt es für die vorliegende Untersuchung, den heuristischen Charakter des Policy-Cycle-Modells der berechtigten Kritik zum Trotz für die vorliegende Untersuchung zu unterstreichen. Der Fokus liegt dabei ausschließlich auf der Strukturierung der Analyse und nicht darauf, sequentielle oder kausalanalytische Zusammenhänge zwischen den Phasen aufzuzeigen. Entsprechend des Erkenntnisinteresses der Arbeit und des theoretischen Rahmens werden dabei lediglich zwei Phasen betrachtet: die Definition der Politikinhalt und die Implementierung. Zuerst konzentriert sich die empirische Untersuchung auf die Definition der Politikinhalt nach dem Verständnis von Sprache als handlungsseitig. Im Anschluss daran werden beispielhaft ausgewählte konkrete Maßnahmen im Durchführungshandeln im Lichte der bisherigen Ergebnisse beleuchtet, anhand derer die institutionelle Verankerung des entwicklungspolitischen Handelns deutlich wird.

Analyse von Interpretationen der Politikinhalt

Diese Phase der Definition der Politikinhalt setzt sich nach dem gängigen Policy-Cycle-Modell aus der Problemdefinition, dem Agenda-Setting und der Politikformulierung zusammen. Die Problemdefinition wird in der Policy-Forschung meist als der Bereich verstanden, in dem öffentlich verschiedene Problemwahrnehmungen konkurrieren (vgl. Blum & Schubert 2011). Die Problemdefinition ist geprägt durch die Medien, die fachöffentliche Diskussion, durch Äußerungen der Opposition, durch Repräsentationen, die in internationalen Organisationen und Gremien erarbeitet werden und nicht zuletzt durch die Unterhaltungen über Entwicklungspolitik an den Stammtischen.⁵²

⁵² Vergleich hierzu Baumann (2005), der sich intensiv mit der Frage der Eingrenzung des bei ihm im Mittelpunkt stehenden Multilateralismus-Diskurses in der deutschen Außenpolitik beschäftigt.

Mit dem Agenda-Setting und der Politikformulierung hingegen findet häufig eine Entöffnung statt (Jann & Wegrich 2009, diskutiert in Blum & Schubert 2011).⁵³ Daraus resultiert, dass regierungspolitisches Agenda-Setting als ein Prozess verstanden werden kann, der vor allem von Eliten geführt wird. Regierungspolitisches Agenda-Setting kann über verschiedene Kanäle und Kommunikationsprozesse stattfinden. Nach Blum & Schubert findet das Agenda-Setting dementsprechend nicht nur in offiziellen schriftlichen Dokumenten statt, sondern es werden Argumente, Repräsentationen und Interpretationen auch beispielsweise in Reden, in Medienberichten, in abgedruckten Reden von PolitikerInnen in Tageszeitungen, in Wahlkampfreden der Regierungsmitglieder in den Wahlkreisen, oder in schriftlichen Beiträgen zu Fachzeitschriften transportiert. Das regierungspolitische Agenda-Setting ist dabei keineswegs frei von Kontroversen, denn auch innerhalb der Regierung kann es selbstverständlich unterschiedliche Sichtweisen geben, die den parteipolitischen Interessen der Koalitionspartner, fachpolitischen Ansprüchen oder weiteren Kriterien geschuldet sein können. Die regierungspolitische Politikformulierung unterscheidet sich vom Agenda-Setting dadurch, dass Ziele, Mittel und Wege zur Problembearbeitung entwickelt werden und in offiziellen Dokumenten konkret beschrieben werden (vgl. Blum & Schubert 2011: 116). Darunter können dementsprechend auch Absichtserklärungen für Politikveränderungen fallen.

Die avisierte nuancierte Analyse der sprachlichen Konstruktionen im Zusammenhang mit der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit soll dazu dienen, über die jeweiligen kollektiven Deutungsmuster Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Forschungsfrage zu entwickeln. Es interessiert hingegen nicht, wie gesellschaftliche Interessengruppen ihre Anliegen erfolgreich in den Politikprozess eingespeist haben. Ebenso wenig geht es in dieser Forschungsarbeit darum, ob die dominanten Verknüpfungen die individuellen *belief systems* einzelner politischer Akteure widerspiegeln. Wenngleich unbestritten ist, dass Öffentlichkeit im Sinne gesellschaftlicher Zustimmung aufgrund des erhöhten Legitimitätsdrucks für die Ausgabe deutscher Steuergelder in entfernten Ländern eine große Rolle insbesondere für die Entwicklungspolitik spielt, so spielt sie dennoch für die Fragestellung in der vorliegenden Arbeit keine Rolle. Dieses analytische Ausblenden der Öffentlichkeit lässt sich außerdem damit begründen, dass die Initiativ- und Definitionsmacht außenpolitischer Politikfelder meist weitgehend bei der Exekutive liegt, wie oben dargestellt wurde. Die Fokussierung auf regierungspolitisches Agenda-Setting und Politikformulierung ist

⁵³Angesichts dieser Unterscheidung zwischen der öffentlichen Problemdefinition und dem regierungspolitischen Agenda-Setting ist die Frage danach, wie es die öffentlich diskutierten Probleme auf die regierungspolitische Agenda schaffen, dementsprechend ein wesentlicher Gegenstand der Politikfeldanalyse. Diese Frage interessiert im Rahmen der vorliegenden Forschung allerdings nicht.

darüber hinaus auch deshalb eine logische Eingrenzung für die Untersuchung, weil dies die Rückkopplung zu ideellen Strukturen für außen- und sicherheitspolitische Politikgestaltung der Bundesregierung ermöglicht. Mit regierungspolitischen Äußerungen werden politische Entscheidungen vorbereitet, die im Wechselspiel von Akteur und Struktur ein wichtiges Element der Entwicklungspolitik selbst sind. Dies ist bei Interpretationen und Äußerungen dritter Akteure in der Regel nicht unmittelbar der Fall.

Für den weiteren Verlauf der Forschungsarbeit bedeutet dies, dass die Phase der öffentlichen Problemdefinition nicht Gegenstand der Untersuchung ist. Die Untersuchung konzentriert sich hingegen auf das regierungspolitische Agenda-Setting und die Politikformulierung. Beides wird verstanden als entöffentlichter Bereich der Definition politischer Inhalte. Damit wird die Arbeit eingegrenzt auf die Analyse von regierungspolitischen Interpretationen und sprachlichen Konstrukte der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik. Welches Material hierfür konkret untersucht wird, wird weiter unten hergeleitet.

Implementierung und Durchführung, Institutionalisation

Neben der empirischen Untersuchung der Varianz und Variabilität der Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit werden exemplarisch ausgewählte Meilensteine entwicklungspolitischen Handelns als Indikatoren für Implementierung und Durchführung im Lichte der dominanten Verknüpfungen untersucht. Entsprechend der theoretischen Position geht es nicht darum, kausalanalytische Zusammenhänge zwischen Policy-Phasen aufzudecken. Es interessiert hingegen, wie die oben stehenden Ergebnisse unter Berücksichtigung der konkreten entwicklungspolitischen Institutionalisation zu werten sind und wie diese Institutionalisation im Lichte einer möglichen Varianz und Variabilität in den Interpretationen einzuordnen ist.

Unter Rekurs auf das Policy-Cycle-Modell besteht der Unterschied zwischen der Definition der Politikinhalte und der Implementierung/ Durchführung darin, dass die inhaltliche Politikbestimmung nicht automatisch mit dem Vollzug gleichzusetzen ist (Schneider & Janning 2006: 58). Die erfolgreiche Durchsetzung von Politikgehalten hängt dabei von einer Reihe von Faktoren ab, die nur teilweise vom Staat beeinflusst werden könnten. Dies vorausgesetzt interessiert die vorliegende Arbeit nicht, welche Faktoren die Umsetzung bedingen. Stattdessen wird der Versuch unternommen, einen Abgleich zwischen der Politikformulierung und der Umsetzung vorzunehmen und die Beziehung zwischen den beiden Phasen entsprechend der Heuristik zu diskutieren.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann durch die Bezugnahme auf Überlegungen aus der Politikfeldanalyse die folgende Verortung des Gegenstands vorgenommen werden: Im Zentrum der Untersuchung steht die Analyse von Interpretationen und sprachlichen Konstruktionen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung. Ziel ist es, anhand des sprachlichen Handelns den Deutungsverlauf nachzuzeichnen und mögliche Varianzen und Variabilität aufzudecken, die sich vom bisher eher statischen Befund in der Forschung unterscheiden. Darüber hinaus werden in einem zweiten Schritt die Ergebnisse beispielhaft mit ausgewählten Meilensteinen der Institutionalisierung in Beziehung gesetzt. Wichtig dabei ist entsprechend der diskutierten theoretischen Position, dass nicht von einem linearen kausalanalytischen Verständnis zwischen den Policy-Phasen ausgegangen wird.

Die folgende Box veranschaulicht zusammenfassend die Verortung des Gegenstands:

Box 3: Policy-Phasen als Heuristik für die empirische Analyse

| Heuristische Policy-Phasen | Gegenstand der empirischen Analyse |
|---|---|
| Definition/ Bestimmung der Politikinhalte – im Rahmen von Problemformulierung, Agenda-Setting und Politikformulierung | → Politikinhalte In der empirischen Analyse wird die mögliche Varianz und Variabilität der Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in regierungspolitischem Agenda-Setting und regierungspolitischer Politikformulierung untersucht. Hierauf liegt der Fokus der empirischen Analyse. |
| Implementierung und Durchführung/ Durchführungshandeln / Institutionalisierung | → Institutionalisierung Aufbauend auf den ersten empirischen Ergebnissen werden diese beispielhaft zu Meilensteinen der Institutionalisierung in Beziehung gesetzt. |
| Politikevaluierung/ Wirkungen von Policies | → Kein Gegenstand der Arbeit. |

Quelle: *Eigene Darstellung*

2.2 Materialauswahl und Datensatz der empirischen Untersuchung

Der zweite Abschnitt dieses Unterkapitels widmet sich der Materialauswahl und der Herleitung des Datensatzes für die empirische Untersuchung. Im Mittelpunkt stehen dabei die Primärquellen für die Analyse der Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in Agenda-Setting und Politikformulierung. Darüber hinaus wird auch ein Überblick gegeben die ausgewählten Meilensteine der Umsetzung, die ebenfalls für die Untersuchung herangezogen werden.

Primärquellen der empirischen Untersuchung der Interpretationen in Agenda-Setting und Politikformulierung

Nachdem eingegrenzt wurde, dass und warum die empirische Untersuchung auf Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und in der Politikformulierung fokussiert, müssen nunmehr weitere Eingrenzungen vorgenommen werden, um einen handhabbaren Datensatz hervorbringen zu können. Diese folgenden Ausführungen dienen der Auswahl des Materials anhand von Auswahlkriterien, die sich an den Verfahren der qualitativen Forschung orientieren. Wie weiter unten gezeigt wird, erfolgt die empirische Untersuchung anhand von Verfahren der qualitativen Analyse und mittels der Herleitung und Anwendung eines induktiv-konstruierten Kategorienschemas. Insbesondere dann, wenn Erhebung und Interpretation in der qualitativen Forschung gleichzeitig durchgeführt werden, ist die Auswahl der Daten ein wichtiger Schritt für den Forschungsprozess.

In Anlehnung an die Verfahren der *Grounded Theory* kann für die Materialauswahl und die Korpusbildung sowie zur weiteren Konkretisierung für die Feinanalyse im Rahmen qualitativer Forschung grundsätzlich zwischen einem *theoretical sample* einerseits und einem *selective sample* andererseits unterschieden werden. Beim *theoretical sample* werden die Kriterien im Prozess der Datenauswahl und -auswertung immer weiter konkretisiert. Beim *selective sample* werden diese Kriterien und damit relevante Einschränkungen vorab festgelegt, was der grundsätzlichen Eingrenzung des Materials diene. Aus dem *selective sample* ergibt sich der methodische Vorteil, dass der Forschungsprozess agiler gestaltet werden kann. Außerdem kann durch die Offenlegung von Kriterien beim *selective sampling* der möglichen Kritik einer vermeintlichen Beliebigkeit von qualitativer Analyse mit Fokus auf Sprechakten und Interpretationen durch eine derart systematische Auswahl entgegen gewirkt werden. Die folgende Box illustriert die hier gewählten Kriterien für die Materialauswahl.

Box 4: Kriterien für die Materialauswahl

1. Eingrenzung über Ereignislage/ Untersuchungszeitraum
2. Bestimmung von Teilsamples
3. Eingrenzung über formale Merkmale (Dokumententyp)
4. Eingrenzung über inhaltliche Merkmale

Quelle: *Eigene Darstellung*

Diese Kriterien werden nunmehr auf den Fall angewandt. Zunächst erfolgt die Anwendung für die Materialauswahl des regierungspolitischen Agenda-Setting, danach für die Auswahl des Materials der Politikformulierung.

Primärquellen für das regierungspolitische Agenda-Setting

Für das regierungspolitische Agenda-Setting wurde hinsichtlich der *Eingrenzung des Untersuchungszeitraums* schon mit der Auswahl des Falls eine Eingrenzung vorgenommen, nämlich auf die Jahre 1998 - 2009. Dies bedeutet, dass die 14., 15. und 16. Legislaturperiode des deutschen Bundestags betrachtet werden.

Das *Teilsample* wird auf Reden von Mitgliedern der Bundesregierung eingegrenzt. Aus der Vielzahl möglicher Darstellungsformen für sprachliche Äußerungen und Interpretationen erscheinen Reden von Mitgliedern der Bundesregierung hier deshalb besonders geeignet, weil sie auf die regierungspolitische Meinung fokussieren. Außerdem haben Reden im Vergleich zu anderen Formaten den Vorteil, dass sie von kürzerer Halbwertszeit sind und sich deshalb Verschiebungen in den Interpretationen zeitnah nachzeichnen lassen müssen. Allerdings muss auch nach der Eingrenzung auf Reden weiter selektiert werden, denn logischerweise wird das regierungspolitische Agenda-Setting durch die gesamte Regierung geprägt, so dass hier als SprecherInnen auch MinisterInnen aller Ressorts mit inhaltlichem Bezug zur Entwicklungspolitik in Frage kommen können. Das *Teilsample* bezieht sich im vorliegenden Fall auf die in Reden enthaltenen Äußerungen von ausgewählten Mitgliedern der Bundesregierung, die entweder aus der eigentlichen entwicklungspolitischen Ressortperspektive oder aus Koordinierungs- beziehungsweise einer übergeordneten Regierungsperspektive sprechen.⁵⁴ Die im Verlauf der Untersuchung

⁵⁴ Unter Verweis auf die Ausführungen von Baumann hierzu soll noch kurz auf den Prozess des Redenschreibens eingegangen werden (Baumann 2005: 87). Natürlich schreiben BundeskanzlerIn

vollzogene Einbindung der sicherheitspolitischen Perspektive durch den Verteidigungsminister sowie der übergeordneten Perspektive durch den Bundespräsidenten wurde im Forschungsprozess wieder verworfen. Erstens konnte anhand der verteidigungspolitischen Perspektive zwar die Kontroverse innerhalb der Bundesregierung zu sicherheitspolitischen Fragestellungen verdeutlicht werden. Einen Mehrwert für die Forschungsfrage bietet dies allerdings nicht, weil es in der vorliegenden Arbeit nicht darum geht, wie beispielsweise durch Diskurskoalitionen Allianzen geschlossen werden. Zweitens haben Stichproben von Reden der Bundespräsidenten gezeigt, dass selbst bei entwicklungspolitischem Bezug der Reden lediglich in sehr wenigen ausgewählten Passagen tatsächlich inhaltliche Bezüge nachzuzeichnen waren, die die Untersuchung von Interpretationen der Politikinhalte hätte anreichern können. Das *Teilsample* grenzt sich somit ein auf die Reden von Bundeministerin Wieczorek-Zeul sowie den Außenministern und der Kanzler/Kanzlerin in den Jahren 1998 - 2009.

Formale Kriterien wurden in Anlehnung an das von Baumann entwickelte Forschungsdesign zur Untersuchung von Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik aus dem Jahr 2005 festgelegt. Erstens enthält die vorliegende Untersuchung alle Regierungsreden, die im Bulletin der Bundesregierung abgedruckt sind (Baumann 2005: 87). Damit ist die Auswahl systematisch begründet. Außerdem liegt mit dem Bulletin eine zuverlässige Quelle vor, um die Ergebnisse der Arbeit nachzuvollziehen. Zwar enthält das Bulletin nicht alle von Regierungsmitgliedern gehaltenen Reden, „aber es umfasst alle Reden, die von der Bundesregierung selbst als wichtig und autoritativ angesehen werden“ (ebd.). Zweitens werden zusätzlich alle relevanten Dokumente berücksichtigt, die Absichtserklärungen beinhalten, unabhängig davon, ob sie als Reden im Bulletin abgedruckt sind. Hierzu zählen Regierungserklärungen⁵⁵ und Protokolle von Haushaltsdebatten im deutschen Bundestag.

und MinisterInnen ihre Rede nicht selbst und die in der Regel von Referenten entworfenen Texte wandern durch die so genannten ‚Hierarchien‘ der jeweiligen Häuser. Doch auch wenn die Ressort-LeiterInnen ihre Reden nicht selbst schreiben, so schränkt dies den Wert der Reden nicht ein, denn es ist „letztlich dennoch die Rednerin, die die Verantwortung für das von ihr Gesagte trägt“ (Baumann 2005: 88)

⁵⁵ Eine Regierungserklärung ist die Erläuterung politischer Handlungen, Pläne und Absichten einer Regierung, bezogen auf einen konkreten Anlass oder, bei Amtsantritt, auf die gesamte Legislaturperiode. Abgegeben wird sie vom Regierungschef oder einem Minister vor dem Parlament. In Deutschland wird vom Bundeskanzler zu Beginn seiner Amtszeit vor dem Bundestag eine Regierungserklärung abgegeben, in der dem Parlament die beabsichtigte Politik der Regierung während der Legislaturperiode vorgestellt wird. Sie hat keine juristische, wohl aber eine bedeutende politische Verbindlichkeit für Parlament und Regierung. Während der Legislaturperiode kann die Bundesregierung von sich aus Erklärungen durch den Bundeskanzler oder Minister zu aktuellen politischen Themen vor dem Parlament abgeben. Sie kann jedoch vom Bundestag nicht verpflichtet werden, Erklärungen abzugeben.

Letztlich erfolgt eine weitere Eingrenzung über die *inhaltlichen Merkmale*. Dabei wurde vorausgesetzt, dass die Reden einen inhaltlichen Bezug zu den Themen Frieden und Sicherheit in der Entwicklungspolitik aufweisen müssen. Somit wurden alle Reden von Wieczorek-Zeul, die quasi automatisch den formalen Kriterien entsprechen, in das *sample* integriert. Bei Bundeskanzler/in und Außenminister erfolgte die Auswahl über die Stichwortsuche im Bulletin. Ausgewählt wurden mit der Stichwortsuche alle Reden dieser Sprecher zum Thema Entwicklungspolitik; von diesen Reden wurden dann jene herausgesucht, in denen der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit inhaltlich eine Rolle spielt. Damit bleiben jene Beiträge, die nur sicherheitspolitische Bezüge aufweisen, außen vor.

Tabelle 2: Eingrenzung des Materials im regierungspolitischen Agenda-Setting

| Kriterien | Eingrenzung des Materials |
|---|---|
| Eingrenzung über Ereignislage/ Untersuchungszeitraum | Regierungspolitisches Agenda-Setting in der Amtszeit von Heidemarie Wieczorek-Zeul, 1998 - 2009 |
| Bestimmung des Teilsamples | Reden der Entwicklungsministerin (alle Reden); Reden von Kanzler/ Kanzlerin und Außenminister (Auswahl) |
| Eingrenzung über formale Merkmale (Dokumententyp) | Reden aus dem Bulletin der Bundesregierung wegen besondere Relevanz sowie zusätzlich Regierungserklärungen und Beiträge in Haushaltsdebatten, die nicht im Bulletin abgedruckt sind |
| Eingrenzung über inhaltliche Merkmale | Inhaltlich thematischer Bezug zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit (über Stichwortsuche zu Entwicklungspolitik im Bulletin) |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Primärquellen für die Untersuchung der Politikformulierung

Die Auswahl des Datensatzes für die Politikformulierung orientiert sich ebenfalls an den skizzierten Kriterien. Es handelt sich dabei um Primärquellen. Der folgende Überblick stellt die vorgenommene Eingrenzung dar.

Tabelle 3: Eingrenzung des Materials in der Politikformulierung

| Kriterien | Eingrenzung des Materials |
|---|--|
| Eingrenzung über Ereignislage/ Untersuchungszeitraum | Politikformulierung in der Amtszeit von Heidemarie Wieczorek-Zeul, 1998 - 2009 |
| Bestimmung des Teilsamples | Regierungspolitische und entwicklungspolitische Dokumente |
| Eingrenzung über formale Merkmale (Dokumententyp) | Koalitionsverträge, Konzepte/ Strategien, Entwicklungspolitische Berichte |
| Eingrenzung über inhaltliche Merkmale | Inhaltlich thematischer Bezug zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Zusammenfassende Übersicht über die Primärquellen

Aus diesen Eingrenzungen ergibt sich insgesamt der in Tabelle 4 dargestellte Datensatz an Primärquellen für die Untersuchung der Interpretationen im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung zwischen 1998 - 2009. Zur Übersicht wurden die Reden nach den jeweiligen SprecherInnen unterteilt und entlang der drei Legislaturperioden sortiert. Auch die Auflistung der offiziellen Politikdokumente erfolgt entlang der drei untersuchten Legislaturperioden. Beim ersten Durchgang durch das Material wurde deutlich, dass es in einigen Reden lediglich einzelne Passagen mit Bezug zur friedens- und sicherheitsbezogenen Entwicklungspolitik gibt, während in anderen Dokumenten mehrere Passagen und Textsequenzen berücksichtigt werden müssen. Insgesamt handelt es sich bei dem Datensatz um 61 Dokumente. Der Zugang zu den Daten wird durch die oben dargestellte Eingrenzung entlang der Kriterien erleichtert, denn erstens handelt es sich ausschließlich um Reden, die im Bulletin abgedruckt und elektronisch auf der CD-ROM des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung erfasst sind.⁵⁶ Zweitens handelt es sich darüber hinaus ausschließlich um solche Reden, die als Regierungserklärungen und Beitrag zu Haushaltsdebatten in den Jahren 1998 - 2009 über die Internetseite des

⁵⁶ Die CD-ROM „Bulletin 2010“ des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung beinhaltet sämtliche Reden des Bundespräsidenten, des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin und einiger Bundesminister, die im Laufe des Jahres vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegeben wurden. Auf der CD-Rom Bulletin 2010 sind nachgeschaltet ebenfalls sämtliche Bulletins der Jahrgänge 1996 - 2009 enthalten.

Deutschen Bundestags (www.bundestag.de) zugänglich sind. Die weiteren Politikdokumente sind ebenfalls über die Internetseiten des BMZ (www.bmz.de), der Parteien im Fall der Koalitionsverträge oder der Bundesregierung im Hinblick auf die ressortübergreifenden Konzepte zugänglich. Alle Titel der Primärquellen sind im Anhang der Arbeit chronologisch aufgelistet.

Tabelle 4: Detaillierter Datensatz der Primärquellen

| Dokumententyp | 14. Wahlperiode 1998 - 2002 | 15. Wahlperiode 2002 - 2005 | 16. Wahlperiode 2005 - 2009 |
|---|---|---|--|
| Reden Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | 7 (Wieczorek-Zeul) | 7 (Wieczorek-Zeul) | 10 (Wieczorek-Zeul) |
| Reden Bundeskanzler/ Bundeskanzlerin | 7 (Schröder) | 9 (Schröder) | 3 (Merkel) |
| Reden Außenminister | 4 (Fischer) | 4 (Fischer) | 1 (Steinmeier) |
| Offizielle Politikdokumente | 1998 Koalitionsvertrag 2000 Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention 2001 Entwicklungs- politischer Bericht | 2002 Koalitionsvertrag 2005 Übersektorales Kon- zept zur Krisenprä- vention, Konfliktbe- arbeitung und Frie- denssicherung 2005 Entwicklungs- politischer Bericht | 2005 Koalitionsvertrag 2007 Transformations- Konzept 2008 Entwicklungs- politischer Bericht |
| Gesamt | 21 | 23 | 17 |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Materialauswahl zur exemplarischen Untersuchung von Meilensteinen der Institutionalisierung

Aufbauend auf den Ergebnissen der Analyse der Interpretationen wird deren Zusammenhang mit Meilensteinen der Institutionalisierung deutscher Entwicklungspolitik im Themenbereich Frieden und Sicherheit beispielhaft diskutiert. Hierfür werden Meilensteine der Institutionalisierung deutscher Entwicklungspolitik im Thema Frieden und Sicherheit ausgewählt und untersucht. Zur Auswahl der beispielhaft zu untersuchenden Meilensteine der Institutionalisierung werden zwei Kriterien genutzt: erstens handelt es sich dabei um or-

ganisationale Veränderungen wie nachweisbare Veränderungen in den Verwaltungsabläufen oder die Neugründung von Arbeitseinheiten; zweitens handelt es sich dabei um die Ressourcen-Allokation wie dem Aufsetzen budgetierter Programme oder der Bereitstellung von Haushaltsmitteln.

Tabelle 5: Auswahl von Meilensteinen für die Institutionalisierung

| Kriterien | Beispiele der Institutionalisierung |
|--|---|
| Neugründung von Arbeitseinheiten und Veränderungen in den Verwaltungsabläufen | Institutionalisierung der Kooperation mit der Zivilgesellschaft; Aufsetzen ressortübergreifender Verfahren |
| Budgetierte Programme und Bereitstellung von Haushaltsmitteln | Bewilligte Projekte; Mittelbereitstellung für friedensorientierte nach DAC-Förderbereichsschlüsseln |

Quelle: Eigene Darstellung

Die weitere Ausdifferenzierung erfolgt im entsprechenden Unterkapitel im empirischen Teil der Arbeit. Für die Untersuchung von Meilensteinen der Institutionalisierung im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit wird sowohl auf Primär- als auch auf Sekundärquellen zurückgegriffen.

3. Methodische Perspektive, Verfahren der empirischen Untersuchung und das Konzept der *frames*

In diesem Unterkapitel wird ein erster Überblick über die methodische Perspektive und die Verfahren der empirischen Untersuchung der Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit geboten (3.1). Die verschiedenen Verfahren werden weiter unten werden im Einzelnen im empirischen Kapitel der vorliegenden Arbeit detailliert beschrieben. Außerdem wird in Abschnitt 3.2 das Konzept der *frames* vorgestellt, das in der vorliegenden Arbeit eine zentrale Rolle spielt zur Verdichtung von Deutungsmustern und als analytisches Hilfsmittel für die Untersuchung.

3.1 Methodische Perspektive und Verfahren der Untersuchung

In Anlehnung an die theoretische Position des epistemologischen Konstruktivismus wird zur Herleitung der Verfahren auf Überlegungen der qualitativen Sozialforschung zurückgegriffen. Darüber hinaus fließen auch Überlegungen aus der Diskursanalyse (die sich im Gegensatz zur oben dargelegten Diskurstheorie mit der methodischen Umsetzung von Diskursanalysen beschäftigt) in die methodische Positionierung ein. In Analogie zur Vielfalt diskurstheoretischer Ansätze gibt es auch für die diskursanalytische Forschung weder die eine Methodik noch einheitliche Standards (Keller 2004, Kerchner 2006). Nicht zuletzt deshalb wurde diskursanalytisch-inspirierte Forschung immer wieder dafür kritisiert, dass sie beliebig sei. Umso wichtiger ist es, die Verfahren der Analyse und Interpretation explizit zu machen, um die iterative Analyse- und Interpretationsarbeit im Rahmen qualitativer Forschung nachvollziehbar zu machen und wissenschaftlich zu begründen.⁵⁷

Im Rahmen qualitativer Forschung wird gemeinhin davon ausgegangen, dass es Fixierungen von Kategorien, die sich forschungsstrategisch in unabhängige und abhängige Variablen unterteilen lassen, *nicht* geben kann. Ihr Verständnis vom Untersuchungsgegenstand selbst ist damit ebenfalls in der post-positivistischer Perspektive zu verorten. Die qualitative Forschung geht vom Konstruktcharakter und von der Reflexivität sozialer Wirklichkeit aus. Objektive Lebensbedingungen können erst durch subjektive Bedeutungen für die Lebenswelt relevant werden (Flick et al. 2000: 22). Um diese Postulate in der Analyse nachvollziehen zu können, ist im Rahmen der qualitativen Forschung die Analyse immer gleichbedeutend mit der Interpretation der Daten. In dieser Gleichzeitigkeit liegt der zent-

⁵⁷ Dies ist nicht zuletzt der Grund dafür, dass die Methodendiskussion über diskursanalytische Verfahren weiterhin ein hohes Maß an Aufmerksamkeit erfährt. Beispielsweise ist ein Großteil der hier zitierten Werke mittlerweile in überarbeiteten Neuauflagen in 2010 und 2011 erschienen (vgl. Literaturverzeichnis).

rale Unterschied zu den kausalanalytischen Postulaten quantitativer Ansätze, die mit abhängigen und unabhängigen Variablen operieren. Qualitative Verfahren sind somit geeignet, auf die wechselseitige Bedingtheit von Faktoren einzugehen und der semantischen Komplexität sprachlicher Äußerungen Rechnung zu tragen. Quantitative Verfahren hingegen basieren in der Regel auf fixierten Kategorien sowie klar und präzise formulierten Annahmen, die in positivistischer Forschungstradition verifiziert oder falsifiziert werden können.⁵⁸ Diese Annahmen haben zusammenfassend weitreichende Auswirkungen auf die Art und Weise der Theorieentwicklung und auf die methodische Umsetzung. Die rationalistisch geprägte Theoriebildung zielt wie oben dargestellt darauf ab, kausale Erklärungen zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen zu etablieren. Post-Positivisten und die Vertreter qualitativer Forschung gehen hingegen davon aus, dass diese kausale Theoriebildung durch eine konstitutive ergänzt beziehungsweise ersetzt werden muss.

Für die Analyse-, Interpretations- und Abstraktionsschritte im Rahmen qualitativer Forschung werden in der Regel Verfahren des Kodierens und die Nutzung von Kategorienschemata angewendet. Ein wesentlicher Aspekt im Hinblick auf die Durchführung qualitativer Sozialforschung ist die Frage, ob die Kategoriensysteme, mit deren Hilfe etwa Bedeutungszusammenhänge aufgezeigt und untersucht werden sollen, bei Beginn der Auswertung bereits vorliegen dürfen – oder ob sie erst im Verlauf der Untersuchung gebildet werden (vgl. Baumann 2005: 98). Wenn die Kategoriensysteme schon vorher vorliegen, dann handelt es sich in der Regel um so genannte „*concept-driven*“ Verfahren. Wenn die Kategoriensysteme hingegen erst im Verlauf der Untersuchung und Interpretation im Rahmen iterativer Prozesse gebildet werden, dann handelt es sich um so genannte *text-driven*-Ansätze. Solche Kategorienschemata stellen Vergrößerungen des Bedeutungsinhalts der Textpassagen dar und ermöglichen den Vergleich von Texten und Textpassagen und das Auffinden der gesuchten Muster (vgl. Strauss 1991: 56-71, zitiert in Baumann 2005: 93).

Für die vorliegende Untersuchung gilt, dass das Kategoriensystem erst im Laufe der Untersuchung gebildet wird. Es wird bewusst darauf verzichtet, aus der bisherigen Literatur Kategorien abzuleiten. Schließlich wird vermutet, dass die bisherige Forschung möglicherweise Veränderungen und Verschiebungen in den Bezügen übersehen hat und von

⁵⁸ Bei quantitativen Verfahren stehen zudem oft Häufigkeitsverteilungen im Vordergrund, die zwar relativ reliabel sind, aber mitunter nicht sehr valide für die Untersuchung diskursanalytischer Gegenstände (Strauss 1998: 26). In manchen Fällen werden übrigens quantitative und qualitative Verfahren auch kombiniert, wie zum Beispiel bei Baumann (2005), der sowohl eine qualitative Analyse als auch eine Häufigkeitszählung durchführt. Die Ergebnisse letzterer werden allerdings von Baumann auch qualitativ ausgewertet. Strauss betont: „In der qualitativen Forschung werden mathematische Verfahren dafür überhaupt nicht oder nur in geringem Umfang angewendet, obwohl sicherlich auch hier ansatzweise oder implizit gezählt und gemessen wird“ (Strauss 1998: 26).

einer gewissen Einseitigkeit geprägt ist. Wenn ein Kategorienschema in Anlehnung an die bisherige Literatur gebildet würde, bestünde die Gefahr, diese Defizite zu reproduzieren. Außerdem ist es nicht der Anspruch, vorhandene Annahme (wie eine postulierte zunehmende Eigennutz- und Interessenorientierung deutscher Entwicklungspolitik, die es lediglich aufzudecken gilt) Theorien am Material zu testen. Stattdessen geht es im Gegenteil darum, die Vielfältigkeit und Mehrdeutigkeit möglicher Bezüge vor dem Hintergrund der vielen Herausforderungen und im *Krisenkontext* von Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre ergebnisoffen berücksichtigen zu können. Dieser Anspruch ist der Grund dafür, diese Bezüge und ihre möglichen nuancierten Veränderungen anhand des induktiven Verfahrens herauszufiltern.

„Dieser Verstehensprozess wird als offener Prozess angesehen, der zwar von einem Vorverständnis ausgeht, das auch expliziert werden soll, in dem der analytische Rahmen, der an die Texte herangetragen wird, aber immer verändert werden kann und soll, wenn dies zum Verständnis der Texte sinnvoll ist. Das Interesse liegt allerdings nicht auf den Besonderheiten der jeweiligen einzelnen Texte, sondern auf deren Gemeinsamkeiten und auf den Regularitäten und Mustern in den analysierten Texten“ (Baumann 2005: 92).

Dieser induktive Prozess ist – wie im Zitat von Baumann deutlich wird – vor allem darauf gerichtet, Gemeinsamkeiten und Muster in Texten zu finden und diese durch Kodierungen zu verdichten. Dies entspricht auch dem Anspruch an diskursanalytische Politikforschung, die Nullmeyer als eine unter mehreren methodischen Varianten versteht:

„Diskursanalytische Politikforschung über Policy-Entwicklungen ist in dem methodischen Sinne eine kontrollierte Analyse von politischen und politikrelevanten (Massen-)Texten mit dem Ziel, grundlegende und großflächige Sinneinheiten ausfindig zu machen, die als organisierter Kern einer (dominanten oder unterlegenen) Politik gelten können“ (Nullmeyer 2004: 304 f.).

Der Anspruch, Gemeinsamkeiten herauszufiltern, nachzeichnen und für die nuancierte Untersuchung durch verschiedene Verfahren analysieren zu können unterscheidet sich deutlich vom hermeneutischen Verständnis. Die Hermeneutik fragt nach individuellen Sprechereignissen. Hier geht es allerdings stattdessen um kollektive Muster und Zusammenhänge, die im Sprechhandeln realisiert und aktualisiert werden.⁵⁹ Aus der Perspektive der konstruktivistischen Ontologie sind diese Muster eben jene kollektiv wirksamen Wirklichkeitskonstruktionen und Begründungszusammenhänge, die bestimmte Weltbilder und Ideen enthalten. Dies ist der Unterschied zu Einstellungsanalysen und der Untersuchung von *belief systems* (Überzeugungen), weil diese an individuelles Handeln geknüpft sind

⁵⁹ Auch im Gegensatz zu Inhaltsanalysen, die individuelle Bedeutungskonstruktionen in den Mittelpunkt stellen.

und die kollektive Ebene von Prozessen gesellschaftlicher Wirklichkeitskonstruktionen unterbelichtet lassen.⁶⁰

Die Wirklichkeitskonstruktionen der sozialen Welt im Sinne konstruktivistischer Ideen allerdings beziehen sich auf die kollektiven Interpretationen, die die Gegenstände konstituieren. Dabei handelt es sich beispielsweise um Vorstellungsinhalte, die sich in Weltbildern manifestieren. Bei Baumann handelt es sich dabei um Begründungszusammenhänge als politikrelevante Wirklichkeitskonstruktionen für die deutsche Außenpolitik (vgl. Baumann 2005). Ein weiteres Forschungsbeispiel für die Analyse von kollektiven Deutungsgehalten in politischen Prozessen ist die Analyse von Holmgren zur Waldpolitik der Vereinten Nationen. Auch Holmgren beschäftigt sich in ihrer Arbeit mit Wirklichkeitskonstruktionen und Begründungszusammenhängen, die ideenseitig verortet sind (vgl. Holmgren 2008).

Nach der Erläuterung wesentlicher Merkmale der qualitativen Forschung sei letztlich noch auf die Berücksichtigung der Gütekriterien sozialwissenschaftlicher Methoden verwiesen, denen eine qualitative Untersuchung Rechnung tragen muss. Diese sind Validität und Reliabilität.

Die Validität steht in engem Zusammenhang mit der *richtigen* Materialauswahl. Dies ist ein wichtiges Anliegen von qualitativer Forschung, die sich gemeinhin äußerst dezidiert mit der Materialauswahl auseinandersetzt und hierfür spezielle Methoden entwickelt hat (siehe oben). Wenn Datenerhebung und Datenauswertung sich in einem iterativen Prozess ablösen und sich somit die Trennung zwischen diesen beiden Phasen aufhebt, dann ist die Materialauswahl umso wichtiger, denn: Die Datenauswertung wird zu einem integralen Bestandteil des Datenerhebungsprozesses. Fungiert Text als Indikator für Repräsentationen, so setzt eine Analyse voraus, dass alles, was dafür relevant ist, auch in den gewählten Texten zugänglich ist. Nur wenn der gewählte Textkorpus umfassend genug gewählt ist, ermöglicht seine Analyse den Blick auf den gesamten Horizont. Um die Analyse handhabbar zu machen ist es allerdings erforderlich, Präzisierungen vorzunehmen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird durch die oben angewandten Methoden der Materialauswahl und Eingrenzung in Anlehnung an Überlegungen der *Grounded Theory* Rechnung getragen.

Eine größere Herausforderung hingegen stellt das Kriterium der Reliabilität qualitativer Forschung dar. Reliabilität bezieht sich auf Genauigkeit und damit verbundene Wieder-

⁶⁰ Ulbert verweist in diesem Zusammenhang exemplarisch auf die Arbeiten von Goldstein/ Keohane Anfang der 1990 Jahre, bei denen allerdings diese „beliefs held by individuals“ als zusätzliche unabhängige Variablen verstanden werden (Ulbert 2003: 391 ff.).

holbarkeit. Hier ist es vor allem wichtig, Zuverlässigkeit durch ein transparentes Forschungsdesign zu gewährleisten. Dies ist in der vorliegenden Arbeit im empirischen Teil der Fall. Aus diesem Grund wird den konzeptionell-methodischen Überlegungen ein angemessener Raum im empirischen Kapitel zuteil. Gleichzeitig ist hinsichtlich der Möglichkeit von Wiederholbarkeit der Anspruch qualitativer Analyse eher niedrig: Aus qualitativer Perspektive gilt jede Untersuchungssituation als einzigartiges Ereignis und wird auch als solches behandelt.⁶¹

Zusammenfassend sucht die qualitative Forschung im post-positivistischen Sinne nach kollektiven Sinneinheiten und Deutungsmustern und ist geeignet, deren kokonstituierende Begründungszusammenhänge zu thematisieren. Durch die Herleitung induktiver Kategoriensysteme und deren Anwendung für die Analyse verfügt die qualitative Forschung über geeignete Verfahren, um die Prozesse der Datenerhebung, -analyse und -interpretation iterativ zu verknüpfen. Dieses Hin und Her zwischen Erhebung, Analyse und Interpretation spiegelt sich in der vorliegenden Arbeit wider. Die entsprechenden Verfahren werden somit auch erst im folgenden empirischen Teil dargelegt und anhand der jeweiligen Zwischenergebnisse erläutert. Allerdings erfolgt schon an diesem Kapitel ein methodischer Überblick über das Konzept der *frames*, das eine zentrale Rolle für die Untersuchung spielt.

3.2 Frames in der Politikwissenschaft und der Policy-Forschung

Frames und die so genannte Rahmenanalyse haben seit einigen Jahren in den Politik- und Sozialwissenschaften unter anderem im Zusammenhang mit dem oben skizzierten *Linguistic Turn* und den einhergehenden theoretischen Implikationen einen Aufstieg erfahren.

In die Politikwissenschaft haben *frames* durch die Arbeiten von Rein & Schön Anfang der 1990er Jahre Eingang gefunden. Rein & Schön geht es mit dem von ihnen propagierten

⁶¹Schwab-Trapp betont, dass beispielsweise die *Grounded Theory* als gängiges Verfahren qualitativer Forschung sowohl über ihre Verfahren der Materialauswahl als auch über die Abstraktionsschritte zur Verdichtung von Gemeinsamkeiten und Mustern von Text und Aussagen in der Lage ist, auf die Herausforderungen diskursanalytischer Forschung zu reagieren (Schwab-Trapp 2004: 174). Damit ist sie auch in der Lage, dem Gütekriterium sozialwissenschaftlicher Methoden weitgehend Rechnung zu tragen: nämlich der Validität als dem Anspruch ‚das Richtige‘ gültig zu messen, und ‚Reliabilität‘ als dem Anspruch das Richtige zuverlässig zu messen (Baumann 2005: 94). Der qualitativen Forschung einen Mangel an Objektivität, Reliabilität und Validität vorzuwerfen und damit die Wissenschaftlichkeit qualitativer Verfahren generell in Frage zu stellen, ist nicht dafür geeignet, sich mit tatsächlichen Problemen der qualitativen Forschung (wie oben kurz skizziert) kritisch auseinander zu setzen. Denn Objektivität, Reliabilität und Validität (im Sinne der quantitativen Forschung) sind Gütekriterien, *gegen* die sich die qualitative Forschung explizit wendet.

Ansatz vor allem darum, ein Verfahren zu entwickeln, das ein besseres Verständnis davon ermöglicht, warum hartnäckige politische Kontroversen in der politischen Praxis oftmals so langwierig sind, häufig relativ immun gegenüber Lösungsalternativen und selten wirklich aufgelöst werden (z.B. Rüstungspolitik, Arbeitsmarktpolitik). Rein & Schön postulieren in diesem Zusammenhang, dass sich diese Kontroversen auf *frames* beziehen, in die Ideen integriert sind (1991: 262). Dies erkläre den hohen moralischen Wert im Rahmen solcher Kontroversen.

In der Politikwissenschaft ist im Zusammenhang mit dem *frame*-Konzept insbesondere die Policy-Forschung erwähnenswert. Den Hintergrund hierfür bildet der Aufstieg der argumentativen und interpretativen Perspektiven in der Policy-Forschung ab etwa Beginn der 1980er Jahre. Dieser ist eng verbunden mit einer grundsätzlichen Kritik gegenüber der lange Zeit dominanten rationalistischen Perspektive der Policy-Analyse.⁶² Das Erklärungspotenzial rationalistischer Ansätze in der Policy-Forschung wird deshalb in Frage gestellt, weil anhand empirischer Ergebnisse zunehmend deutlich wird, dass sich entgegen der rationalistischen Postulate Politikinhalte nicht immer klar erkennen und sich die Ziele der Akteure nicht unbedingt auf fixe Handlungsmotive reduzieren ließen (Kerchner 2006: 39). Ein weiterer Ausgangspunkt für die Kritik und die Weiterentwicklungen ist, dass entsprechend der politischen Realität moderner Demokratien Regierungen schwerlich unilateral handeln können. Außerdem zeigt sich, dass rationalistische Vertreter zwar bei relativ einfach gelagerten Policy-Problemen mit ihren Grundannahmen eines Objektivismus und instrumenteller Rationalität der Akteure meist wenige Schwierigkeiten zur Erklärung von Politikverläufen haben. Das Dilemma rationalistischer Forschung wird jedoch bei komplexen politischen Problemsituationen und Sachverhalten offensichtlich, da diese zwangsläufig mehr Raum für verschiedene plausible Interpretationen bieten. Letztlich trägt bei der Ausbildung interpretativer und argumentativer Ansätze in der Policy-Forschung auch die oben erwähnte sozialwissenschaftliche Rezeption des *Linguistic Turn* analog zu den Entwicklungen in den Theorien der Internationalen Beziehungen dazu bei, dass ab etwa Mitte der 1980er Jahre eine Hinwendung zu interpretativen Arbeiten und Zugängen vollzogen wurde.⁶³ Dieser Rekurs auf den *Linguistic Turn* führt auch in der Policy-Forschung dazu, dass Sprache nicht als Abbildung zur Beschreibung der Wirklichkeit verstanden wird, sondern als Teil derer Konstruktion. Vor diesem Hintergrund hat sich die

⁶² Mit dieser Forschungsperspektive geht die Vorstellung einher, Policy-Analysten könnten nach rationalistischem Wissenschaftsverständnis Lösungen für objektiv „wahre“ Probleme einzelner Politikfelder bereitstellen. Sind die Probleme erst einmal definiert, dann durchläuft Policy-Making bestimmte Phasen, nach denen Politikprozesse modelliert werden können.

⁶³ In der Policy-Forschung fristen diese Ansätze weiterhin eher ein Schattendasein. Bei Blum & Schubert finden sie kaum Erwähnung (2011). Die Dominanz positivistischer Zugänge und nicht zuletzt die methodischen Schwierigkeiten der Durchführung von interpretativ-diskursanalytisch inspirierten Ansätzen tragen hierzu sicher ihren Teil bei.

Policy-Forschung weiterentwickelt. Wenngleich keine einheitliche Definition für die neueren Ansätze vorliegt, so lassen sie sich für die weitere Arbeit paradigmatisch in eine argumentative Perspektive einerseits und eine interpretative Perspektive andererseits einteilen. Diese Unterscheidung dient dem Aufzeigen der Differenzen zwischen Ansätzen, die sich im Rahmen der Policy-Forschung auf *Sprache* beziehen.

Die argumentative Perspektive der Policy-Forschung, erstens, beschäftigt sich vor allem mit dem Zusammenhang zwischen Problemwahrnehmung und Politikformulierung. Sprache wird im Rahmen dieser argumentativen Ansätze als ein *Medium* wahrgenommen, durch das Akteure ihre Welt *schaffen* (Hajer 2004: 273, Hervorhebung im Original). Dabei ist es den Vertretern dieser Perspektive der Policy-Forschung wichtig zu betonen, dass mit dieser Haltung nicht die subjektiv wahrgenommenen Missstände negiert werden sollen. Ihnen geht es hingegen vor allem um den Zusammenhang zwischen den Missständen und der Politikformulierung. Hingegen ist es die Kausalbeziehung zwischen Missstand und Relevanz für das *policy-making*, die im Rahmen dieser Arbeiten kritisch hinterfragt wird.

“The proposition that ‘problems’ do not ‘exist’ ‘out there’ in society does not ignore or downplay the full range of troubling conditions [...]. Instead, it insists that how ‘problems’ are represented in policies – how they are discursively produced – affects the particular understanding given to those conditions at points in time and space, and that these conditions matter. That is, how ‘problems’ are represented has important effects for what can be seen as problematic, for what is silenced, and for how people think about these issues and about their place in the world” (Bacchi & Eveline 2010: 111 f.).

Politik kreist nach den Vertretern der argumentativen Perspektive vor allem darum, die argumentative Dominanz über bestimmte Interpretationen und Deutungen zu bekommen. Sprache wird hier allerdings meist als Mittel zum Zweck der Durchsetzung der Interessen von Akteuren, wie zum Beispiel in den frühen Arbeiten von Fischer und Forester (Fischer & Forester 1993). Während die Vielfalt möglicher Interpretationen anerkannt wird, wird jedoch nicht daran gezweifelt, dass Interessen immer der Nutzenmaximierung dienen und weitgehend unveränderbar sind. Diese Ansätze können allerdings nicht erklären, warum sich Interessen wandeln.

Die interpretative Perspektive der Policy-Forschung, zweitens, hingegen lehnt die Vorstellung ab, dass Akteure mit vorgegebenen Interessen Politikverläufe im Sinne einer Interessenverfolgung bestimmen können. Wie in den oben herausgearbeiteten Überlegungen aus der epistemologischen Perspektive des Konstruktivismus vertreten diese Autoren die Ansicht, dass weder Akteure noch Strukturen allein Politikverläufe bestimmen können,

sondern dass beide Pole sich wechselseitig bedingend eine Rolle spielen und vom jeweiligen Kontext abhängen. Fischer erkennt dies in einem späteren Werk an und betont insbesondere den Aspekt der sozialen Interpretation, der deutlich über das rhetorische Stilmittel der Argumentation hinausgeht.

“The social and political life under investigation is embedded in a web of social meanings produced and reproduced through discursive practices. Politics and public policy are understood to take shape through socially interpreted understandings, and their meanings and the discourses that circulate them are not of the actors’ own choosing or making” (Fischer 2003: 13).

Die Sprache verliert nach dem Verständnis dieses interpretativen Strangs der Policy-Forschung analog zu poststrukturalistischen Grundannahmen auch hier ihre neutrale, rein beschreibende Funktion (Pülzl & Wydra 2011: 396). Analog zur Kritik der epistemologischen Position gegenüber dem moderaten Konstruktivismus betonen diese Vertreter ebenfalls, dass Sprache und Argumentation nicht als zusätzliche Einflussvariablen im Politikprozess behandelt werden sollten, sondern als formierend für eben jenen betrachtet werden müssen (ebd.). Für die Analyse ergibt sich daraus, dass es nicht darum gehen kann, die *richtigen Antworten* zu liefern, da dies unterstellt, die Wahrnehmung und Einordnung des politischen Problems sei bereits eindeutig. Vielmehr versuche sie die Definition von Begründungszusammenhänge und Konstruktionen und somit das *framing* zu hinterfragen.

Sowohl die argumentative als auch die interpretative Policy-Forschung recurriert auf das Konzept der *frames*, um die Rolle von Sprache in ihr Forschungsdesign zu integrieren. Die Beschäftigung mit *frames* in den Sozialwissenschaften geht zurück auf Erving Goffman. Goffman schlägt in den 1970er Jahren eine neue Dimension der Analyse kultureller Repräsentationen vor, die er *Rahmenanalyse* nennt. Grundsätzlich bedeutet für Goffman die Rahmenanalyse eine Analyse der Organisation von Alltagserfahrungen, bei der es darum geht, grundlegende Rahmen herauszuarbeiten, die in der Gesellschaft zur Verfügung stehen, um Ereignisse verstehen zu können. Dabei werden zwei Typen so genannter *primary frameworks* unterschieden, die in jeder Kultur produziert werden, nämlich natürliche Rahmungen einerseits und soziale Rahmungen andererseits. Die Funktion der *primary frameworks* ist es, dazu beizutragen, dass “what would otherwise be a meaningless aspect of the scene” umgedeutet werden kann “into something that is meaningful” (Goffman 1974: 21). Dabei setzt Goffman voraus, dass diese Rahmungen für den jeweiligen Kontext die richtigen sind und unveränderbar sind. Er vertritt somit eine substantialistisch-normative Perspektive im Hinblick auf diese Rahmungen.

Auf Goffman aufbauend haben sich zunächst vor allem Autoren aus dem Bereich der Erforschung sozialer Bewegungen mit dem Konzept der kollektiven *frames* auseinandergesetzt (Snow et al. 1986, Gamson 2004). Snow & Benford als wichtigen Vertretern geht es in Zusammenhang mit *frames* darum, jene Faktoren, die für Erfolg und Misserfolg sozialer Bewegungen verantwortlich sind, zu identifizieren. Es interessiert sie dabei vordergründig die Untersuchung der Problem-Repräsentation von sozialen Missständen und die Verbreitung dieser Interpretationen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass soziale Bewegungen Probleme intentional *rahmen*, um darüber ihre Erfolgchancen in der Beeinflussung öffentlicher Politiken zu erhöhen. Dementsprechend gehen Snow & Benford davon aus, dass Individuen eine beachtliche Kontrolle über die Rahmungsprozesse ausüben können. Ähnlich Goffman nehmen auch Snow & Benford dennoch insofern eine substantialistische Perspektive ein, als sie postulieren, dass einige Rahmungen *truthful* sind, während andere als *misframings* gelten. Zur Systematisierung der Analysen haben Snow & Benford in ihren Arbeiten drei Dimensionen von *frames* herausgearbeitet, die für die Wirklichkeitskonstruktionen sozialer Bewegungen durch öffentlich stattfindende Rahmungsprozesse im politischen Kampf um vorherrschende Deutungsmuster relevant sind. Diese drei Dimensionen sind die Diagnoserahmung/ *diagnostic framing*, die Prognoserahmung/ *prognostic framing* und die Motivationsrahmung/ *motivational framing*. Die Diagnoserahmung besteht aus der Identifizierung des Problems und der Verursachungszusammenhänge sowie der Zuweisung von Schuld. Die Prognoserahmung artikuliert Lösungen des Problems oder wenigstens die nächsten Schritte der Handlungsstrategie. Dabei wird der Möglichkeitsraum ‚vernünftiger‘ Optionen durch die Art der Diagnose entsprechend eingeschränkt. Das *motivational framing* letztlich ist eng an den Handlungsrahmen sozialer Bewegungen ausgerichtet und bezieht sich auf den Anspruch, Verbündete zu konkreten Handlungen zu motivieren (Snow & Benford 1988: 199). Snow & Benford betonen, dass diese Dimensionen sinnvoll gekoppelt sein müssen, damit der *frame* seine Geltungskraft entwickelt (Snow & Benford 1988: 197 f.).⁶⁴

Die Arbeiten von Snow & Benford und vor allem ihre *Frame*-Dimensionen spielen auch in der Konkretisierung von *Frame*-Ansätzen in der Politikwissenschaft und der Policy-Forschung eine wichtige Rolle. In der interpretativen und argumentativen Policy-Analyse

⁶⁴ Andere Anwendungsbeispiele der Beschäftigung mit *frames* finden sich in der Medienforschung. Exemplarisch hierfür sind die Arbeiten von Entman, der *frames* wie folgt charakterisiert: „Most Frames are defined by what they omit as well as include, and the omissions of potential problem definitions, explanations, evaluations, and recommendations may be as critical as the inclusions in guiding the audience“ (Entman 1993: 54). Ein weiterer Vertreter aus der Medienforschung ist Scheufele, der *frames* als Interpretationsmuster für Geschehnisse oder Sachverhalte versteht. Durch diese Interpretationsmuster lassen sich „Informationen sinnvoll einordnen und effizient verarbeiten“ (Scheufele 2003: 30). Nach Scheufele entfalten *frames* handlungstheoretische Relevanz dadurch, dass bestimmte Aspekte der Wirklichkeit betont werden und andere nicht zur Sprache kommen. Darüber werden „Attributionen, Bewertungen oder Entscheidungen nahegelegt“ (ebd.).

werden *frames* dementsprechend unter Berücksichtigung der Überlegungen von Snow & Benford als zentrale ordnende Strukturen verstanden, mittels derer die Welt wahrgenommen und konstruiert werden kann. Ziel einer *Frame*-Analyse in der Policy-Forschung ist die Erfassung und Beschreibung kollektiver Deutungen, Interpretationen oder Argumentationsmuster im Rahmen politischer Prozesse. Dabei wird entsprechend der rationalistischen Forschungstradition des argumentativen Strangs der Policy-Forschung dort *framing* als intentionale Kommunikationsstrategie verstanden. Es wird postuliert, dass Akteure entsprechend ihrer Interessen *framen* und dass diese *frames* den Interessen und *individuellen belief systems* einzelner Akteure unterliegen. Die interpretative Perspektive hingegen sieht das *framing* selbst schon als Teil des sozialen Handelns und ist damit geeignet, die Ko-Konstitution von Handlung und Struktur über die Ergründung von *frames* zu thematisieren. Auch in der interpretativen Policy-Forschung wird zwar nicht abgestritten, dass einzelne Akteure intentional handeln. Weil aber davon ausgegangen wird, dass temporär fixierte kollektive Deutungsmuster nicht linear auf diese Intentionen zurückgeführt werden können, sind diese für die Forschung nicht relevant. Entsprechend dieser Postulate macht die Suche nach dem wahren oder wichtigen *frame* bzw. den *richtigen* Beweggründen von Regierungspolitikern wenig Sinn, da die Existenz eines solchen substantialistischen Ursprungs als letztes Erklärungsmuster abgesprochen wird. Empirische Untersuchungen, die sich aus dieser zweiten Perspektive der Policy-Forschung mit *frames* beschäftigen, fokussieren somit meist darauf, die innerhalb und durch *frames* konstituierten Begründungsmuster und deren Wandel aufzudecken.⁶⁵

Zusammenfassend wird in der vorliegenden Arbeit auf die interpretative Perspektive der Policy-Forschung rekurriert, um das *Frame*-Konzept für die folgende empirische Untersuchung nutzbar machen zu können. *Frames* werden somit verstanden als temporär fixierte kollektive Deutungsmuster, die selbst soziales Handeln darstellen und deren Verschiebungen und Veränderungen im Kontext mit den sie prägenden Interessen und Strukturen analysiert werden können. *Frames* können unter Rückgriff auf Snow & Benford in die drei Dimensionen der Diagnoserahmung, der Prognoserahmung und Motivationsrahmung unterteilt werden. Um den Kontext der *frames* für die vorliegende Arbeit nutzbar zu machen, wird auf diese Heuristik von Snow & Benford zurückgegriffen. Wie dies im Einzelnen geschieht und welche forschungsstrategische Funktion *frames* damit zuteilwird, wird im nächsten Kapitel erläutert.

⁶⁵ Diesem Verständnis entsprechend untersucht beispielsweise Holmgren in ihrer Analyse der Waldpolitik der Vereinten Nationen dementsprechend *frames* in Bezug die Ideen, die diesen *frames* immanent sind (Holmgren 2008).

4. Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde der theoretische Rahmen in Anlehnung an Überlegungen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen hergeleitet. Es wurde gezeigt, dass und wie Desiderata in der bisherigen Literatur mit konstruktivistischen Überlegungen aus den IB-Theorien überwunden werden können. Die theoretische Position beinhaltet einen Perspektivwechsel: sprachliche Konstruktionsprozesse werden nicht als Ergebnis intentionalen Handelns verstanden und untersucht. Den sprachlichen Konstruktionen selbst wird eine performative Rolle in Politikprozessen zugeschrieben.

Danach wurde erläutert, wie der Untersuchungsgegenstand entsprechend der skizzierten theoretischen Perspektive verortet wird. Hierfür wurde auf Überlegungen aus der Policy-Forschung rekurriert und die Policy-Phasen nach dem Policy-Cycle-Modell als heuristischer Rahmen genutzt. Es wurde gezeigt, dass und warum die empirische Untersuchung auf den Interpretationen und sprachlichen Konstruktionen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung fokussiert. Öffentliche Debatten und Kontroversen werden nicht betrachtet, da es in der Arbeit um Regierungspolitik vor dem Hintergrund der Kritik gegenüber einer verstärkt interessenbezogenen Ausrichtung von Entwicklungspolitik geht. Darüber hinaus wurde erläutert, welche Rolle die Untersuchung der institutionalisierten Entwicklungspolitik im Forschungsprozess spielt.

Im Anschluss an diese Verortung wurde das Material für die empirische Untersuchung der deutschen Entwicklungspolitik 1998 - 2009 eingegrenzt und vorgestellt. Hierfür wurde auf Kriterien aus der qualitativen Sozialforschung zurückgegriffen und ein Datensatz von insgesamt ca. 60 Reden und Dokumenten für die Untersuchung der Varianz und Variabilität der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in Agenda-Setting und Politikformulierung gebildet. Für das regierungspolitische Agenda-Setting handelt es sich dabei um etwa 50 Reden von Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul, Bundeskanzler Schröder und Bundeskanzlerin Merkel sowie den Außenministern Fischer und Steinmeier der Jahre 1998 - 2009, die im Bulletin der Bundesregierung abgedruckt sind und thematischen Bezug zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit aufweisen. Für die Politikformulierung wurden 9 Dokumente anhand der Kriterien ausgewählt. Dabei handelt es sich um regierungspolitische Absichtserklärungen sowie entwicklungspolitische Konzeptpapiere. Darüber hinaus wurde ebenfalls vorgestellt, wie die Institutionalisierung eingegrenzt und nach welchen Kriterien das Material ausgewählt wurde, um die Beziehung zwischen den

Interpretationen der Verknüpfung zwischen Entwicklung und Sicherheit und der Institutionalisierung zu diskutieren.

Nach der Auswahl des Materials wurde letztlich erläutert, dass die qualitative Forschung geeignet ist, um die empirische Untersuchung anhand des Materials durchzuführen. Darüber hinaus wurden die grundsätzlichen Merkmale qualitativer Forschung vorgestellt und erläutert, dass und warum in der Arbeit die induktive Herleitung des Kategorienschemas gewählt wurde. Letztlich wurde das Konzept der *frames* vorgestellt, das als analytisches Hilfsmittel eingesetzt wird.

Auf der Basis dieser Positionierung und Eingrenzung erfolgt im nächsten Kapitel die Untersuchung der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 – 2009 anhand von Politikformulierung und Agenda-Setting sowie anhand von Beispielen der institutionalisierten Entwicklungspolitik.

Kapitel 3

Empirische Untersuchung der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 - 2009

Das vorangegangene Kapitel hat sich der Herleitung des theoretischen Rahmens, der Verortung des Untersuchungsgegenstands sowie einer ersten Vorstellung der methodischen Verfahren gewidmet. Dabei wurde deutlich, dass die qualitative Forschung sich durch einen iterativen Prozess der Datenerhebung, der Datenanalyse und der Dateninterpretation charakterisieren lässt. Dies hat Implikationen sowohl für die Illustration der Vorgehensweise als auch für die Vorstellung der Ergebnisse, da beides eng miteinander verwoben ist. Dementsprechend fließen die Analyseverfahren in die Darstellung der empirischen Untersuchung und ihrer Ergebnisse in dieses vorliegende dritte Kapitel ein. Dieses dritte Kapitel der Arbeit gliedert sich in vier Unterkapitel. Jedes Unterkapitel schließt mit einer Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse.

Im ersten Kapitel wird der forschungsstrategische Nutzen der *frames* erläutert und es werden idealtypische *frames* als analytisches Hilfsmittel induktiv hergeleitet. Das erste Unterkapitel schließt mit einer Übersicht über die beiden idealtypischen *frames* und der Übersicht über das Kategorienschema für die qualitative Untersuchung.

Im zweiten Unterkapitel werden die beiden Idealtypen – der so genannte Gerechtigkeitsframe und der so genannte Sicherheitsframe – im Detail vorgestellt. Damit dient das zweite Unterkapitel der Diskussion der Varianz der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im Agenda-Setting und in der Politikformulierung.

Im dritten Unterkapitel werden die Idealtypen genutzt, um die Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit nuanciert über den Untersuchungszeitraum zu untersuchen. Anhand dieses Analyseschritts wird nachgezeichnet, ob und wann sich die Interpretationen der Annäherung von Frieden und Sicherheit im Zeitverlauf verändert haben. Im Rahmen des Unterkapitels werden auch die entsprechenden Analyseverfahren erläutert.

Nach der Analyse der Interpretationen in Agenda-Setting und Politikformulierung erfolgt im letzten Unterkapitel die Beleuchtung des Zusammenhangs zwischen dieser Varianz und Variabilität in den Interpretationen einerseits mit der entwicklungspolitischen Institutionalisierung andererseits. Hierfür werden ausgewählte Meilensteine der Institutionalisierung im Lichte der Ergebnisse der vorangegangenen Unterkapitel diskutiert.

Abgesehen von den Zusammenfassungen am Ende eines jeden Unterkapitels erfolgt keine weitere Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse in diesem Kapitel. Stattdessen werden die wichtigsten Ergebnisse des empirischen Teils zu Beginn des abschließenden Kapitels der Arbeit (Kapitel 4) rekapituliert. Damit soll eine gute Überleitung zur Deutung der Ergebnisse im Kapitel 4 hergestellt werden.

1. Die Entwicklung des Kategorienschemas

Im ersten Unterkapitel der empirischen Untersuchung stehen die Darlegung der forschungsstrategischen Bedeutung von *frames* für die vorliegende Untersuchung und die Vorstellung des Kategorienschemas für die Untersuchung der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit im Mittelpunkt. Das Unterkapitel gliedert sich in zwei Abschnitte: In Abschnitt 1.1 wird die forschungsstrategische Funktion von *frames* im Rahmen der vorliegenden Arbeit erläutert. Abschnitt 1.2 widmet sich der Vorstellung des entsprechend der skizzierten Verfahren induktiv hergeleiteten Kategorienschemas, das für die weitere Untersuchung genutzt werden wird.

1.1 Die forschungsstrategische Funktion von *frames* und deren induktive Herleitung

Es wurde oben erläutert, dass die vorliegende Arbeit in ihrem empirischen Teil auf die Verfahren der qualitativen Sozialforschung zurückgreift, um die Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit zu untersuchen. Außerdem wurde erläutert, dass das Kategoriensystem für die Untersuchung der deutschen Entwicklungspolitik induktiv entwickelt werden soll. Danach wurde verdeutlicht, dass das Konzept der *frames* aus der interpretativen Policy-Forschung sprichwörtlich einen *Rahmen* darstellt, um die Untersuchung kollektiver Deutungsmuster zu konkretisieren und durchzuführen. In diesem Abschnitt geht es nunmehr darum, die bisherigen Überlegungen zur methodischen Vorgehensweise mit den Ausführungen zum *Frame*-Konzept zu verbinden, um die forschungsstrategische Funktion von *frames* in der vorliegenden Arbeit herauszuarbeiten. Wichtig ist dabei entsprechend der Postulate der qualitativen Forschung, dass die induktive Entwicklung des Kategoriensystems für die Untersuchung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit integraler Bestandteil der Analyse ist. In der qualitativen Forschung hängen Erhebungs-, Interpretations- und Abstraktionsschritte eng miteinander zusammen, weil sich jeweils inhaltliche Schlussfolgerungen für den Forschungsprozess ableiten lassen. Das Konzept der *frames* ist dabei ein konzeptionell-analytisches Hilfskonstrukt. Erstens dient es dazu, Idealtypen der kollektiven Deutungsmuster herzuleiten, die den Analyseprozess unterstützen. Sie sind somit eine Verdichtung des Kategorienschemas, das es induktiv zu entwickeln gilt. Zweitens hilft der Rekurs auf *frames* dabei, die Analyse entsprechend der Verfahren der Grounded Theory entlang der *Frame*-Dimensionen zu strukturieren. Damit können sowohl Vorwissen und Sekundärliteratur strukturiert in induktiven Verfahren berücksichtigt werden als auch der Forschungsprozess agilisiert und fokussiert werden.

In induktiven Kategoriensystemen entsprechend der Postulate der qualitativen Forschung stehen einzelne Kategorien und Subkategorien im Rahmen des Erhebungs- und Interpretationsprozesses noch relativ unverbunden nebeneinander. *Frames*, verstanden als kollektive Deutungsmuster und sinngekoppelte Einheiten, dienen dazu, diese unverbundenen Kategorien zu Klammern und zu Idealtypen zusammenzufassen. Diese werden dann als vereinfachtes Raster für die weitere Untersuchung genutzt, was unter anderem auch der Illustration von Zwischenergebnissen dienlich ist.

Für die empirische Untersuchung der vorliegenden Arbeit bedeutet dies, dass anhand der Analyse der Interpretationen und sprachlichen Konstruktionen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung idealtypische *frames* hergeleitet werden. In diesen idealtypischen *frames* werden Wirklichkeitskonstruktionen in Reinform repräsentiert, denn der Idealtypus ist per Definition ein fiktives begriffliches Extrem. Der Vorteil von Idealtypen besteht darin, dass sie somit in einer klaren und verständlichen begrifflichen Form fassbar sind. Dies macht sie geeignet für eine vertiefende Analyse ebenso für ihre Nutzung als analytisches Hilfskonstrukt im weiteren Forschungsprozess, wie auch Holmgren betont:

“The notion of an ideal-type refers to an analytical device functioning to refine certain traits of reality for analytical purposes. It is not a model describing reality. An ideal type is an exploration of an ‘idea’ and not a statement of an ‘ideal’ in the every sense of the word. Ideal-types can be used as a raster to put on tests in order to analyse them for their ideational content” (Holmgren 2008: 48).

Für die vorliegende Arbeit erfüllen die induktiven idealtypischen *frames* eine doppelte Funktion. Zum einen können sie – so denn mehr als ein *frame* konstruiert werden kann – verdeutlichen, dass die Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 - 2009 variiert haben. Die Verdichtung als Abstraktionsschritt bildet die Grundlage dafür, Begründungszusammenhänge ausfindig zu machen und zu analysieren. Zum anderen werden die idealtypischen *frames* als Kategorienschema für die Analyse genutzt werden, um nachzuzeichnen, wie und wann sich das *framing* im Untersuchungszeitraum entwickelt hat.

Die empirische Untersuchung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und in der Politikformulierung erfolgt dann dementsprechend mittels induktiv hergeleiteter idealtypischer *frames* in zwei Schritten:

- Erstens werden idealtypische *frames* und ein detailliertes Kategorienschema induktiv hergeleitet, um der Varianzvermutung nachzugehen. Lassen

sich verschiedene *frames* herleiten, so bestätigt sich die Varianzvermutung.

- Zweitens wird das *framing* in Agenda-Setting und Politikformulierung über den Untersuchungszeitraum 1998 - 2009 nuanciert analysiert, um die mögliche Variabilität im Zeitverlauf in den Interpretationen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik sichtbar zu machen.

Nachdem diskutiert wurde, welche Rolle *frames* im Forschungsprozess spielen, wird nunmehr erläutert, wie das Kategorienschema hergeleitet wird, das die Grundlage für die Konstruktion der idealtypischen *frames* darstellt.

Verfahren der *Grounded Theory*

Für die mit der induktiven Herleitung des Kategorienschemas und der idealtypischen *frames* verbundenen Abstraktions- und Interpretationsschritte wird auf Verfahren der *Grounded Theory* zurückgegriffen, die im Folgenden erläutert werden.

Die qualitative Untersuchung von Daten nach der *Grounded Theory* ist grundsätzlich darauf ausgerichtet, Gemeinsamkeiten und Muster in Texten zu finden. Wesentliches Merkmal der *Grounded Theory* ist, dass sie theoretische Vorannahmen lediglich als implizites Wissen im Forschungsprozess berücksichtigt und es nicht darum geht, Theorien zu überprüfen.⁶⁶ Damit einhergeht, dass die Begriffe, mit denen im Forschungsprozess gearbeitet wird, grundsätzlich offen und veränderbar sein sollen.

„Methodologisch gesehen ist die Analyse qualitativer Daten nach der *Grounded Theory* auf die Entwicklung einer Theorie gerichtet, ohne an spezielle Datentypen, Forschungsrichtungen oder theoretische Interessen gebunden zu sein. In diesem Sinne ist die *Grounded Theory* keine spezifische Methode oder Technik. Sie ist vielmehr als ein Stil zu verstehen, nach dem man Daten qualitativ analysiert und der auf eine Reihe von charakteristischen Merkmalen hinweist“ (Strauss 1998: 30).

⁶⁶ Nach dem Verständnis von Strauss ist die *Grounded Theory* übrigens keine ‚induktive Theorie‘. Stattdessen hebt er hervor, dass alle drei Aspekte der wissenschaftlichen Untersuchung (Induktion, Deduktion und Verifikation) absolut notwendig seien: „Natürlich wäre eine Forschungsarbeit verkürzt, wenn die Deduktion ohne Verifikation bzw. Bestätigung oder selbst ohne Ablehnung einer Hypothese oder einer Hypothesenreihe bliebe. Offensichtlich kann auch die Verifikation nicht ohne Deduktion auskommen: Hypothesen sind für eine Datenerhebung nutzlos, wenn sie keinen Bezug zu Implikationen von theoretischen Hypothesen haben. Und wie können Hypothesen entwickelt werden, wenn der Forscher nicht über die Implikationen von erhobenen Daten oder von „Daten in seinem Kopf“ (ob Kontextwissen oder Erfahrungen aus früheren Studien) reflektiert, was schließlich zu sogenannten Verdachtsmomenten, Einsichten und vagen Formulierungen von Hypothesen führt?“ (Strauss 2004: 441). Vgl. hierzu auch Peters (2013: 6 f.).

Der konkrete Forschungsprozess beginnt nach der Bestimmung des Materials damit, dass zugleich mit den ersten Schritten der Datenerhebung eine Phase des „offenen Kodierens“ des Materials einsetzt. In dieser Phase werden Merkmalausprägungen des Untersuchungsgegenstands auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersucht und erste Hypothesen und Konzepte gebildet. Mit Hilfe dieses in der *Grounded Theory* so genannten Konzept-Indikator-Modells werden somit die Konzepte und Kategorien aus den empirischen Indikatoren gebildet. Wichtig dabei ist für die Vorgehensweise, dass alle Kategorien zunächst vorläufig gebildet werden und erst im weiteren Verlauf der Untersuchung überprüft und weiter ausdifferenziert werden. Im Falle mangelnder Bewährung können diese Kategorien durch neue Konzepte und Hypothesen ersetzt werden. Baumann beschreibt den Ablauf wie folgt:

„Die Kategorien können und sollen daher ständig an den empirischen Daten auf ihre Nützlichkeit überprüft und gegebenenfalls ergänzt, verfeinert oder auch grundsätzlich geändert werden. Der Forscher springt vielfach zwischen Datenanalyse und Konzeptualisierung seiner Kategorien hin und her. Dieser Prozess wird erst eingestellt, wenn das Kategorienschema als hinreichend geeignet dazu erscheint, die im Rahmen der Studie interessierenden Phänomene im Datensatz abbilden und auf den Begriff bringen zu können“ (Baumann 2005: 101).

Bei diesem so genannten *offenen Kodieren* steht dementsprechend das Bilden von Kategorien aus dem Datenmaterial heraus im Mittelpunkt, sprich die „Generierung abstrakter Kategorien zur Benennung einzelner Aussagen“ (Strauss 1998: 56 ff.). Auf das *offene Kodieren* folgen weitere Analyse-, Interpretations- und Abstraktionsschritte, die das *fine-tuning* der Kategorien sowie darauf aufbauend die Analyse des Materials anhand der derart konstruierten Kategorien ermöglichen (vgl. Strauss 2004). Ein erster nächster Schritt ist das so genannte axiale Kodieren, um auf den Kategorien des offenen Kodierens basierende zusammenfassende Kategorien zu bilden. Beim selektiven Kodieren wird der Versuch unternommen, zentrale Kategorien zu identifizieren, die über die einzelnen Texte hinausgehen. Damit werden die Gemeinsamkeiten zwischen den Aussagen in den Vordergrund gestellt.⁶⁷

An dieser Stelle erfolgt somit eine Art *Übersetzung* der Kategorien der einzelnen Texte in einen größeren Zusammenhang, der übergreifende Sinneinheiten und Muster deutlich machen soll. Um diese Übersetzung strukturieren zu können und um die bisherigen Ergebnisse auf ein für die politikwissenschaftliche Analyse handhabbares Aggregationsni-

⁶⁷ Die Memos umfassen dabei noch weitere Aspekte, wie den Titel des Dokuments und gegebenenfalls den Sprecher (im Fall von Reden), die Quellenangabe, den Anlass der Rede/ der Verabschiedung des Dokuments sowie mögliche Schlüsselbegriffe, die besonders hervortreten und die für die Analyse und Interpretation von Interesse sein könnten.

veau zu bringen, kommt hier das Konzept der *frames* als analytisches Hilfsmittel ins Spiel. Mittels der oben diskutierten Merkmale von *frames* ist es plausibel, Analysedimensionen einzufügen, anhand derer dieser Übersetzungs- und Auswertungsschritt weg vom einzelnen Text vollzogen werden kann. Wie oben gezeigt wurde, bezieht sich eine Reihe von Autoren auf die Dimensionen der Diagnose- und der Prognoserahmung einschließlich Begründungszusammenhängen/ Motivation, um die sinngekoppelten Wirklichkeitskonstruktionen innerhalb von *frames* zu verdeutlichen. Ähnlich versteht beispielsweise auch Holmgren die *frames*, mit denen sie in ihrer Untersuchung arbeitet:

„[...] We understand a policy frame in general as a certain perspective on a policy issue. More specifically, we take a policy frame to refer to [...] a social construction of a policy issue that comprises a problem definition, a solution, and a justification for action” (Holmgren 2008: 43).

In der vorliegenden Arbeit werden ebenfalls die Diagnose- und Prognoserahmung ausgewählt, um das Kategoriensystem durch Dimensionalisierung zu vereinfachen.⁶⁸ Der Mehrwert der Nutzung von Dimensionen für die induktive Erarbeitung von Kategoriensystemen liegt auf der Hand: Die empirischen Untersuchungen sind somit zwar immer noch von hoher inhaltlicher Offenheit geprägt, aber dennoch erfolgt die Analyse entlang von Dimensionen, was das Material handhabbarer macht im Vergleich zur Suche nach einem abstrakten *Gesamtframe*. Darüber hinaus wird durch die Nutzbarmachung der Dimensionen die Untersuchung reliabler, weil die zu kodierenden Kategorien manifester sind. Die Kodierung wird durch diese Operationalisierung unkomplizierter und ist leichter zu standardisieren. Drittens ermöglicht die Dimensionalisierung die Entwicklung von Leitfragen, die eine bessere Fokussierung ermöglichen. Auf Basis dieser Überlegungen wurden die folgenden Dimensionen für den Aufbau des Kategorienschemas gewählt.

⁶⁸ Dazu wird auf die oben vorgestellten *frame*-Dimensionen Bezug genommen, wobei allerdings die Dimension des *motivational framing* ausgelassen wird. Diese ist im Zusammenhang mit der Fragestellung der Arbeit nicht relevant und käme vor allem dann ins Spiel, wenn es um die Frage der Resonanz von *frames* geht.

Tabelle 6: Struktur des Kategorienschemas entlang der *frame*-Dimensionen

| Diagnoserahmung | | Prognoserahmung | |
|------------------------|---------------|-------------------|------------------------------|
| Problem und Betroffene | Verantwortung | Handlungsoptionen | Verantwortung und Motivation |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Die Diagnoserahmung besteht aus der Identifizierung des Problems und der Verursachungszusammenhänge sowie der Zuschreibung von Schuld für die Probleme. Die Prognoserahmung artikuliert Lösungen des Problems und Verantwortlichkeiten sowie Motivationen für die Lösung. Dabei wird der Möglichkeitsraum 'vernünftiger' Optionen durch die Art der Diagnose entsprechend eingeschränkt. Unter Rückgriff auf theoretisches Vorwissen und die Sekundärliteratur zum Thema wurden die folgenden Leitfragen als Orientierung für die Entwicklung von Kategorien und Subkategorien genutzt.

Tabelle 7: *Frame*-Dimensionen und Leitfragen

| Diagnoserahmung | | Prognoserahmung | |
|---|--|--|--|
| Problem und Betroffene | Verantwortung | Handlungsoptionen | Verantwortung und Motivation |
| Um welche Art von Sicherheitsbedrohungen geht es? Um welche Probleme geht es konkret? Wer ist bedroht? Für wen sind sie bedrohlich? Wer ist das Referenz-Objekt? Wer ist betroffen von den Problemen und Bedrohungen? | Welche Akteure werden für die Ursachen verantwortlich sind? Welche Strukturen werden für die Ursachen verantwortlich gemacht? Wer/ was ist schuld? | Welche Situation für wen soll hergestellt werden und wo? Welche entwicklungs-politischen Ansätze dienen dazu, die Probleme zu überwinden? | Wer soll mit wem die Probleme lösen? Warum soll/ muss gehandelt werden? |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Diese tabellarische Übersicht entlang der Dimensionen und unter Hinzuziehung der dargestellten Leitfragen dient zusammenfassend dazu, die Abstraktionen vom einzelnen Text

zu strukturieren.⁶⁹ Das Ziel ist es, darauf aufbauend übergeordnete Schlüsselkategorien zu bilden, denen inhaltsbezogene Aussagen sozusagen als Indikatoren/ Subkategorien zugeordnet werden. Die zunächst entlang der Dimensionen der *frames* dargestellten standardisierten Kategorien stehen noch immer ohne Hierarchisierung und relativ unverbunden nebeneinander, bis der Abstraktionsschritt der Identifizierung idealtypischer *frames* vollzogen wird. Die Herleitung dieser *frames* als abstraktere und übergeordnete Sinnstrukturen erschließt sich anhand eines roten Fadens aus der Vielzahl von im Forschungsprozess standardisierten Schlüsselkategorien (Scheufele 2003: 95). Andere Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von einer Art „interpretative packages“, um die Rolle von *frames* zu umschreiben (Gamson & Modigliani 1989). Der Interpretationsschritt von standardisierten Schlüsselkategorien hin zu den idealtypischen *frames* lehnt sich außerdem an das Konzept der *Story-Line* an, das unter anderem von Keller vorgestellt wird. Keller unterstreicht, dass es bei der Identifizierung von *Story-Lines* darum geht, narrative Muster zwischen verschiedenen Dimensionen zu entdecken, die zu einem kohärenten Konzept zusammengebunden werden (Keller 2004: 93 ff.).

⁶⁹ Um den Suchprozess nach relevanten Aussagen weiter zu erleichtern und das Vorwissen aus der gängigen Literatur nutzbar zu machen, wird die dimensionale Erschließung durch die inhaltliche Präzisierung der generischen Leitfragen konkretisiert. Wie oben skizziert kann und sollte auch bei Verfahren der *Grounded Theory* nicht gänzlich vernachlässigt werden, dass Kontextwissen beziehungsweise andere Forschungsergebnisse die Untersuchungen beeinflussen können und sollten. Die Herausforderung entsprechend der Verfahren der *Grounded Theory* besteht darin, bei dieser inhaltlichen Erschließung zwar auf Vorwissen zurückzugreifen, ohne allerdings damit der grundsätzlichen Offenheit dieses Forschungsschritts zu widersprechen. Die Leitfragen können (implizit) an Hypothesen gekoppelt sein, die unter anderem auch dazu dienen, die Nützlichkeit der entwickelten Kategorien zu hinterfragen. Mit dem Theoriebezug würde jedoch nicht der Anspruch erhoben, Kausalzusammenhänge zwischen den empirischen Daten und der Fachliteratur zu identifizieren. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird allerdings unter Anlehnung an Baumann davon ausgegangen, dass es ohnehin keine klare Korrespondenz zwischen *Frames* und Theorien geben kann (Strauss 1998: 98). Damit haben Hintergrundwissen und Theoriebezug vor allem eine orientierende Rolle in diesem Forschungsprozess. In diesem Sinne wird auf die explizite Entwicklung von Hypothesen verzichtet.

1.2 Zwei idealtypische *frames* und das Kategorienschema für die weitere Untersuchung

Unter Anwendung der Verfahren der *Grounded Theory* konnte ein Kategorienschema entwickelt werden, das in den folgenden Tabellen dargestellt wird. Auf der Grundlage der Kategorien und Subkategorien wurden die idealtypischen *frames* konstruiert, die für den weiteren Forschungsprozess die oben skizzierten Funktionen erfüllen. Für eine verbesserte Übersichtlichkeit wird das Kategorienschema in zwei Teile unterteilt und dient somit schon der ersten Übersichtsdarstellung der induktiv entwickelten *frames*, die im folgenden Abschnitt detailliert diskutiert werden. Beide induktiv entwickelten Idealtypen wurden mit einem Titel versehen. Der erste idealtypische *frame* wird „Gerechtigkeitsframe“ genannt, der zweite „Sicherheitsframe“. Die unten stehende detaillierte Diskussion untermauert diese Namensgebung. Beiden *frames* sind jeweils eine Reihe von Kategorien und Subkategorien zugeordnet. Mit den insgesamt acht Kategorien, die sich aus der strukturierenden Analyse für die Diagnose- und Prognoseberatung ergeben haben, ist das Kategorienschema gut handhabbar. Die Identifizierung von insgesamt 24 Subkategorien ist andererseits nuanciert genug, um auch subtile Bedeutungsverschiebungen nachzeichnen zu können und vor allem um auch mögliche Überlappungen und Inkonsistenzen aufdecken zu können. Wie die *frames* und die einzelnen Kategorien im weiteren Forschungsprozess als Analyseraster genutzt werden, wird im entsprechenden Unterkapitel 3 erläutert.

Tabelle 8: Kategorienschema Teil 1 – Der Gerechtigkeitsframe

| | Diagnoserahmung | | Prognoserahmung | |
|--------------------------------|--|---|---|---|
| | Problem und Betroffene | Verantwortung | Handlungsoptionen | Verantwortung und Motivation |
| Kategorien und Codes | 11.. Innerstaatliche Konflikte in Entwicklungsländern führen zu Opfern dort, bedrohen unseren Wohlstand und führen zu ökonomischen Kosten in den betroffenen Ländern. | 12.. Fehlender politischer Wille und unzureichende staatliche Strukturen, die Präsenz nicht-staatlicher Gewaltakteure und die Bedingungen einer ungerechten Globalisierung sind verantwortlich für die Probleme. | 13.. Entwicklungspolitik als präventive Friedenspolitik durch Armutsbekämpfung und Unterstützung der Opfer kann die Probleme vor Ort mit lösen im Sinne entsprechend der Menschlichen Sicherheit als <i>freedom from want</i> . | 14.. Vor allem gemeinsame Ansätze mit Wirtschafts- und Handelspolitik und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Die Lösung der Probleme der Entwicklungsländer liegt in weltweitem Interesse. |
| Subkategorien und Codes | 1101 Innerstaatliche Konflikte, Bürgerkriege sind Entwicklungsprobleme: nachhaltige Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte werden durch Konflikte beeinträchtigt. Volkswirtschaftliche Verluste. | 1201 Nichtstaatliche Gewaltakteure als Täter und Verursacher: Leute, die sich Rebellen nennen, aber Gangster sind, Organisierte Kriminalität, Kleinwaffen. | 1301 Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik , im friedenspolitischen Gesamtkonzept der Bundesregierung. Politik der Solidarität; Prävention als Mittel: Armutsbekämpfung hilft präventiv strukturelle Ursachen von Konflikten zu mindern. | 1401 Kohärentes Vorgehen zwischen Handels-, Wirtschafts-, und Finanzpolitik, Investitionen. Im Verhältnis zur Außen- und Sicherheitspolitik: Entwicklungspolitik ist eigenständige Säule. |
| | 1102 Mensch als Referenzobjekt: Schutz der Menschen vor Gewalt, Zivilbevölkerung, Kindersoldaten, Frauen. | 1202 Fehlender pol. Wille und mangelhafte Strukturen: Konflikte als Ursache oder Folge erheblicher Missstände in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt ; z.B. Druck durch Bevölkerungswachstum, extreme Armut. | 1302 Unterstützung für die Opfer (Trauma, Versöhnung), Frauen, Kinder, Zivilisten Schutz der Menschen vor Gewalt, SSR, Kleinwaffenkontrolle Mechanismen der Konfliktbearbeitung. | 1402 Zivilgesellschaft , Privatwirtschaft als wichtige Akteure und Relativierung der Rolle des Nationalstaats. |
| | 1103 Globale Wohlstands-Bedrohung: Flucht, enorme Migrationswellen als Gefährdung für Frieden und Wohlstand bei uns/ Frieden und Stabilität weltweit. | 1203 „Wir“ tragen Mitverantwortung für das Weltwirtschaftssystem: ungerechte Globalisierung, extreme Armut und zunehmende Ungleichheit, Disparitäten, ungleiche Verteilung. | 1303 Herstellung menschlicher Sicherheit , Problemlösung durch Verbesserung der Lebensverhältnisse. | 1403 Regierungen und Akteure in den Entwicklungsländern. Externe Akteure sind subsidiär und handeln als globale Verantwortungsgemeinschaft. |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Tabelle 9: Kategorienschema Teil 2 – Der Sicherheitsframe

| | Diagnoserahmung | | Prognoserahmung | |
|--------------------------------|---|--|---|--|
| | Problem und Betroffene | Verantwortung | Handlungsoptionen | Verantwortung und Motivation |
| Kategorien und Codes | 21.. Asymmetrische globale Bedrohungen und terroristische Anschläge gefährden unsere Sicherheit . | 22... Not und Unterentwicklung begünstigen Fundamentalismus und sind für die Bedrohungen verantwortlich. | 23... Armutsbekämpfung trägt dazu bei, die Möglichkeiten von Fanatikern für ihre Ziele Massen zu mobilisieren zu reduzieren. | 24.. Deutschland muss durch vernetzte Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik internationale Verantwortung übernehmen. |
| Subkategorien und Codes | 2101 Asymmetrische globale Bedrohungen durch terroristische Anschläge. | 2201 Not und Unterentwicklung ermöglichen Mobilisierung für Fundamentalisten. | 2301 Kampf gegen den Terror durch wirtschaftliche Hilfe und Demokratieförderung . | 2401 Entwicklungspolitik ist die kostengünstigste Sicherheitspolitik . |
| | 2102 Gefährdung der internationalen Sicherheit . Die Herausforderungen richten sich nicht nach staatlichen Grenzen. | 2202 Entstaatlichte, privatisierte Gewalt von Kriegsherren, Kriminellen und Terroristen. | 2302 Armutsbekämpfung zur strukturellen Überwindung der Ursachen von Gewalt | 2402 Deutschlands gewachsene Verantwortung in der Welt , Bündnispflichten; Deutsche Verpflichtung und Wahrnehmung internationaler Verantwortung . |
| | 2103 Gewalt, Krieg und Armut bedingen sich. | 2203 Staatsversagen, zerfallende Staaten, <i>failed states</i> , Staaten mit Gewaltkonflikten niedriger Intensität. | 2303 Interventionen in failed states . | |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Unter Anwendung der Verfahren der *Grounded Theory* konnten somit zwei idealtypische *frames* aus dem Gesamtmaterial der Interpretationen im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 - 2009 herausgearbeitet werden. Dieses Zwischenergebnis deutet darin hin, dass es unterschiedliche Interpretationen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in den Jahren 1998 - 2009 gegeben hat.

2. Der Gerechtigkeitsframe und der Sicherheitsframe als Idealtypen

In diesem Unterkapitel werden die beiden verschiedenen idealtypischen *frames* detailliert diskutiert. Die nuancierte Darstellung der beiden idealtypischen *frames* erfolgt entlang der folgenden Aspekte: zuerst werden anhand einer zusammenfassenden *Story-Line* die zentralen Elemente der jeweiligen *frames* dargestellt. Danach werden die *frames* entsprechend der Interpretationen in der Prognoserahmung und in der Diagnoserahmung anhand von Beispielpassagen detailliert vorgestellt. Besondere Aufmerksamkeit erfahren die Interpretationen von Sicherheit und den Begründungsmustern für die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit.

Das Unterkapitel ist wie folgt aufgebaut: der Abschnitt 2.1 widmet sich dem sogenannten Gerechtigkeitsframe, Abschnitt 2.2 dem sogenannten Sicherheitsframe, der letzte Abschnitt dient der zusammenfassenden Gegenüberstellung der beiden idealtypischen *frames*.

2.1 Gerechte Globalisierung für alle – der Gerechtigkeitsframe

Im Laufe der empirischen Auswertung des Materials im regierungspolitischen Agenda-Setting und in der Politikformulierung konnten zwei idealtypische *frames* für die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 - 2009 hergeleitet werden.

Der erste Idealtypus (vgl. Kategorienschema Teil 1) verknüpft die folgenden Themen, die für die Krisensituation der Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahren zentral sind, mit entwicklungspolitischen Lösungsmöglichkeiten: Globalisierung, *neue Kriege* und horizontale und vertikale Erweiterung von Sicherheit. Diese Verknüpfung ist weitgehend kongruent mit dem seit 1998 verfolgten Leitbild der Globalen Strukturpolitik, in dessen Rahmen die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik zunächst verstanden werden muss. Die Globale Strukturpolitik umfasst drei Leitmotive:

„Dies sind die drei Leitmotive unserer Entwicklungspolitik: Armut bekämpfen, Globalisierung gestalten, Frieden sichern“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 20-4/02).⁷⁰

⁷⁰ Die Reden aus dem Bulletin sind der oben erwähnten CD-ROM der Bundesregierung „Bulletin 2010“ entnommen. Die CD-ROM-Version enthält keine Seitenzahlen.

Um diesen *frame* für die weitere Analyse handhabbar zu machen wird er mit dem *label* Gerechtigkeitsframe versehen und es werden die wesentlichen oben herausgearbeiteten Kategorien und Subkategorien in der folgenden *Story-Line* zusammengefasst.⁷¹

Box 5: *Story-Line* des Gerechtigkeitsframes

Globalisierung bringt für weite Teile der Welt das Risiko zunehmender Armut und Ungleichheit. Dies ist Nährboden für innerstaatliche Konflikte und schafft angesichts globaler Verflechtungen auch Probleme für die Industrieländer durch Flucht und Migration. Probleme des *Nordens* und des *Südens* hängen in der *Einen Welt* eng zusammen. Krisen in den Entwicklungsländern gefährden unseren Frieden und Wohlstand. Darüber hinaus beeinträchtigen Krisen die nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungs- und Transformationsländern. Die Problemlösung für diese Herausforderungen findet entweder vor Ort statt durch die Verbesserung der Lebensverhältnisse oder sie ist eine Aufgabe, die u.a. auch Finanz- und handelspolitische Ansätze umfasst, damit Globalisierung gerecht gestaltet werden kann. Friedensorientierte Entwicklungspolitik ist zusammenfassend in unserem Interesse, um Frieden weltweit und Wohlstand für alle zu gewährleisten.

Quelle: *Eigene Darstellung*

Nach diesem ersten Überblick erfolgt nunmehr die detaillierte Diskussion der Interpretationen in der Diagnose- und Prognoserahmung anhand von Beispielpassagen.

Diagnoserahmung

Der Gerechtigkeitsframe zeichnet sich in der Diagnoserahmung – und damit in den Problemkonstruktionen – dadurch aus, dass die ökonomischen Folgen von Kriegen in den Entwicklungsländern besonders betont werden. Innerstaatliche Konflikte werden dabei vor allem als ein Entwicklungshemmnis angesehen, das die nachhaltige Entwicklung beeinträchtigen und zu volkswirtschaftlichen Verlusten führen kann. Dies lässt sich beispielsweise anhand der folgenden Passagen verdeutlichen:

„Die Entwicklungspolitik [hat] in vielen Teilen der Welt erfahren müssen, dass nachhaltige Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte durch zwischen- und innerstaatliche Konflikte [...] beeinträchtigt werden“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 34/99).

⁷¹ Die Struktur dieses Abschnitts mit seinen Elementen Darstellung der *Story-Line*, detaillierter Diskussion der Prognose- und Diagnoserahmung anhand von Beispielpassagen und zusammenfassender Betrachtung wird im vorangegangenen Abschnitt erläutert.

„Entwicklungspolitik ist mit den Folgen gewaltsamer Konfliktaustragung konfrontiert“ (Deutscher Bundestag 2001, Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 7. Juni 2001).

„Politische Krisen, gewalttätige Konflikte und ökologische Katastrophen können in kurzer Zeit zerstören, was Menschen über Jahrzehnte aufgebaut haben“ (Schröder, Bulletin 38/99).

Diese Konstruktionen widersprechen zunächst einmal der oben dargelegten Kritik, nach der Armutsreduzierung im Dienste der globalen Friedensförderung auf ein Mittel zum Zweck reduziert würde. Denn nach diesen Politikinhalten scheint nicht Armutsreduzierung das Mittel zur Konfliktlösung zu sein, sondern Konfliktlösung wird vielmehr als Voraussetzung für Armutsreduzierung interpretiert. Analog wird beispielsweise auch im übersektoralen Konzept des BMZ zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung (ÜSK) aus dem Jahr 2005 argumentiert:

„Die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele wird wesentlich davon abhängen, ob Konflikte beendet und friedliches Zusammenleben ermöglicht werden“ (BMZ 2005: 6).

Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass jene Länder in dieser Konstruktion beispielhaft benannt werden, die sich in Konflikt- oder Postkonfliktphasen befinden. Konflikt- und Postkonfliktländer stehen im Mittelpunkt der Konstruktionen, weil hier in besonderem Maße die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele wie der Armutsreduzierung gefährdet ist. Es geht beispielsweise um den Kosovo, um Ex-Jugoslawien allgemein, aber auch um Ruanda und damit um Länder die sich nach einem klassischen Konflikt-Phasen-Verständnis im Post-Konflikt befinden und in denen Entwicklungszusammenarbeit zum Wiederaufbau beitragen kann.

Aus entwicklungspolitischer Sicht wird im Rahmen dieses *frames* dargestellt, dass Zukunftssicherung und nachhaltige Entwicklung im „gemeinsamen weltweiten Interesse“ (Deutscher Bundestag 2001, Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 7. Juni 2001: XIV) sind. Das deutsche Interesse spielt eine eher untergeordnete Rolle. Stattdessen zeichnet sich die Konstruktion dadurch aus, dass die Weltgemeinschaft den Kollektivbezug darstellt. Charakteristisch hierfür ist die folgende Passage:

„Kein Teil der Welt kann ohne die anderen Teile sein Überleben sichern und Zukunft gestalten. Alle Seiten müssen Teil einer globalen Verantwortungsgemeinschaft werden und sich so verhalten, dass das Überleben zukünftiger Generatio-

nen gesichert wird. An diesem Leitbild nachhaltiger Entwicklung richten wir unsere Politik aus“ (Wieczorek-Zeul, Deutscher Bundestag, 106. Sitzung, 19. Mai 2000).

Ein weiteres zentrales Merkmal der Konstruktion in der Diagnoserahmung ist, dass das Leid der von physischer Gewalt und Konflikten betroffenen Menschen explizit gemacht wird.

„Am härtesten treffen Krisen die schwächsten Glieder der Gesellschaft, Frauen, Kinder, Jugendliche und alte Menschen“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 6/99).

Damit bekommt das Leid sozusagen ein Gesicht und Probleme werden damit nicht als etwas Abstraktes, sondern als die realen Probleme von in der Regel schwachen Bevölkerungsgruppen dargestellt. Die Menschen sind das Referenzobjekt in diesen Konstruktionen. Dies entspricht einer vertikalen Erweiterung von Sicherheit über den klassischen Fokus auf die Nationalstaaten hinaus. Auch die folgende Passage ist charakteristisch für diesen *frame*:

„Wir sind konfrontiert mit den schrecklichen Folgen bewaffneter Auseinandersetzungen. Mit den Folgen von Flucht und Vertreibung, Vergewaltigung und Verwundung für die körperliche und seelische Entwicklung von Kindern“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 51/99).

Dass dieser Sicherheitsbegriff auch horizontal erweitert ist, lässt sich in einer Reihe von Passagen nachzeichnen, wie beispielsweise dem folgenden Zitat von Wieczorek-Zeul:

„Solange aber die Sicherheit von Menschen in Entwicklungsländern durch untragbaren Schuldendienst, destabilisierende Finanzströme, Handelsrestriktionen, durch Armut, soziale Ungerechtigkeit und ungebremstes Bevölkerungswachstum sowie durch politische Unterdrückung und die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen bedroht ist, werden kurzfristige Krisenpräventionskonzepte allein vergleichsweise wirkungslos bleiben“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 34/99).

Neben den Interpretationen der Probleme gibt die nuancierte Analyse der Diagnoserahmung Aufschluss darüber, wer für die Probleme verantwortlich gemacht wird. Im Hinblick auf die Verantwortung für die Probleme lässt sich beobachten, dass ein gewisses Maß an Selbstreflexion vollzogen wird.

„Wir tragen Mitverantwortung für das Weltwirtschaftssystem“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 34/99).

In diesem *frame* wird die Schuld somit verschiedenen Akteuren und auch Faktoren zugeschrieben. Es gibt keinen alleinigen einseitigen Fokus auf den Verursachern, wie beispielsweise autoritär-repressiven Partnerregimen, terroristischen Gruppen oder Extremis-

ten. Stattdessen lässt sich eine reflexive Rückkopplung auf *unser* Handeln nachzeichnen, was – wie zu zeigen sein wird – einen Wegbereiter für Konstruktionen der eigenen Verantwortung darstellt. Andererseits gibt es allerdings auch eine Reihe von Passagen, in denen Regierungen und nicht-staatlichen Gewaltakteuren in den Entwicklungsländern die Schuld für die Kriegs- und Gewaltsituationen zugeschrieben wird. So stellten Regierungen, denen der politische Wille zu Frieden und Versöhnung fehlt, ein großes Problem dar. Auf der anderen Seite wird den nicht-staatlichen Gewaltakteuren explizit eine ursächliche Rolle in innerstaatlichen Konflikten zugeschrieben. Diese Haltung kann darin resultieren, dass die Legitimität ihrer Forderungen pauschal unterminiert wird und dies den *Bias* zugunsten der Partnerregierung verstärkt.

„Leute, die sich Rebellen nennen, aber kriminelle Gangster sind [...]“ (Wieczorek-Zeul, Deutscher Bundestag, 106. Sitzung, 19. Mai 2000).

In diesem *frame* scheint die Tendenz zu überwiegen, dass die Rahmenbedingungen im Sinne von strukturellen Konfliktursachen eine wesentliche Rolle spielen, wie beispielsweise erhebliche Missstände in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wie weiter unten zu zeigen sein wird, ist dies anschlussfähig an entwicklungspolitische Handlungsoptionen und somit Teil der Konstruktionen eines Ensembles, das nicht nur die Probleme erklärt, sondern sie auch mit den Lösungsvorschlägen verknüpft.

Anhand mehrerer Passagen lässt sich zudem nachzeichnen, dass ethnische und religiöse Aspekte zwar Teil der Konstruktionen sind, aber in der Regel nicht als alleinige Ursache für die Probleme verstanden werden. Ethnische, religiöse und regionale Unterschiede scheinen vor allem dann relevant für Konflikte zu werden, wenn sie instrumentalisiert werden. Entsprechend des Leitbilds der Globalen Strukturpolitik stehen hier grundsätzlich vor allem Interdependenzen der unterschiedlichen Phänomene im Vordergrund und keine ursächlichen Zusammenhänge. Dies verdeutlicht auch die folgende Passage von Schröder, der diese Interdependenzen mit dem Bedeutungswandel von Entwicklungspolitik verknüpft.

„Die weltweiten Herausforderungen – Armut, Bevölkerungswachstum, weltweite Umweltzerstörung, Flucht und Migration, aber auch die wachsende Zahl regionaler Konflikte und innerstaatlicher Auseinandersetzungen – verdeutlichen den grundlegenden Bedeutungswandel, den die Entwicklungspolitik erfährt“ (Schröder, Bulletin 77/98).

Daneben bleibt in anderen Texten der ursächliche Zusammenhang eher vage, analog zur Unterscheidung von *root causes* und *triggers* in der wissenschaftlichen Forschung. Dies

zeigt die folgende Passage aus dem Übersektoralen Konzept Krisenprävention aus dem Jahr 2005.

„Dabei ist zwischen den langfristig vorhandenen strukturellen Ursachen (*root causes*) und den kurzfristig wirksamen Eskalationsfaktoren und Auslösern von Gewalt (z.B. Regierungswechsel, extern induzierte Schocks und Wirtschaftskrisen, politische Attentate) zu unterscheiden. Letztere kann die eher langfristig wirkende Entwicklungszusammenarbeit nur teilweise beeinflussen“ (BMZ 2005: 10).

Nach dieser detaillierten Diskussion der Diagnoserahmung erfolgt nun ein Blick auf die Interpretationen in der Prognoserahmung im idealtypischen Gerechtigkeitsframe.

Prognoserahmung

Die Untersuchung der Konstruktionen in der Prognoserahmung umfasst verschiedene Aspekte: Einerseits geht es dabei um die konkreten Handlungsoptionen, die im Zusammenhang mit den identifizierten Problemen vorgeschlagen werden. Andererseits bezieht sich die Prognoserahmung auf die Benennung der Verantwortlichen für die Problemlösung und um die expliziten oder impliziten Begründungszusammenhänge und Motivationen für das entwicklungspolitische Handeln.

Zunächst fällt bei der Analyse der Prognoserahmung im Gerechtigkeitsframe auf, dass die formulierten Handlungsansätze sehr breit sind. Dies ist eventuell der Schwierigkeit geschuldet, für die repräsentierten Probleme und deren Verursacher entwicklungspolitische Antworten zu finden. Stattdessen werden gängige entwicklungspolitische Maßnahmen als Lösungsvorschläge für die Diagnoserahmung präsentiert. Über diese Schwäche der Plausibilität kann hinweggetäuscht werden durch die Konstruktion des Mehrwertes von Armutsreduzierung als Krisenprävention, die hier Eingang findet. Wenn armutsorientierte Entwicklungspolitik per se zum Abbau struktureller Konfliktursachen und Krisenprävention beitragen kann, dann kann ja *business as usual* gemacht werden. Was zählt ist dann lediglich eine explizitere Rückkopplung dieser Maßnahmen mit der Problemdarstellung. Dies ist im Rahmen dieses *frames* in der Tat zumindest zum Teil der Fall.

Allerdings werden diese Interpretationen im Kontext einer möglichen Zusammenarbeit mit Akteuren aus dem Sicherheitssektor in den Entwicklungs- und Transformationsländern dennoch durch eine Reihe zusätzlicher, neuer Handlungsoptionen angereichert.

Derart beschreibt auch das ÜSK die Handlungsoptionen für Entwicklungspolitik zur Friedensförderung und Konfliktprävention wie folgt:

„Politischer und rechtlicher Rahmen: Förderung von politischer Teilhabe und Demokratie, Zivilgesellschaft und freien Medien; Justizreform; Reform von Regierung und Verwaltung (Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effizienz); Schutz der Menschenrechte und Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen durch Wahrheitskommissionen (TRC); Traumaarbeit, Versöhnung und Friedenserziehung“;

„Sozio-ökonomische Grundlagen: Wiederaufbau physischer, ökonomischer und sozialer Infrastruktur; Reintegration von Flüchtlingen und intern Vertriebenen (IDPs); Ernährungssicherung; Beschäftigungsförderung und ökonomische Revitalisierung“;

„Sicherheit: Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) von Kombattanten und Kindersoldaten, Kleinwaffenkontrolle und Sicherheitssektorreform“ (BMZ 2005: 11).

Beispielhaft für diese *neuen* Handlungsfelder jenseits von Armutsreduzierung als struktureller Konfliktprävention ist auch das Thema der Kleinwaffenproblematik, auf das von Wieczorek-Zeul an verschiedenen Stellen gesondert hingewiesen wird (vgl. Wieczorek-Zeul, Bulletin 34/99). Letztlich ist zu betonen, dass mit Bezug auf Handlungsoptionen auch immer wieder auf die Gestaltungsräume im Hinblick auf die internationalen Rahmenbedingungen verwiesen wird. Dies bezieht sich sowohl auf regionale Kooperationsansätze als auch auf ökonomische sowie ökologische Ansätze.

Die Zuschreibung von Verantwortung für die Begründungszusammenhänge für das Handeln umfasst mehrere verschiedene Akteursgruppen. Einerseits wird die Zivilgesellschaft genannt. Dies unterstreicht den zivilen Charakter der Krisenprävention und stärkt auch die Relevanz der Zivilgesellschaft für die Bearbeitung entwicklungspolitischer Herausforderungen im Zusammenhang mit Fragen von Entwicklung und Sicherheit.

„Eine besondere Bedeutung kommt der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen zu“ (Koalitionsvertrag 1998: 38).

Gleichzeitig wird damit zumindest implizit angedeutet, dass – entsprechend der Logik der Global Governance – Regierungen allein nicht mehr in der Lage dazu sind, auf die globalen Probleme zu reagieren. Gemeint sind damit sowohl die Regierungen in den Partnerländern als auch die eigene Regierung, die sich verstärkt in internationale und multilaterale Politikprozesse begeben muss.

Auf der anderen Seite ist für den Gerechtigkeitsframe charakteristisch, dass die Verantwortung von handels- und wirtschaftspolitischen Akteuren betont wird, die sich jedoch direkt auf die Verantwortungsbeschreibung als Verursacher bezieht. Damit wird deutlich: Handels-, Finanz- und Wirtschaftspolitik muss sich an der Lösung beteiligen und es wird erwartet, dass diese Akteure hierfür ihr Handeln verändern.

„Eine langfristige Friedenssicherung setzt eine kohärente Gesamtpolitik voraus. Entwicklungspolitik muss durch vorausschauende Handels-, Wirtschafts- und Finanzpolitik ergänzt werden“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 51/99).

Zivilgesellschaft hingegen muss in ihrem eigentlichen Handeln gestärkt werden, da sie nicht Teil des Problems, aber Teil der Lösung ist. Auffällig ist abschließend, dass bei der Bearbeitung friedens- und konfliktbezogener Probleme aus dieser Perspektive nicht die außen- und sicherheitspolitischen Akteure als Partner an erster Stelle stehen. Außen- und sicherheitspolitische Akteure finden dennoch dann Erwähnung, wenn der Kontext der Rede dies hergibt, wie beispielsweise im Rahmen einer Rede von Wieczorek-Zeul vor dem Kernseminar der Bundesakademie für Sicherheitspolitik 1999. Dabei ist wichtig zu betonen, dass der Kontext, in dem eine Rede stattfindet, nicht unwesentlich ist für die Frage nach den Bezügen.

Interpretationen von Sicherheit im Kontext des Gerechtigkeitsframes

Nunmehr soll die Verwendung des Sicherheitsbegriffs im Rahmen des Gerechtigkeitsframes diskutiert werden. Wie zu zeigen sein wird unterscheiden sich die Deutungen von Sicherheit innerhalb der beiden *frames*. Im Kontext des Gerechtigkeitsframes ist Sicherheit sowohl als vertikal als auch als horizontal erweitert zu verstehen: vertikal, weil der Mensch im Mittelpunkt steht und horizontal, weil auch Armut und Umweltschäden als negative Folgen der Globalisierung seine Sicherheit bedrohen. Der Sicherheitsbegriff im Gerechtigkeitsframe bezieht sich somit einerseits auf das Verständnis von horizontaler Bedrohungserweiterung.

„Ausgangspunkt für Maßnahmen der Krisenprävention, der Konfliktbeilegung und der Konsolidierung in der Nachkonfliktphase ist ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst. Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen“ (Gesamtkonzept 2000).

„Eine erweiterte Sicherheitspolitik umfasst heute auch eine als globale Strukturpolitik verstandene Entwicklungspolitik, die sich mit den wirtschaftlichen, sozialen,

ökologischen und politischen Verhältnissen in anderen Weltregionen befasst“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 34/99).

Indem in den Problemkonstruktionen das menschliche Leid angesichts der vielfältigen Bedrohungen in den Entwicklungs- und Transformationsländern in den Mittelpunkt gerückt wird, ist dieses Sicherheitsverständnis im Gerechtigkeitsframe andererseits anschlussfähig an das Konzept der Menschlichen Sicherheit.

„Entwicklungspolitik bezieht deshalb heute die politische Dimension und die Entwicklungsrelevanz des Sicherheitssektors in die Zusammenarbeit mit ihren Partnerländern ein und geht von einem Konzept globaler menschlicher Sicherheit aus“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 34/99).

Im Unterschied zum erweiterten Sicherheitsbegriff aus der sicherheitspolitischen Diskussion schwingt dabei mit, dass Sicherheit nicht nur horizontal erweitert, sondern auch vertikal vertieft wird. Damit ist gemeint, dass Menschen als Objekte mit dem Schutzbedürfnis *Sicherheit* versehen werden. Der Schwerpunkt bei dieser Art von Verständnis einer erweiterten Sicherheitspolitik liegt dabei auf der Wahrnehmung, dass auch Hunger und Armut die Menschen in den Entwicklungsländern bedrohen und vor allem durch Konflikt weiter verschärft werden. Der derart erweiterte Sicherheitsbegriff wird von Wieczorek-Zeul dementsprechend auch an die Norm des weltweiten Friedens gekoppelt und nicht ausschließlich an staatliche Sicherheit im internationalen System. Exemplarisch hierfür ist die folgende Passage:

„[...] den Hunger in der Welt zu besiegen, das Massenelend und die herausfordernde Ungleichheit zwischen Arm und Reich zu überwinden. Auf einen Nenner gebracht: Frieden schaffen!“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 12/00).

Letztlich ist es nach diesem Sicherheitsverständnis erforderlich, dass eine Vielzahl von Akteuren daran beteiligt ist, die daran geknüpfte zivile Krisen- und Konfliktbewältigung umsetzen.

„Zivile Krisen- und Konfliktbewältigung erfordern eine national und international koordinierte, auf die jeweilige Situation zugeschnittene politische Gesamtstrategie, die Instrumente insbesondere der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik verzahnt. Sie bedarf individueller Lösungsansätze und einer sorgfältigen Koordination, auch zwischen militärischen und zivilen Mitteln. Nichtstaatliche Akteure (Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft, Kirchen u.a.) sollten so weit wie möglich einbezogen werden“ (Gesamtkonzept 2000).

Begründungsmuster der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im Gerechtigkeitsframe

Die Interpretationen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in diesem Abschnitt zeichnen sich dadurch aus, dass Probleme in der Entwicklungspolitik als globale Probleme interpretiert und mit entwicklungspolitischen Handlungsoptionen verknüpft werden, um darüber zum Frieden weltweit beizutragen. Diesen Normenbezug auf einen rein instrumentellen Charakter zu reduzieren wäre genauso zu kurz gegriffen, wie die Bezüge zu den Interessen lediglich als Mittel zum Zweck für die Normverfolgung zu verstehen.

Nach der Logik dieses *frames* bieten sich zwei Begründungsmuster für die deutsche Entwicklungspolitik an:

Wir sind der zivilen Konfliktbearbeitung und dem Frieden weltweit verpflichtet

Der Gerechtigkeitsframe kann als ein Konstrukt verstanden werden, das entwicklungspolitisches Handeln als normgeleitet begründet. Frieden und Gerechtigkeit werden als universelle Normen dargestellt, an denen sich entwicklungspolitisches Handeln orientieren soll:

„Es gibt einen unauflösbaren Zusammenhang zwischen gerechter Entwicklung und gesichertem Frieden“ (Wieczorek-Zeul, Bundestag, 106. Sitzung, 19. Mai 2000).

„Entwicklungszusammenarbeit ist nach dem Grundverständnis der Bundesregierung Friedensarbeit, weil Armutsbekämpfung präventiv strukturelle Ursachen von Konflikten vermeiden hilft“ (Deutscher Bundestag 2005, Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung: XVII).

Im Zusammenhang mit der Globalen Strukturpolitik enthält dieser *frame* auch weitere Normbezüge, die über Frieden per se hinausgehen. Dies verdeutlicht auch das folgende Zitat:

„Wir wollen eine sozial gerechte Weltordnungspolitik verwirklichen“ (Wieczorek-Zeul, Bundestag, 106. Sitzung, 19. Mai 2000).

Das normgeleitete Handeln ergibt sich darüber hinaus daraus, dass dies als eine Verpflichtung und eine Aufgabe dargestellt wird:

„Es ist unsere Verpflichtung, den Prozess der Globalisierung aktiv zu gestalten“ (Schröder, Bulletin 80-1/02).

„Es ist die Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, dazu beizutragen, dass gesellschaftliche Konflikte nicht in gewaltsame Krisen umschlagen. Hierfür müssen die langfristigen strukturellen Krisenursachen wie Armut und soziale Disparitäten

abgebaut werden“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 51/99).

Neben der Verpflichtung ist auch die Verantwortung in diesem *frame* sehr präsent. Diese Verantwortung, gekoppelt mit einer allgemeineren Verantwortung der reichen Länder, „den armen Ländern dabei zu helfen, die Globalisierung auch als Chance nutzen zu können“ (Fischer, Bulletin 57/99), bildet eine wesentliche Grundlage für das deutsche friedenspolitische Engagement.

„[...] ein Partner, der sich seiner nationalen und globalen Verantwortung in der Friedens- und Sicherheitspolitik voll bewusst ist“ (Schröder, Bulletin 8/99).

Im vorliegenden *frame* wird die deutsche Entwicklungspolitik im Kontext von Krisen und Konflikten im Sinne von Verantwortung und einer Verpflichtung für normgeleitete Ziele wie den weltweiten Frieden dargestellt. Diese Ergebnisse widersprechen dem einseitigen Befund einer interessengeleiteten Entwicklungspolitik, die sich zur eigenen Relevanzaufwertung neue Sicherheitsbezüge zuschreibt. Für ein normgeleitetes entwicklungspolitisches Handeln steht darüber hinaus weniger ein faktischer Bezug zu Problemen im Vordergrund. Stattdessen sind es vor allem die ideellen Strukturen, die die Entwicklungspolitik prägen.

Allerdings lässt sich innerhalb dieses *frames* eine weitere Interpretation ausmachen, die etwas weniger norm-orientiert ist und stattdessen auch die Eigennutzorientierung stärker ins Spiel bringt.

Friedensförderung, Armutsreduzierung und gerechte Globalisierung dienen unserer Zukunfts- und Wohlstandssicherung

Gleichzeitig zeichnen sich die Interpretationen in diesem *frame* allerdings auch dadurch aus, dass Globale Strukturpolitik als eine faktische Notwendigkeit dargestellt wird, die angesichts der neuen Probleme in der globalisierten Welt und somit im gemeinsamen Interesse aller sei. Der prägende Faktor für die Probleme, auf die sich Entwicklungspolitik zu beziehen habe, ist die hier zuerst die Globalisierung.

Den zentralen Ausgangspunkt für die neue faktische Notwendigkeit bildet die Erkenntnis, dass wir „[p]olitisch, wirtschaftlich, ökologisch und gesellschaftlich [...] enger denn je mit dem Schicksal der Entwicklungsländer verbunden“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 6/99) sind. Diese globalen Verflechtungen führen dazu, dass Probleme des *Südens* zu möglichen Problemen des *Nordens* werden. Einhergehend mit dem Globalisierungsdiskurs ist die Auflösung der Einteilung der Welt in die so genannte Erste Welt und die Dritte Welt. In der

zunehmend *Einen Welt* gilt, dass alle Weltregionen vor ähnliche Probleme gestellt werden, wie beispielsweise den Schutz globaler öffentlicher Güter. Der Entwicklungspolitik geht entsprechend dieser Konstruktion nicht mehr um die Lösung von Problemen durch Transfers und Hilfe für Menschen, die weit weg leben, sondern um Fragestellungen und Problemfelder, die die ganze Welt betreffen. Als paradigmatisch kann für diese Argumentationen auch der über lange Jahre im BMZ genutzte Slogan „Eine Hälfte der Welt kann nicht ohne die andere leben“ gelten. Weil es dabei um die Herausforderungen der Globalisierung geht, wird den handels-, wirtschafts- und finanzpolitischen Akteuren in der Friedenssicherung eine wichtige Rolle zugeschrieben, die sich nicht zuletzt aufgrund der Schuldzuweisung ableiten lässt.

Eher an zweiter Stelle wird die Bedrohung Menschlicher Sicherheit durch veränderte Konfliktkonstellationen ein wichtiger Aspekt, der als faktische Notwendigkeit für Entwicklungspolitik aufgrund der neuen Probleme interpretiert wird. Das zugrundeliegende Verständnis ist dabei das erweiterte Verständnis von Menschlicher Sicherheit. Die Verknüpfung von Armut und Konflikt ist wechselseitig: Armut kann zu Konflikten führen und Konflikte sind ein Hindernis für die Armutsreduzierung. Der direkte Zusammenhang mit den obsoleten Sicherheitsbezügen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Konstruktion neuer Bezüge ist weniger gegeben als die Einbettung in den Dreiklang: Armutsreduzierung, Frieden, Globale Governance im Rahmen der Globalen Strukturpolitik.

Die faktische Notwendigkeit für die Annäherung von Frieden und Sicherheit ergibt sich drittens auch aus möglichen negativen Konsequenzen für *uns*, die ebenfalls in der Globalen Strukturpolitik angelegt sind. Die Probleme in den Entwicklungs- und Transformationsländern als Bezugspunkte für entwicklungspolitisches Handeln sind auch hier sehr wichtig. Konflikte und Armut in den Entwicklungs- und Transformationsländern können zu Flucht und Migration führen, was eine Wohlstandsbedrohung für uns darstellt. Lösungen hierfür gibt es nicht mehr auf nationalstaatlicher Ebene, sondern mittels funktionierender Mechanismen der Global Governance zur gerechten Gestaltung der Globalisierung. Wohlstands- und Zukunftssicherung bei uns sind erklärtes Ziel (Deutscher Bundestag 2001, Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 7. Juni 2001).

Nach dieser detaillierten Diskussion des Gerechtigkeitsframes widmet sich der folgende Abschnitt dem zweiten induktiv hergeleiteten Idealtypus, der mit dem *label* Sicherheitsframe versehen wurde.

2.2 Unsere Sicherheit – Der Sicherheitsframe

Neben dem Gerechtigkeitsframe lässt sich aus dem Gesamtmaterial ein weiterer Idealtypus herleiten, der sich deutlich vom zuvor diskutierten Gerechtigkeitsframe unterscheidet. Anstatt den Anspruch der globalen Gerechtigkeit innerhalb der Globalen Strukturpolitik zu betonen und horizontal erweiterte Bedrohungslagen für die Menschen in den Entwicklungs- und Transformationsländern in den Mittelpunkt zu stellen, wird hier ein Fokus auf den Begriff *internationale Bedrohung* gelegt. Dieser Idealtypus wird im Rahmen der Arbeit Sicherheitsframe genannt.

Die im zweiten Teil des Kategorienschemas darstellten Kategorien und Subkategorien lassen sich zusammenfassend anhand der folgenden *Story-Line* illustrieren.

Box 6: *Story-Line* des Sicherheitsframes

Asymmetrische Bedrohungen durch terroristische Anschläge von Fundamentalisten gefährden die internationale Sicherheit. Not und Unterentwicklung begünstigen Fundamentalismus. Wirtschaftliche Hilfe und Demokratieförderung tragen dazu bei, die Möglichkeiten von Fanatikern, für ihre Ziele Massen zu mobilisieren, zu reduzieren. Entwicklungspolitik ist die kostengünstigste Sicherheitspolitik. Internationale Sicherheit ist das Ziel.

Quelle: *Eigene Darstellung*

Analog zum Gerechtigkeitsframe werden auch für den Sicherheitsframe zuerst die Interpretationen in der Diagnose- und Prognoserahmung anhand von Beispielpassagen diskutiert. Im Anschluss daran werden erste Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Forschungsfragen gezogen.

Diagnoserahmung

In der Diagnoserahmung im Sicherheitsframe wird die Gefährdung der internationalen Sicherheit durch „asymmetrische Bedrohungen“ (Fischer, Bulletin 92-1/02) betont. Gleichzeitig treten dabei die Opfer, die von physischer Gewalt in den Entwicklungs- und Transformationsländern betroffen sind, in den Hintergrund zugunsten der Konstruktion möglicher Gefahren bei *uns*. Zusätzlich ist zu bemerken, dass im Vergleich zum Gerechtigkeits-

frame die Staaten als Referenzsubjekt für Sicherheit explizit benannt werden, wie beispielsweise bei Fischer:

„Kein Land ist in der globalisierten Welt unverwundbar“ (Fischer, Bulletin 82-1/01).

Über die Konstruktion der „internationalen Sicherheit“ wird betont, dass es vor allem um Probleme geht, die bei 'uns' ihre negativen Wirkungen entfalten und etwas damit zu tun haben, dass Staaten in anderen Teilen der Welt ihrer Schutzverantwortung nicht mehr nachkommen. Menschen aus den Entwicklungs- und Transformationsländern bekommen in dieser Konstruktion allerdings meist nur dann ein *Gesicht*, wenn von Terroristen und Fundamentalisten die Rede ist, wie der folgende Abschnitt zur Schuldzuweisung in der Diagnoserahmung verdeutlicht.

„Terroristische Gruppen nisten sich in instabilen Staaten ein“ (Merkel, Bulletin 114-3/06).

In der Diagnoserahmung des Sicherheitsframes wird die Schuld vor allem den Terroristen und Fundamentalisten zugewiesen, die sich als „skrupellose, kaltblütige Terroristen in entführten Flugzeugen“ (Schröder, Bulletin 80-1/01) einer „asymmetrischen und privatisierten Gewalt“ (Schröder, Bulletin 76-1/03) bedienen.

„Die Gefahren resultieren aus der Zunahme asymmetrischer privatisierter Gewalt, aus der Eskalation religiöser und ethnischer Konflikte und natürlich aus dem internationalen Terrorismus“ (Schröder, Bulletin 52-2/05).

Alle weiteren ursächlichen Begründungen und Schuldzuweisungen stehen mit den Terroristen und Fundamentalisten in engem Zusammenhang. Sie sind diesem Begründungsmuster auf die eine oder andere Art zugeordnet bzw. untergeordnet. So wird beispielsweise das Aufkommen von Terroristen und Fundamentalisten in eine Kausalbeziehung mit Staatszerfall, dem Entstehen von *failed states* gestellt. Von so genannten *Schurkenstaaten* gehe somit eine Gefahr für die Sicherheit vieler Regionen und auf globaler Ebene aus, denn sie dienen als Rückzugsraum für terroristische Organisationen (Merkel, Bulletin 114-3/06).

Im Hinblick auf die Rolle von Partnerregierungen gibt es innerhalb dieses *frames* wenig Hinweise. Da an mehreren Stellen auf die Problematik der *failed states* und von Staatsverfall verwiesen wird, sollte dies eventuell nicht überraschen. Anhand der folgenden Passage kann dennoch verdeutlicht werden, wie sich das Bild von Regierungen und deren Sicherheitsapparaten im Sicherheitsframe darstellt:

„In Krisenregionen sind staatliche und parastaatliche bewaffnete Kräfte nicht selten Teil des Problems und nicht der Lösung“ (Bundesregierung 2004, Aktionsplan Zivile Krisenprävention).

Als Begründungszusammenhänge für Terrorismus und Fundamentalismus, denen die verursachende Rolle zugeschrieben wird, tauchen in einigen Passagen auch Chancen- und Perspektivlosigkeit sowie Armut auf. Arme Menschen aus den Entwicklungs- und Transformationsländern bekommen somit zumindest indirekt eine Zuschreibung als Täter. Die Darstellung der Menschen als Opfer begrenzt sich innerhalb dieses *frames* fast ausschließlich auf den Kontext Afghanistan, nämlich wenn es um das „Leid von Millionen von Afghanen“ geht, das gelindert werden sollte (Schröder, Bulletin 80-1/01). Hieran wird die Art der Wechselbeziehung, die in diesem *frame* im Vordergrund steht, deutlich. Argumentativ spielen Post-Konflikt-Herausforderungen und die ökonomischen Folgen eine untergeordnete Rolle. Es ist vor allem die Darstellung von Armut als struktureller Ursache oder als *driver*, die dominant ist im Sicherheitsframe, wie die folgenden Passagen verdeutlichen:

„Es ist doch meist wirtschaftliche Not, und nicht unausweichlicher religiöser Fundamentalismus, der Eltern aus ärmeren Schichten ihre Kinder in die Koranschulen schicken lässt, in denen sie fanatisiert und indoktriniert werden“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 20-4/02).

In der Diagnoserahmung ist im Hinblick auf Verursacher und Ursachen somit zusammenfassend das Thema Terrorismus dominant. Das Problem ist nicht die Armut an sich, sondern Armut als Nährboden für Terrorismus. Die Konstruktion der Lösungsoptionen in der Prognoserahmung schließt daran an.

Prognoserahmung

Fundamentalismus, Fanatismus und Sicherheit sind ebenfalls in der Prognoserahmung die zentralen Bezugspunkte. In Bezug auf die Handlungsoptionen wird betont, dass Sicherheit nicht allein mit militärischen Mitteln herzustellen sei (Schröder, Bulletin 80-1/02). Schließlich ginge es darum, an den „Wurzeln des Terrorismus und an den Ursachen von Unsicherheit“ anzusetzen (Schröder, Bulletin 76-1/03).

„Um Fanatismus zu bekämpfen müssen wir für soziale und materielle, aber auch kulturelle Sicherheit sorgen“ (Schröder, Bulletin 76-1/03).

Im Anschluss an den in der Diagnoserahmung aufgezeigten Zusammenhang zwischen Armut und dem Mobilisierungspotenzial von Terroristen wird Armutsbekämpfung als zentraler Handlungsansatz bestätigt.

„Armutsbekämpfung bleibt auch ein Imperativ unserer Friedens- und Stabilitätspolitik“ (Schröder, Bulletin 76-1/03).

Auch die folgende Passage nimmt diesen Aspekt auf und unterstreicht die Bedeutung von Armutsreduzierung für die Eindämmung von Krisen, Terror und Gewalt:

„Um Krisen, Terror und Gewalt nachhaltig einzudämmen, gibt es längerfristig nur eine Erfolg versprechende Strategie: den Kampf gegen Armut, Ungerechtigkeit und Ausgrenzung in der Welt“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 20-4/02).

Hier lässt sich eine umgekehrte Logik im Vergleich zum anderen Idealtypus erkennen: nämlich ist die Armutsreduzierung Voraussetzung für die Minderung weltweiter Sicherheitsbedrohungen und nicht die Friedensförderung Voraussetzung für Armutsreduzierung in den Entwicklungs- und Transformationsländern. Unterhalb des klaren Bekenntnisses zur Armutsbekämpfung bleiben die Handlungsoptionen innerhalb des Sicherheitsframes eher vage. Über welche Maßnahmen Beiträge zur Armutsreduzierung erreicht werden können – zumal in *failed states*, die ja einen wichtigen kontextuellen Bezugspunkt bilden – bleibt offen. Sicher ist, dass innerhalb des Sicherheitsframes der Begriff Armutsreduzierung vor allem dann auftaucht, wenn es um die Überwindung struktureller Ursachen von Gewalt geht – und weniger dann, wenn es darum geht, die Folgen von Konflikten zu bearbeiten. Die Beziehung zwischen Armut und Sicherheit ist einseitiger orientiert.

Auf konkreterer Ebene der Maßnahmen lässt sich anhand folgender Passage von Wieczorek-Zeul feststellen, dass inhaltlich die im *Liberal Peacebuilding* vollzogene Verknüpfung von Demokratie, Frieden und Marktwirtschaft deutlich wird:

„Drei entwicklungspolitische Schwerpunkte in Kunduz: Wiederherstellung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur, Schaffung von Arbeitsplätzen, Aufbau demokratischer Institutionen“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 91-3/03).

Darüber hinaus gibt es innerhalb des Materials eine Reihe von Äußerungen, die sich auf die zivil-militärische Zusammenarbeit beziehen. Dabei spielen sowohl das Konzept der umfassenden Sicherheit als auch der vernetzten Sicherheit eine Rolle. Damit wird Bezug genommen auf das Konzept der vernetzten Sicherheit, bei der es um die Bündelung und Abstimmung unterschiedlicher Instrumente in Krisenregionen geht, um ein koordiniertes

Handeln deutscher Akteure – vor allem militärischer, diplomatischer und entwicklungspolitischer – zu ermöglichen.

„Zivile und militärische Möglichkeiten bilden eine Einheit“ (Merkel, Bulletin 114-3/06).

In der Prognoserahmung liegt im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten für das Handeln damit eine deutliche Betonung auf dem Zusammenspiel von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Andere Politikfelder werden nicht als erforderlich für die Problemlösung repräsentiert. Es sind die klassischen außenpolitischen Politikfelder einschließlich der Entwicklungspolitik, die hier in Erscheinung treten, um Sicherheit für das Referenzobjekt Staat durch das Referenzsubjekt Staat zu gewährleisten. Die Tatsache, dass das Verhältnis insbesondere zwischen der Sicherheitspolitik und der Entwicklungspolitik allerdings eher ambivalent ist, verdeutlichen die oben stehenden Zitate ebenso wie die folgende Passage von Wiczorek-Zeul, die die Rolle der militärischen Akteure in Afghanistan auf ‚flankierende Unterstützung‘ reduziert.

„Ohne flankierende Unterstützung durch die Truppen der internationalen Gemeinschaft steht der zivile Wiederaufbau auf verlorenem Posten“ (Wiczorek-Zeul, Bulletin 106-1/07).

Im Konkreten ist die Verbindung zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik vor allem im und durch das Engagement in Afghanistan erprobt und diskutiert worden. Innerhalb des Sicherheitsframes ist dies eine logische Verbindung, die auch in anderen Krisensituationen im Sinne eines Standardansatzes repliziert werden sollte:

„Es gibt eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen dem Entwicklungshilfeministerium, dem Verteidigungsministerium und dem Außenministerium. Dieser Ansatz muss zu einem Standardansatz bei all unseren Aktivitäten werden“ (Merkel, Bulletin 119-1/06).

Die Verbindung zwischen Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium ist getragen von der Einbettung in das Sicherheitsverständnis der Bundesregierung. Es geht um internationale Sicherheit und dabei spielt nicht vordergründig die zivile Krisenprävention eine Rolle als Norm. Vielmehr rücken wieder die klassischen Kategorien von Sicherheit wie der Staat und die militärischen Handlungsoptionen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Dies wird anhand von Begriffen wie der vernetzten oder der umfassenden Sicherheit beschrieben, die ein erweitertes Sicherheitsverständnis ablösen. Durch die Dominanz des Konstrukts Außen-, Sicherheits-, Entwicklungspolitik als handelnde Akteure lässt sich dementsprechend abschließend für die Prognoserahmung festhalten, dass we-

nig Platz bleibt für andere Akteure jenseits dieses klassischen Spektrums. Die Zivilgesellschaft oder die Privatwirtschaft werden, wenn überhaupt, nur marginal erwähnt.

Interpretationen von Sicherheit im Kontext des Sicherheitsframes

Im Kontext der für den Sicherheitsframe prägenden Erfahrung im Nachgang zu 9/11 und im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Einsatz scheint es schier unmöglich, von Sicherheit alleinig als der Menschlichen Sicherheit zu reden. Sicherheit ist nunmehr immer auch militärisch konnotiert und dient der staatlichen Sicherheit.

Für Entwicklungspolitik ist der Sicherheitsbegriff im Gerechtigkeitsframe vor allem in Anlehnung an die Menschliche Sicherheit besetzt, auch wenn zum Teil das Begriffspaar *erweiterte Sicherheit* dafür genutzt wird. Die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit bezieht sich dort auf den Zusammenhang zwischen Entwicklungszusammenarbeit und einem horizontal erweiterten und vertikal vertieften Sicherheitsbegriff, der die Menschen als Referenzobjekte priorisiert.

Der Sicherheitsbegriff im Sicherheitsframe hingegen ist ein staatlicher Sicherheitsbegriff, der Staaten sowohl als Referenzsubjekte als auch als Referenzobjekte für Sicherheit versteht. Hierfür wird in der Regel auf den Begriff der *umfassenden Sicherheit* oder auch der *vernetzten Sicherheit* zurückgegriffen. Dem *Zivilen* wird eine eher untergeordnete Rolle zuteil. Erklärtes Ziel vernetzter Sicherheit ist es, internationale (Gewalt-)Konflikte wirksam zu bearbeiten und damit zuerst zur deutschen, aber auch zur europäischen und globalen Sicherheit beizutragen. Mit der vernetzten Sicherheit geht es darum, die Ressourcen der militärischen und polizeilichen Sicherheitskräfte, der zivilen Friedenskräfte, der Diplomatie und der Entwicklungszusammenarbeit auf nationaler, internationaler und auf lokaler Ebene ressort- und institutionenübergreifend abzustimmen und – durch Bündelung oder Arbeitsteilung – optimiert einzusetzen. Damit werden die Akteure von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu den prioritären Akteuren dieses Sicherheitsverständnisses. In den Interpretationen der Politikinhalte wird dieses Verständnis ebenfalls mit dem Begriff „erweiterte Sicherheit“ besetzt, wie die folgende Passage verdeutlicht:

„Der erweiterte Sicherheitsbegriff ist auch Leitmotiv der Bundesregierung in der Außen-, in der Sicherheits- und in der Entwicklungspolitik (Schröder, Bulletin Regierungserklärung 2002).

Zusammenfassend geht das Sicherheitsverständnis im Sicherheitsframe vom klassischen Sicherheitskonzept und letztlich von den Kernbereichen für Sicherheitspolitik aus. Militär

und nationale Sicherheitsinteressen sind dabei sehr präsent. Zivile Krisenprävention und globale Normen (Frieden) weniger.

Begründungsmuster der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im Sicherheitsframe

Die Interpretationen und Konstruktionen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit im Sicherheitsframe unterscheiden sich deutlich von denen im Gerechtigkeitsframe. In der Diagnoserahmung ist ein merklicher Unterschied zum Gerechtigkeitsframe zu verzeichnen, weil Probleme bei *uns* in den Vordergrund treten. Prägend für den Sicherheitsframe sind die Herausforderungen im Zusammenhang mit den Ereignissen von 9/11. Die Globalisierung tritt dabei als Bezugspunkt für die Problemdefinition in den Hintergrund. Bemerkenswert ist zudem die Konstruktion des ‚eigenen‘ Interesses, die diesen Frame durchzieht.

Internationale Sicherheit ist in unserem eigenen Interesse

Auch im Sicherheitsframe wird deutlich, dass explizit Bezug auf faktische Probleme genommen wird, die es zu lösen gilt. Diese Probleme werden allerdings im Vergleich zum Gerechtigkeitsframe in einen deutlich engeren Zusammenhang zu *unseren* Interessen gestellt. Sie sind nicht aufgrund der allgemeinen Zunahme der globalen Verflechtung abgeleitet, sondern aus den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für die internationale Sicherheit. Damit werden auch entwicklungspolitische Handlungsoptionen enger mit einem eigennutzorientierten Sicherheitsbegriff verknüpft.

„Der Erfolg des Wiederaufbaus ist im Interesse unserer eigenen Sicherheit“
(Wieczorek-Zeul, Bulletin 106-1/07).

Das Bemerkenswerte hieran ist somit weniger die Darstellung von Entwicklungspolitik als Notwendigkeit, die sich aus vermeintlich faktischen Problemen ergibt. Auffällig ist vielmehr, wie austauschbar anscheinend die Problemdefinitionen sind, die den Begründungszusammenhang für Entwicklungspolitik darstellen.

Indem die dominante Problemdefinition im Sicherheitsframe mit Risiken bei uns verknüpft wird, verändert sich auch die Interpretation der Beziehung zwischen Entwicklung und Sicherheit bzw. Armutsreduzierung und Friedensförderung. Im Gerechtigkeitsframe ist diese Beziehung wechselseitig. Im Sicherheitsframe sind Entwicklung und Sicherheit hingegen einseitig kausal verknüpft. Es interessiert kaum noch, ob Sicherheitsprobleme in den Entwicklungsländern zu Rückschlägen in der Entwicklung dort führen können. Stattdessen

interessiert vor allem, dass Entwicklungsprobleme zur Sicherheitsbedrohung sowohl in den Partnerländern als auch bei uns werden können. Auch Entwicklungsprobleme werden nunmehr vor allem im Zusammenhang mit dem möglichen Mobilisierungspotenzial für Terrorismus, der uns dann wieder direkt bedrohen kann, dargestellt.

Der Begriff der Verantwortung ist charakteristisch für die Konstruktionen in diesem *frame*, allerdings nicht nur im Sinne von Solidarität wie dies in der folgenden Passage.

„Wir alle tragen Verantwortung dafür, die Menschen und ihre Rechte nicht nur vor zwischenstaatlichen Kriegen zu schützen, sondern auch vor Völkermord und den Folgen einer asymmetrischen privatisierten Gewalt“ (Schröder, Bulletin 76-1/03).

Stattdessen findet sich darüber hinaus nämlich auch die Verwendung des Begriffs der Verantwortung im Sinne einer gesteigerten Verantwortung Deutschlands nach Ende des Ost-West-Konflikts, von dem sich wiederum auch veränderte Interessen ableiten lassen können.

„Wir setzen die Politik der guten Nachbarschaft fort und kommen unserer Verantwortung nach, die sich aus Deutschlands politischer und geographischer Lage im Herzen Europas, aus der Partnerschaft im Atlantischen Bündnis und aus der Wertegemeinschaft für Freiheit, Menschenrechte, Demokratie und Gerechtigkeit ergibt“ (Schröder, Bulletin Regierungserklärung 2002).

In dieser Konstruktion wird deutlich, dass Normen wie weltweiter Frieden und Gerechtigkeit im Sicherheitsframe keinen vordergründigen Platz haben. Gleichzeitig sind auch die Kollektivbezüge der Identitätskonstruktionen deutlich vom Gerechtigkeitsframe zu unterscheiden. Unser eigenes Interesse sowie eine starke Eigennutzorientierung im realistischen Sinne sind die dominanten Konstrukte. Damit kann für diesen *frame* festgehalten werden, dass Entwicklungspolitik als eine Notwendigkeit dargestellt wird. Allerdings sind es hier weniger die vermeintlich neuen faktischen globalen Probleme, die entwicklungspolitisches Handeln zu einer Notwendigkeit machen. Es ist vielmehr unser eigenes Sicherheitsinteresse, das die Erfordernis für entwicklungspolitische Erfolge im Zusammenhang mit Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in den Entwicklungs- und Transformationsländern begründet. Im Vordergrund stehen die Sicherheitsbedrohungen für uns.

2.3 Zusammenfassende Gegenüberstellung von Gerechtigkeitsframe und Sicherheitsframe

Die bisherigen Analyseergebnisse bestätigen die Varianzvermutung: es konnte gezeigt werden, dass verschiedene Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit mit jeweils distinkten Begründungsmustern in der deutschen Entwicklungspolitik im Zeitraum 1998 - 2009 nachgezeichnet werden können. Das Konzept der *frames* wurde im Rahmen der Untersuchung als analytisches Hilfsmittel genutzt, um die kollektiven Deutungszuschreibungen strukturieren und verdichten zu können. Ein jeweils vergebenes *label* für die *frames* sowie eine zusammenfassende *Story-Line* dienen der Illustration der wesentlichen Merkmale in der Diagnose- und der Prognoserahmung. Die folgende Gegenüberstellung fasst die wesentlichen Merkmale der idealtypischen *frames* auf einen Blick zusammen:

Tabelle 10: Gegenüberstellung von Gerechtigkeitsframe und Sicherheitsframe

| Vergleichskategorien | Gerechtigkeitsframe | Sicherheitsframe |
|---|--|--|
| <p><i>Story-Line</i> mit Diagnose- und Prognose-rahmung</p> | <p>Globalisierung bringt für weite Teile der Welt das Risiko zunehmender Armut und Ungleichheit. Dies ist Nährboden für innerstaatliche Konflikte und schafft angesichts globaler Verflechtungen auch Probleme für die Industrieländer durch Flucht und Migration. Krisen in den Entwicklungsländern gefährden unseren Frieden und Wohlstand. Darüber hinaus beinträchtigen Krisen die nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungs- und Transformationsländern. Die Problemlösung für diese Herausforderungen findet entweder vor Ort statt durch die Verbesserung der Lebensverhältnisse oder sie ist eine Aufgabe, die u.a. auch Finanz- und handelspolitische Ansätze umfasst, damit Globalisierung gerecht gestaltet werden kann. Friedensorientierte Entwicklungspolitik ist zusammenfassend in unserem Interesse, um Frieden weltweit und Wohlstand für alle zu gewährleisten.</p> | <p>Asymmetrische Bedrohungen durch terroristische Anschläge von Fundamentalisten gefährden die internationale Sicherheit. Not und Unterentwicklung begünstigen Fundamentalismus. Wirtschaftliche Hilfe und Demokratieförderung tragen dazu bei, die Möglichkeiten von Fanatikern, für ihre Ziele Massen zu mobilisieren, zu reduzieren. Entwicklungspolitik ist die kostengünstigste Sicherheitspolitik. Internationale Sicherheit ist das Ziel.</p> |
| <p>Verständnis von Sicherheit</p> | <p>Menschliche Sicherheit: vertikale Vertiefung klassischer Sicherheit mit Fokus auf dem Mensch als Referenzobjekt; erweiterte Bedrohung des Menschen durch Armut und Umweltprobleme im Kontext ungerechter Globalisierung.</p> | <p>Klassischer staatlicher Sicherheitsbegriff: Staaten sind Referenzsubjekte und Referenzobjekte; Sicherheit wird zuerst außenpolitisch-militärisch verstanden.</p> |
| <p>Begründungsmuster</p> | <p>Wir sind der zivilen Konfliktbearbeitung und dem Frieden weltweit verpflichtet und Friedensförderung, Armutsreduzierung und gerechte Globalisierung dienen unserer Zukunfts- und Wohlstandssicherung. Konflikte verhindern Armutsreduzierung und Armut kann auch zu Konflikten führen. Es geht um die Zukunfts- und Wohlstandssicherung weltweit. Ideelle Begründungszusammenhänge sind: „Eine Welt“, Frieden und Solidarität als Normen und ein Kollektivbezug (Identität), der globale Interessen mit unseren Interessen gleichsetzt. „Verpflichtungsorientiert“</p> | <p>Das Interesse ist die internationale Sicherheit. Armut bedroht Sicherheit. Die ideellen Bezüge sind eher implizit. Sie beziehen sich auf die Verantwortung Deutschlands in der Welt. Es überwiegen eigennutzorientierte Begründungsmuster im realistischen Sinne, wie Sicherheit.</p> |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Der Gerechtigkeitsframe kann als ein Produkt der zunehmenden globalen Verflechtungen gewertet werden und verortet die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik im Rahmen der drei Leitmotive der Globalen Strukturpolitik, nämlich Armutsminderung, Frieden und *Global Governance*. Nach dem Gerechtigkeitsframe kann Entwicklungspolitik sowohl als normative Verpflichtung zur Erreichung des weltweiten Friedens als auch als eine faktische Notwendigkeit zur globalen Zukunftssicherung verstanden werden. Ideelle Begründungsmuster bestimmen hier in diesem idealtypischen *frame* die Deutungszusammenhänge.

Andererseits konnte der Sicherheitsframe aus dem Gesamtmaterial heraus identifiziert werden, mit dem die Probleme in den Entwicklungs- und Transformationsländern vor allem im Kontext neuer Bedrohungen durch Terrorismus und asymmetrische Gewalt für unsere Sicherheit konstruiert werden. Die rückkoppelnde Beziehung zwischen Problemen in den Entwicklungsländern und unseren Gefährdungen unterscheidet sich vom *Eine Welt-Slogan* im Gerechtigkeitsframe dahingehend, dass der Zusammenhang einseitig verstanden wird: Probleme *dort* bedrohen uns. Dass unsere Probleme hier auch etwas mit den negativen Auswirkungen der Globalisierung in den Entwicklungs- und Transformationsländern zu tun haben können, bleibt auch im Vergleich zu den Konstruktionen im Gerechtigkeitsframe eher unterbelichtet.

Die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit wird in diesem *frame* in erster Linie derart vollzogen, dass Armutsreduzierung als Notwendigkeit für unsere elementaren Sicherheitsinteressen dargestellt wird. Damit wird Armutsreduzierung, wie in Teilen der Literatur kritisiert, auf eine Bedeutung als Mittel zu unseren Zwecken reduziert. In diesem *frame* sind die ideellen Begründungsfaktoren weniger präsent und die Bezugnahme auf eigene Interessen überwiegt deutlich. Ideelle Faktoren sind dennoch nicht komplett ausgeblendet, wie die Bezugnahme und Orientierung am Frieden zeigt.

Bemerkenswert ist darüber hinaus der Befund der deutlich unterschiedlichen Sicherheitsverständnisse. Von Menschlicher Sicherheit über die umfassende Sicherheit, die vernetzte und die erweiterte Sicherheit lässt sich so ziemlich alles nachzeichnen, was möglicherweise mit Sicherheit in Verbindung gebracht werden kann. Insgesamt lässt sich – trotz der jeweiligen Zuordnung zu einem *frame* – ein recht diffuses Bild ausmachen hinsichtlich der Verwendung des Sicherheitsbegriffs.

Nachdem die Varianz nachgezeichnet wurde, wird im folgenden Unterkapitel die Variabilität im Zeitverlauf diskutiert. Hierfür wird das Kategorienschema sowie deren Verdichtung

entlang der *frames* genutzt, um die Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit über den Untersuchungszeitraum zu untersuchen.

3. Der Wandel der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit im Untersuchungszeitraum

„In diesem Zusammenhang sind wir vor die Frage gestellt, wie wir angesichts der neuen Risiken und der neuen Formen von Gewalt Frieden definieren und naturgemäß auch gesellschaftliche Wirklichkeit werden lassen wollen“
(Gerhard Schröder, Bulletin 73-2/03).

Nach dem Aufdecken der distinkten Interpretationen und Begründungsmuster geht es nunmehr um die Frage, wie sich diese im Zeitverlauf entwickelt und möglicherweise verändert haben. In der empirischen Analyse wird unterschieden zwischen den Reden im regierungspolitischen Agenda-Setting und den offiziellen Politikdokumenten als Teil schon vollzogener Politikformulierung. Diese Unterscheidung ermöglicht es, bei eventuellen Widersprüchen die jeweilige Politikfeldperspektive zu berücksichtigen und eventuelle Diskrepanzen innerhalb der Bundesregierung sichtbar zu machen.

Das Unterkapitel gliedert sich in drei Abschnitte: Nach einer kurzen Erläuterung der Vorgehensweise (3.1) wird die detaillierte empirische Analyse des Agenda-Setting durchgeführt (3.2). In Abschnitt 3.3 erfolgt die nuancierte Analyse der offiziellen Politikdokumente. Das Unterkapitel schließt mit einer Zusammenfassung in Abschnitt 3.4.

3.1 Erläuterungen zur Vorgehensweise

Im Hinblick auf die Verfahren wird erneut auf die *Grounded Theory* und auf Methoden der qualitativen Datenanalyse zurückgegriffen. Auf eine quantitative Messung beziehungsweise Zählung der Häufigkeit des Auftretens der einzelnen Kategorien des Kategorienschemas im Zeitverlauf wird verzichtet, weil davon ausgegangen wird, dass die Ergebnisse nicht valide genug sind. Einerseits liegt dies darin begründet, weil das Material sich nicht gleichmäßig über den Zeitraum verteilt. Andererseits wäre eine Häufigkeitszählung auch deshalb problematisch, weil zum Teil in einem Dokument verschiedene Passagen enthalten sind und es nicht plausibel zu beantworten wäre, ob bei der Häufigkeitszählung ganze Dokumente oder einzelne Passagen berücksichtigt werden sollten. Letztlich ist hinzuzufügen, dass quantitative Untersuchungen für die vorliegende Fragestellung voraussichtlich grundsätzlich weniger Zuverlässigkeit haben als qualitative.

So argumentiert auch Baumann:

„Mit anderen Worten: quantitative Verfahren der Textanalyse liefern zwar sehr zuverlässige Informationen über die Texte, doch es bleibt oft fraglich, ob sie dabei auch das in den Texten ‚messen‘, das zu ‚messen‘ sie vorgeben“ (Baumann 2005: 94).

Diese Einschränkungen unterstützen die Auswahl qualitativer Methoden für die empirische Untersuchung. Im Rahmen von qualitativer Datenanalyse werden alle vorher identifizierten relevanten Passagen der Dokumente unter Hinzuziehung der Memos entsprechend des obigen Kategorienschemas kodiert und ausgewertet. Die wesentlichen Passagen werden in einer Tabelle festgehalten, die chronologisch sortiert ist. Wenn der Fall auftritt, dass keine eindeutige Kodierung möglich ist, weil eine Passage widersprüchliche Aussagen enthält, kann eine Doppelkodierung vorgenommen werden. Da es sich nicht um eine quantitative Untersuchung der Häufigkeit des Auftretens bestimmter *frames* oder ihrer Inhalte handelt, ist dieses Vorgehen unproblematisch. Die qualitative Verdichtung ermöglicht es, Doppelkodierungen und damit Überlappungen der Frames derart zu markieren, dass die analytisch relevanten Informationen – zum Beispiel Widersprüchlichkeit, Undeutlichkeit oder eben Überlappung – in der Interpretation der Ergebnisse reflektiert werden können.

An dieser Stelle soll noch erwähnt werden, dass es sich bei Beiträgen der einzelnen Redner immer um die jeweiligen Perspektiven kollektiver Deutungen und nicht um die individuellen *belief systems* der Sprecher handelt. Selbst wenn Frau Wieczorek-Zeul als Person erwähnt wird, bezieht sich die Analyse damit auf sie als Vertreterin der entwicklungs politischen Perspektive.

Anhand der skizzierten Verfahren wurde das gesamte Material untersucht. Die Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

3.2 Regierungspolitisches Agenda-Setting 1998 - 2009

Dieser Abschnitt widmet sich dem regierungspolitischen Agenda-Setting und dient somit der nuancierten Auswertung der Reden über den Untersuchungszeitraum.

Die Anfänge der Globalen Strukturpolitik

Die rot-grüne Regierungskoalition nimmt im November 1998 ihre Arbeit auf und die SPD-Politikerin Wieczorek-Zeul übernimmt das Entwicklungsressort. Die zentralen programmatischen Leit motive der rot-grünen Entwicklungspolitik sind Armutsbekämpfung, Globalisierung und Frieden, die im Leitbild der Globalen Strukturpolitik miteinander verknüpft werden. Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass das dominante *framing* der Politikinhalte im regierungspolitischen Agenda-Setting zu Beginn der Amtszeit von Wieczorek-Zeul entlang des Gerechtigkeitsframes stattfindet. Selbst Bundeskanzler Gerhard Schröder betont in seiner Ansprache anlässlich des Jahresempfangs für das Diplomatische Korps im Jahr 1998:

„Entwicklungspolitik ist globale Strukturpolitik und weltweite Friedenssicherung“
(Schröder, Bulletin 77/98).

Aus entwicklungspolitischer Perspektive dominiert über mehrere Jahre zunächst der Gerechtigkeitsframe, der die Disparitäten und ökonomischen Probleme in den Entwicklungsländern aufgrund von negativen Globalisierungseffekten und innerstaatlichen Konflikten betont und diese Probleme mit möglichen Auswirkungen bei *uns* in Form von Flucht und Migration und Wohlstandsverlusten verknüpft. Paradigmatisch hierfür ist die Regierungserklärung von Wieczorek-Zeul vom 19. Mai 2000 mit dem Titel „Frieden braucht Entwicklung“.

„Das Armutsproblem ist ein Schlüsselproblem für die Nord-Süd-Beziehungen und es ist die Wurzel vieler globaler Risiken und Friedensgefährdungen“ (Wieczorek-Zeul, Bundestag, 106. Sitzung, 19. Mai 2000).

Der Gerechtigkeitsframe ist auch in der vielzitierten Rede von Wieczorek-Zeul zur Abschlussveranstaltung des Kernseminars der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) im Mai 1999 der dominante *frame*. Die impliziten globalen Zusammenhänge, die ein Handeln im Sinne ziviler Krisenprävention erfordern, werden auch hier nicht vordergründig als internationale Sicherheitsrisiken mit Sicherheitsimplikationen für uns interpretiert. Stattdessen bezieht sich das *Globale* dieser Herausforderungen vor allem auf die

möglichen volkswirtschaftlichen Folgen, die durch krisenbedingte Flucht und Migration auftreten könnten. Ökonomische Aspekte sowohl in den Ursachen im Sinne von wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten als auch in der Verantwortungszuschreibung und in der Prognoserahmung spielen dabei eine wesentliche Rolle. Mit dieser Rede aus dem Jahr 1999 wird der Versuch unternommen, die konzeptionellen Grundlagen für die entwicklungspolitische Aufmerksamkeit gegenüber Themen wie Frieden und Konflikten zu definieren.

Auch im Hinblick auf die Interpretation von Lösungsvorschlägen herrscht in den ersten Jahren der rot-grünen Koalition Konsens. Sowohl Wieczorek-Zeul in der BAKS-Rede von Mai 1999, als auch Schröder im Juni 1999 betonen, dass Entwicklungspolitik zum Abbau struktureller Konfliktursachen und zur Verbesserung von Mechanismen ziviler Konfliktbearbeitung beitragen kann:

„Entwicklungspolitik kann einerseits dazu beitragen, strukturelle Krisenursachen zu mindern; andererseits soll sie aber auch diejenigen gesellschaftlichen Mechanismen stützen und unterstützen, die zu einer friedlichen Konfliktlösung notwendig sind, etwa ein funktionierendes Rechtssystem oder die Teilhabe der gesamten Bevölkerung am demokratischen Prozess“ (Schröder, Bulletin 35/99).

Prägend in diesen Jahren bleibt der Bezug zum Thema Gerechtigkeit und zu den Disparitäten zwischen Arm und Reich. So betont Wieczorek-Zeul auch auf der Internationalen Konferenz der Stiftung Entwicklung und Frieden im Februar 2000:

„Die wachsende globale Ungleichheit zeigt, dass das Versprechen einer gerechten Entwicklung noch immer unerfüllt ist. Die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich stellt eine Bedrohung für uns alle dar. Sie ist Auslöser für nationale und internationale Konflikte. Sie schürt den Fundamentalismus. [...] Ein Abbau der Kluft zwischen Arm und Reich ist ein Gebot der Gerechtigkeit, der Solidarität wie auch der Vernunft. Ich sehe hierin die zentrale Herausforderung unserer Zeit“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 12/00).

Der Friedensbegriff wird von Wieczorek-Zeul in diesen Jahren konsequent horizontal im Sinne von *freedom from want* nach dem Konzept der Menschlichen Sicherheit genutzt. Das *framing* ist dabei quasi ein Gerechtigkeitsframe in Reinform, selbst bei Schröder. Aufgrund des Verständnisses von Sicherheit als Menschlicher Sicherheit ist dieses Framing weit davon entfernt, die Nähe zu sicherheitspolitischen oder militärischen Akteuren zu suchen. Der Mensch als Referenzobjekt steht auch bei Fischer im Zentrum:

„Der einzelne Mensch und seine Rechte müssen im 21. Jahrhundert neben den Rechten der Staaten stärker in das Zentrum des Sicherheitsbegriffs rücken“ (Fischer, Bulletin 57/99).

9/11 und die Suche nach einer neuen Story-Line

Mit den Ereignissen von 9/11 verändert sich das *framing* der Politikinhalte in den Reden maßgeblich. Schon anhand der ersten Regierungserklärung von Schröder nach 9/11 vom 11. Oktober 2001 lassen sich veränderte Konstruktionen nachzeichnen. Während zuvor nur vereinzelt von Fundamentalisten und Terroristen in der Diagnoserahmung die Rede war, so werden diese als Täter und Verursacher jetzt in den Mittelpunkt gestellt. Kombiniert wird diese Schuldzuschreibung angesichts der real gewordenen Gefahren in New York und Washington durch eine Problemrepräsentation, die an unsere bzw. die internationale Sicherheit rückgekoppelt wird. Der US-amerikanische Begriff des *war on terror*, mit dem auf diese Sicherheitsbedrohungen reagiert wird (oder auch in dessen Kontext präemptiv zu agieren sei), wird in Deutschland als Kampf gegen den Terrorismus übersetzt. Bemerkenswerterweise wird in den ersten Beiträgen nach den Anschlägen von 9/11 sogar dezidiert davon Abstand genommen, dass die Disparitäten zwischen Arm und Reich als monokausale Ursache Begründung für die virulent gewordenen Bedrohungen anzusehen wären:

„Die Aufteilung der Welt in Arm und Reich ist ein bedauerliches Übel, aber sie kann nicht verstanden werden als monokausale Begründung für den Terrorismus“ (Schröder, Bulletin 69-1/01).

Das sicherheitspolitische Handlungsverständnis wird von Schröder in dieser Regierungserklärung und in der Rede von Fischer ebenfalls anlässlich der aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan vor dem Bundestag am 11. Oktober 2001 als umfassend beschrieben.

„Die Antwort auf den Terrorismus muss umfassend sein und auf die Lösung ökonomischer und politischer Probleme ausgerichtet sein“ (Fischer, Bulletin 69-2/01).

Schröder konkretisiert dies in seiner Rede beim Festakt „40 Jahre deutsche Entwicklungspolitik“ am 7. November 2001 in Bonn, indem er betont, dass Konflikte wie der Kampf gegen den Terror nie mit militärischen und polizeilichen Mitteln allein gelöst werden könnten (Schröder, Bulletin 79-2/01). Allerdings wiederholt er auch hier, dass nach seiner Auffassung keine direkte Beziehung zwischen der Haushaltssteigerung des BMZ und der Eindämmung des Terrorismus gäbe. Dennoch kommt er zu folgendem Schluss, mit dem er der Entwicklungspolitik dann letztlich doch eine Rolle zuschreibt.

„Eine vernünftige Politik der Entwicklungszusammenarbeit reduziert die Möglichkeiten von Fanatikern, für ihre Ziele Massen zu mobilisieren“ (Schröder, Bulletin 79-2/01).

Somit wird in der Regierungspolitik sehr kurz nach den Anschlägen von 9/11 eine neue *Story-Line* gefunden, die die Gefährdung der internationalen Sicherheit durch Terroristen in den Mittelpunkt stellt.

„Skrupellose, kaltblütige Terroristen mit entführten Flugzeugen“ (Schröder, Bulletin 80-1/01).

Gleichzeitig wird auch immer wieder betont, wie die Zivilgesellschaft und insbesondere Frauen und Kinder unter den terroristischen Regimen – allen voran dem Taliban-Regime in Afghanistan – zu leiden hätten.

„Beim Taliban-Regime handelt es sich um ein Gewaltregime, das den Tod vieler Tausend Afghanen, vor allem Kinder und Frauen, Unterdrückung und Massenvertreibung, auch Akte kultureller Barbarei zu verantworten hat“ (Schröder, Bulletin 80-1/01).

Dieses Leid müsse durch militärische und humanitäre Anstrengungen gemindert werden. Dementsprechend betont auch Fischer kurz darauf vor der Generalversammlung in New York, dass vor allen Dingen den Flüchtlingen und der Zivilbevölkerung geholfen werden müsse. In Bezug auf die für die Lösung verantwortlichen Akteure unterstreicht er:

„Der internationale Terrorismus ist zuallererst eine Herausforderung an die Politik und an das Militär, die Polizei und Justiz, aber auch an die Wirtschaft und – ganz wichtig – die Kultur“ (Fischer, Bulletin 82-1/01).

Nachdem sich der friedens- und sicherheitspolitische Bezug in den skizzierten Reden vor allem auf Militär, Polizei, Justiz und ein umfassendes Verständnis fokussiert hatte, ändern sich diese Bezüge mit dem ersten offiziellen Beitrag im Bulletin seit 9/11 von Wieczorek-Zeul im März 2002 anlässlich der Regierungsklärung „Internationale Verantwortung – Entwicklung stärken“. Im Hinblick auf die Problemrepräsentationen verbindet Wieczorek-Zeul Krisen mit Terror und Gewalt und argumentiert, dass die Ursachen hierfür auch meist im Zusammenhang mit Armut und wirtschaftlichen Missständen zu sehen sei. Darüber hinaus wird auch hier die menschliche Dimension explizit gemacht, wie die schon oben angeführte Passage über den Zusammenhang zwischen Armut, Koranschulen und der dort stattfindenden Fanatisierung verdeutlicht (Wieczorek-Zeul, Bulletin 20-4/02). Angesichts der derart konstruierten Problemzusammenhänge betont Wieczorek-Zeul, dass Armutsreduzierung Terrorismusprävention sei, denn damit könne verhindert werden, dass arme Eltern ihre Kinder auf Koranschulen schicken. Gleichzeitig hebt sie hervor, dass militärische Aktionen hingegen unzureichend seien, um die „Flächenbrände der Gewalt im

Nahen Osten und in anderen Regionen der Welt zu lösen“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 20-4/02).

Auffällig ist dabei, dass aus entwicklungspolitischer Perspektive jetzt im Vergleich zu zuvor die zweite Seite der Wechselbeziehung Armut – Frieden/ Sicherheit betont wird. Im Gerechtigkeitsframe steht neben der Beziehung „Armut führt zu Konflikt“ vor allem die Konstruktion „ohne Frieden keine Erfolge bei der Armutsbekämpfung“ im Mittelpunkt. Nunmehr lautet die ausschließliche Formel: Armutsbekämpfung ist ein Mittel, um Sicherheit zu fördern. Ein weiterer Punkt ist auffällig: Während Schröder und Fischer mit dem Begriff der *umfassenden Sicherheit* das Thema Ressortkohärenz deutlich umrissen haben, so wird in 2002 aus der Perspektive der Entwicklungspolitik das Thema Ressortkohärenz zunächst nicht neu besetzt. Zwar wird in der Regierungserklärung grundsätzlich auf die Zusammenarbeit zwischen Entwicklungspolitik und Kirchen, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen verwiesen, aber dies ohne Bezug zu Frieden und Sicherheit und auch ohne weitere Ausführungen zur Zusammenarbeit mit anderen Ministerien.

Die Reden in den Jahren 2001 und 2002 sind stark vom Eindruck des Einsatzes deutscher Soldaten in Afghanistan geprägt. Es ist verständlich, dass in diesem Konstrukt in der Problemwahrnehmung konsequenterweise vor allem die internationale Sicherheit und wenn überhaupt Menschen, dann die Bevölkerung Afghanistans einen Raum haben. Auf der Ebene der Lösungsmöglichkeiten ist strukturelle Krisenprävention – nunmehr auch als Terrorismusbekämpfung verstanden – noch einigermaßen plausibel. Die entwicklungspolitische Handlungsoption der Stärkung von Mechanismen ziviler Konfliktbearbeitung hingegen ist im Afghanistan-Kontext in 2001/ 2002 völlig unrealistisch und fällt damit auch komplett aus der Politikformulierung in jenen Monaten heraus. Neu an den Argumenten in dieser Phase sind erstens die Zusage, auch militärisch für Sicherheit zu sorgen und zweitens die an vielen Stellen nachzulesende Betonung eines Bekenntnisses zu Deutschlands Allianzen und Partnerschaften. Letzteres erweckt den Anschein, als würde Deutschland gegebenenfalls auch wieder bessere Einsicht militärische Interventionen unterstützen, um seinen Bündnispflichten nachzukommen. Darüber hinaus klingt durch, dass ein derartiger Solidaritätsbeweis zudem im nationalen Interesse Deutschland liege.

Auch nach den Wahlen am 22. September 2002 bleibt das Thema Afghanistan dominant. In der Regierungserklärung vom 29. Oktober 2002 erklärt Schröder nunmehr erstmalig den 'Erweiterten Sicherheitsbegriff' zum Leitmotiv der Bundesregierung in der Außen-, in der Sicherheits- und in der Entwicklungspolitik:

„Sicherheit setzt gerade bei beschleunigten, aber ungleichzeitigen Entwicklungen voraus, dass wir uns ständig um Interessenausgleich und auch um eine gerechtere Verteilung der Globalisierungsgewinne bemühen. Wir werden unter den Bedingungen einer enger zusammengedrängten Welt keine Sicherheit erreichen, wenn wir Unrecht, Unterdrückung und Unterentwicklung weiter gären lassen“ (Schröder, Bulletin 85-1/02).

Wieczorek-Zeul gibt im Mai 2003 eine Regierungserklärung zum Thema „Zukunft sichern – Globale Armut bekämpfen“ ab. Sie nutzt erstmalig explizit die Argumentation, dass Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zu unserer eigenen Sicherheit leisten könne. Indem es möglich sei, über Entwicklungspolitik wichtige Beiträge zur Krisenprävention zu leisten, kann Entwicklungspolitik auch als kostengünstigste Sicherheitspolitik gesehen werden (Wieczorek-Zeul, Bulletin 34-4/03). Hier kann eine Überlappung der Idealtypen vermutet werden: Das Problem ist das Sicherheitsproblem bei uns, aber die Lösungsvorschläge bleiben dem *framing* des Gerechtigkeitsframe treu, wie auch das folgende Zitat von Wieczorek-Zeul beim Festakt des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED) verdeutlicht:

„Generell kann Entwicklungspolitik durch die Bekämpfung von Hunger, Armut, und Ausgrenzung konfliktpräventiv wirken“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 57-2/03).

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der von Schröder geäußerte Begründungszusammenhang des eigenen Handelns:

„Internationaler Terrorismus, zerfallende staatliche Strukturen und die Gefahr der Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen bedrohen unsere gemeinsame Sicherheit. [...] Wir alle tragen Verantwortung dafür, die Menschen und ihre Rechte nicht nur vor zwischenstaatlichen Kriegen zu schützen, sondern auch vor Völkermord und den Folgen einer asymmetrischen privatisierten Gewalt“ (Schröder, Bulletin 76-1/03).

Verantwortung ist damit noch klar präsent und hier geht es auch explizit um die Menschen und ihre Rechte, die geschützt werden müssen.

Im weiteren Verlauf der Legislaturperiode bieten sich in offiziellen Redebeiträgen für die entwicklungspolitische Perspektive relativ wenige Möglichkeiten für die Weiterentwicklung ihrer Argumentationen. Wieczorek-Zeul kommt vor allem dann zu Wort, wenn es um die *hot spots* geht (z.B. „Rede zur aktuellen Lage im Irak“ am 25. September 2003 oder „Rede zur Fortsetzung des Einsatzes deutscher Streitkräfte unter dem ISAF-Mandat“). Zweifelsohne werden in Reden hierzu die Bezüge zu zerfallenen Staaten und zu sicherheitspo-

litischen Maßnahmen gestärkt. Anhand dieser Beobachtungen wird auch deutlich, weshalb eine Häufigkeitszählung von *frames* nicht sehr valide sein kann. Erst die Rede zu Afghanistan aus entwicklungspolitischer Perspektive bringt neue Interpretationen und eine klare Positionierung seitens der Entwicklungspolitik gegenüber dem Militär hervor.

„Militärische und entwicklungspolitische Maßnahmen sind zwei eigenständige Säulen eines Konzepts und sie bleiben getrennt“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 91-3/03).

Zusammenfassend zeigt sich an den Interpretationen nach 9/11 – und insbesondere im Vergleich zur rot-grünen Koalition in der 14. Legislaturperiode – dass die Verknüpfung von Frieden und Entwicklung durch entwicklungspolitisches Agenda-Setting von einem regierungspolitischen Agenda-Setting zu Sicherheit überlagert wurde. Nach 9/11 wird damit gleichzeitig deutlich, dass innerhalb der Regierung kein Konsens darüber herrscht, was eigentlich das Problem ist beziehungsweise welche Maßnahmen angemessen sind, um auf die neuen Herausforderungen für die internationale Sicherheit zu reagieren. Es lassen sich zunehmend deutliche Unterschiede in den Interpretationen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit zwischen den einzelnen Regierungsmitgliedern nachzeichnen. Aus entwicklungspolitischer Perspektive ist bemerkenswert, dass die Verknüpfung „Armut führt zu Konflikt/ Fundamentalismus“ nach 9/11 betont wird. Diese Verknüpfung war zuvor nicht dominant im Vergleich zur Verknüpfung, dass Konflikte die Armutsreduzierung behindern. Darüber hinaus wurde deutlich, dass über die rot-grüne Amtszeit der Sicherheitsbegriff sehr unterschiedlich genutzt wird. So wird in einigen Beiträgen zusätzlich zur Menschlichen Sicherheit und erweiterten Sicherheit auch der „umfassende Sicherheitsbegriff“ benutzt, wie beispielsweise von Schröder auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Jahr 1999: „Gewaltbereiter Fundamentalismus und – auch staatlicher Terrorismus, weltweit organisierte Kriminalität [...]. Moderne Sicherheitspolitik muss umfassend verstanden werden. Die politische, wirtschaftliche, soziale, ökologische und auch militärische Dimension müssen zusammengedacht werden“ (Schröder, Bulletin 8/99).

Interpretationen von Entwicklung und Sicherheit in der Großen Koalition

Aufgrund der vorzeitigen Auflösung des 15. Deutschen Bundestags findet bereits am 18. September 2005 die Bundestagswahl für die 16. Legislaturperiode statt. Die CDU wird die stärkste Kraft und Angela Merkel wird zur Bundeskanzlerin gewählt. Die CDU tritt mit der SPD in eine Große Koalition ein. Wieczorek-Zeul bleibt Entwicklungsministerin, Außenminister wird mit Frank-Walter Steinmeier ebenfalls ein SPD Mitglied. In ihrer Regierungserklärung vom 30. November 2005 setzt Merkel bemerkenswerterweise wesentliche globale Herausforderungen sowohl in Bezug zu Sicherheit Deutschlands als auch zum Wohlstand

in Deutschland und bezieht sich damit auf die beiden relevanten Interpretationen im Zusammenhang mit der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit seit Ende der 1990er Jahre:

„Wir leben in einer Welt voller Herausforderungen: Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, zerfallende Staaten, Armut, Epidemien und Umweltzerstörung. All das bedroht unsere Sicherheit und unseren Wohlstand“ (Merkel, Bulletin 93-1/05).

Damit rahmt Merkel die Probleme und die Ziele aus den beiden idealtypischen Perspektiven: Sowohl aus der Perspektive des Gerechtigkeitsframes als auch aus der Perspektive des Sicherheitsframes. Unsere Interessen sind somit Sicherheit und Wohlstand, nicht das eine oder das andere. In der Aussprache zu dieser Regierungserklärung versucht auch Wieczorek-Zeul den Brückenschlag zwischen den beiden idealtypischen *Story-Lines*, diesmal mit Bezug auf die involvierten Akteure.

„Es gibt kein Gegeneinander von militärischem oder sicherheitspolitischem und entwicklungspolitischem Engagement“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 93-5/05).

Stattdessen wird die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren betont. Dieser insbesondere in Afghanistan erprobte Ansatz sollte auch auf andere Fälle ausgeweitet werden, wie Merkel im Jahr 2006 betont.

„Zivile und militärische Möglichkeiten bilden eine Einheit“ (Merkel, Bulletin 114-3/06).

„Es gibt eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen dem Entwicklungshilfeministerium, dem Innenministerium, dem Verteidigungsministerium und dem Außenministerium. Dieser Ansatz muss zu einem Standardansatz bei all unseren Aktivitäten werden“ (Merkel, Bulletin 119-1/06).

Ein wichtiger Gegenstand ist somit nunmehr die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren. Auf den Afghanistan-Einsatz bezogen wird aus entwicklungspolitischer Perspektive betont, dass diese Zusammenarbeit eine flankierende Unterstützung durch die Truppen der internationalen Gemeinschaft für den zivilen Wiederaufbau in Afghanistan sei, der sonst auf verlorenem Posten stünde (Wieczorek-Zeul, Bulletin 106-1/07). Dass es allerdings mit diesem auch definierten Konzept der vernetzten Sicherheit eine explizit gemachte Klammer zwischen Außenpolitik, Entwicklungspolitik und Verteidigungspolitik gibt, ist jedenfalls im Vergleich zur rot-grünen Regierung ein Novum (Merkel, Bulletin 114-3/06). Die vernetzte Sicherheit löst den nie auf der Ebene der Bundesregierung durchde-

klinierten Begriff der Erweiterten Sicherheit, der je nach Anwendungskontext und Sprecher jeweils unterschiedliche Konnotationen hatte, weitgehend ab.⁷²

Im Vergleich zu den vorangegangenen Phasen ist außerdem nunmehr eine verstärkte Verwendung des Begriffs des eigenen Interesses zu verzeichnen. Während in den vorangegangenen Jahren sowohl aus der Perspektive des Sicherheitsframes als auch aus der Perspektive des Gerechtigkeitsframes vor allem die Konzepte der Verantwortung und Verpflichtung dominant waren, tritt nunmehr an diese Stelle zumindest in einigen Passagen das explizit formulierte eigene Interesse. So bedient sich Wieczorek-Zeul der Konstruktion des eigenen Interesses in ihrer Rede zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation zur zeitlich befristeten Unterstützung der Friedensmission der Vereinten Nationen (VN) im Mai 2006:⁷³

„Der Einsatz im Kongo hilft den Menschen im Kongo und er liegt in unserem eigenen Interesse“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 49-3/06).

Auch im Hinblick auf die Begründung für die Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte am Einsatz der ISAF in Afghanistan recurriert Wieczorek-Zeul auf den Begriff des eigenen Interesses, um den Einsatz zu legitimieren.

„Der Erfolg des Wiederaufbaus [in Afghanistan] ist im Interesse unserer eigenen Sicherheit“ (Wieczorek-Zeul, Bulletin 106-1/07).

Beide Anlässe, die hier die Anwendung des Konstrukts des eigenen Interesses nachzeichnen, dienen allerdings nicht der Legitimierung des entwicklungspolitischen Engagements in diesen Ländern. Wieczorek-Zeul hat hier stellvertretend für die Bundesregierung die Argumente aufgezeigt. Dies ist in der 16. Legislaturperiode eher typisch für Situationen, in der die entwicklungspolitische Perspektive die Möglichkeit bekommt, sich zu friedens- und sicherheitsbezogenen Fragestellungen zu positionieren: Diese Situationen dienen nicht vordergründig der Vermittlung einer entwicklungspolitischen Programmatik für Frieden und Sicherheit, sondern sind in dem bestimmten Kontext der Begründungen für Auslandseinsätze der Bundeswehr zu sehen.⁷⁴ Die ehemalige entwicklungspolitische Programmatik samt Leitmotiv Frieden im Rahmen einer Globalen Strukturpolitik lässt sich

⁷² Wie oben dargelegt ist es das Ziel der vernetzten Sicherheit, internationale (Gewalt-)Konflikte wirksam zu bearbeiten und damit zur deutschen, europäischen und globalen Sicherheit beizutragen. Im Konstrukt der vernetzten Sicherheit ist unsere Sicherheit im nationalen Interesse und motiviert alles Handeln im Rahmen der Vernetzung.

⁷³ Die EU-Mission firmiert unter der Abkürzung EUFOR RD Congo; die VN-Mission unter MONUC.

⁷⁴ Programmatische Inputs liefert – wenn überhaupt – die Afrika-Politik, in der zwar die Themen Frieden und Sicherheit eine Rolle spielen, aber nicht tonangebend sind.

im politischen Agenda-Setting anhand der ausgewählten Beiträge hingegen kaum mehr identifizieren.

Abschließend ist bemerkenswert, dass in der letzten Rede von Wieczorek-Zeul im Bulletin in dieser Legislaturperiode – und damit auch ihrer letzten Rede als Entwicklungsministerien – zum Stand der Erreichung der *Millennium Development Goals* und den Auswirkungen der Finanzkrise friedens- und sicherheitspolitische Aspekte nicht einmal mehr erwähnt werden. Der „neue globale Pakt für das 21. Jahrhundert“, für den Wieczorek-Zeul wirbt und der acht Punkte umfasst, nimmt zwar neben der durchgängigen Armutsreduzierung als letztem Punkt die *Global Governance* auf – aber der ehemalige Dreiklang der Globalen Strukturpolitik mit Frieden als einem der Leitmotive ist kaum mehr vorhanden (Wieczorek-Zeul, Bulletin 12-1/09).

3.3 Die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Politikformulierung 1998 - 2009

Nachdem der Deutungsverlauf entlang von Reden im regierungspolitischen Agenda-Setting nachgezeichnet wurde, soll nunmehr anhand der ausgewählten offiziellen Politikdokumente untersucht werden, wie sich die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der Politikformulierung entwickelt hat.

Der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 1998 stellt die Weiterentwicklung von Strategien und Instrumenten der Krisenprävention in Aussicht und betont, dass deutsche Außenpolitik Friedenspolitik sei. Mit dem Koalitionsvertrag wird die Mitgliedschaft des BMZ im Bundessicherheitsrat verankert und dessen Tätigkeitsfeld über die Aufgaben in der Rüstungsexportpolitik hinaus erweitert.⁷⁵ Außerdem wird festgelegt, dass bei Rüstungsexportentscheidungen der Menschenrechtsstatus möglicher Empfängerländer als zusätzliches Entscheidungskriterium eingeführt wird. Darüber hinaus schrieb der Koalitionsvertrag die entwicklungspolitische Programmatik der globalen Strukturpolitik fest:

„Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern. Sie orientiert sich u.a. an dem Leitbild einer globalen nachhaltigen Entwicklung“ (SPD/ Grüne, Koalitionsvertrag 1998).

Dieser Anspruch des Koalitionsvertrags wird mit dem Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ aus dem Jahr 2000 schon in Teilen umgesetzt. Mit dem Gesamtkonzept wird die Grundlage für die Weiterentwicklung von Strategien und Instrumenten geschaffen. Den Ausgangspunkt für dieses Konzept bildete erklärtermaßen der horizontal erweiterte Sicherheitsbegriff, der „politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst“ (Bundesregierung, Gesamtkonzept 2000). Daraus resultierte, dass eine Reihe unterschiedlicher Instrumente beziehungsweise Akteure in einem auf die jeweilige Situation zugeschnittenen Ansatz in einer Gesamtstrategie zusammenkommen muss:

„Zivile Krisen- und Konfliktbewältigung erfordern eine national und international koordinierte, auf die jeweilige Situation zugeschnittene politische Gesamtstrategie, die Instrumente der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik verzahnt“ (Bundesregierung, Gesamtkonzept 2000).

⁷⁵ Der Bundessicherheitsrat (BSR) hat neun Mitglieder: den Bundeskanzler, den Chef des Bundeskanzleramts, Außenminister, Verteidigungsminister, Finanzminister, Innenminister, Justizminister, Wirtschaftsminister und nunmehr auch die Entwicklungsministerin.

Es ist die Logik des Gerechtigkeitsframes, die im Gesamtkonzept dominant ist. Auch die Problemrepräsentationen sind aus der Perspektive des Gerechtigkeitsframes geprägt, denn es geht darum einen Beitrag dazu zu leisten,

„[...] in Krisen- und Konfliktgebieten der gewaltsamen Austragung von Konflikten frühzeitig vorzubeugen, die Ausweitung ausgebrochener Gewalt einzudämmen und nach dem Ende bewaffneter Auseinandersetzung durch effektive Maßnahmen der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus einen erneuten Ausbruch der Gewalt zu verhindern“ (Bundesregierung, Gesamtkonzept 2000).

Die Formulierung des Gesamtkonzepts steht zweifelsohne unter dem Eindruck der Erfahrungen mit Staatszerfall im ehemaligen Jugoslawien und dem Aufkommen der *neuen Kriege*. Das *framing* der Politikinhalte im Gesamtkonzept ist aus der Perspektive des Gerechtigkeitsframes zu deuten. Das Gesamtkonzept wird in 2004 durch einen Aktionsplan konkretisiert, der weiter unten im Abschnitt zur Umsetzungsrelevanz bestimmter Deutungen betrachtet wird.

Am 7. Juni 2001 wird der Elfte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung veröffentlicht, der den Berichtszeitraum 1995 - 2001 umfasst, wobei der Schwerpunkt allerdings auf der 14. Legislaturperiode liegt. Das BMZ nimmt mit diesem Bericht die Gelegenheit wahr, die entwicklungspolitische Neuorientierung und Programmatik der globalen Strukturpolitik zu erläutern. Dementsprechend heißt es im Vorwort:

„Hauptanliegen des 11. Entwicklungspolitischen Berichts ist es, die sozialen, wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Probleme der Entwicklungs- und Transformationsländer und ihre wechselseitigen Abhängigkeiten im Lichte fortschreitender Globalisierung darzustellen, die bisherigen Lösungsansätze auf internationaler Ebene zu bewerten und zu erläutern, mit welchen neuen Ansätzen und Initiativen die Bundesregierung diesen Herausforderungen begegnet“ (Deutscher Bundestag 2001, Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung).

Damit ist zu erwarten, dass mit dem Bericht als einem der zentralen programmatischen Dokumente der deutschen Entwicklungspolitik ab 1998 das *framing* der Politikinhalte aus der Perspektive des Gerechtigkeitsframes gestaltet ist. Das folgende Zitat illustriert, dass die Beziehung zwischen Sicherheit und Entwicklung entsprechend der dominanten Logik des Gerechtigkeitsframes verstanden wird. Es sind nämlich die Konfliktfolgen, die besonders betont werden.

„Entwicklungspolitik ist mit den Folgen gewaltsamer Konfliktaustragung konfrontiert“ (Deutscher Bundestag 2001, Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung).

Das in chronologischer Abfolge gesehen nächste Politikdokument der Bundesregierung, das für die vorliegende Arbeit entsprechend obiger Materialauswahl von Interesse ist, ist der 2002 verabschiedete rot-grüne Koalitionsvertrag als Absichtserklärung der Regierung für die 15. Legislaturperiode. Der außenpolitische Teil bezieht sich sowohl auf die gerechte Gestaltung der Globalisierung als auch auf den Kampf gegen den Terror als bestimmende Faktoren deutscher Außenpolitik:

„Die gerechte Gestaltung der Globalisierung, der Kampf gegen den Terror und die Bewältigung regionaler Konflikte, bestimmen mit der europäischen Integration und dem transatlantischen Verhältnis die deutsche Außenpolitik“ (SPD/ Grüne, Koalitionsvertrag 2002: 72).

Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2002 wird zudem festgehalten, dass die Bundesregierung sich auf einen Sicherheitsbegriff stützt,

„[...] der auch wirtschaftliche, menschenrechtliche und entwicklungspolitische Aspekte berücksichtigt“ (SPD/ Grüne, Koalitionsvertrag 2002: 72).

Diese Formulierung verdeutlicht, dass von einem klassischen Sicherheitsverständnis ausgegangen wird, welches um zusätzliche Aspekte ergänzt wird. Dies ist eine nuanciert andere Interpretation als die oben stehende Verzahnung von Politikfeldern, die die Außen- und Sicherheitspolitik zwar auch umfasst, den klassischen Sicherheitsbegriff dennoch nicht als Ausgangspunkt nimmt. In diesem Sinne ist nicht davon auszugehen, dass von einem inhaltlich breiten Sicherheitsverständnis nach der *freedom-from-want*-Formel des *Human Security*-Konzepts die Rede ist, sondern davon, dass sicherheitspolitische Ziele nicht mehr mit militärischen Mitteln allein erreicht werden können. Die Benennung dieses Sicherheitsverständnisses als einem so verstandenen erweiterten Sicherheitsverständnis findet lediglich im Abschnitt zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik statt:

„Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsverständnisses für eine ausgewogene Entwicklung von zivilen und militärischen Fähigkeiten ein“ (SPD/ Grüne, Koalitionsvertrag 2002: 78).

Auffällig ist der Titel des Abschnitts zur Entwicklungspolitik, der wie folgt lautet:

„Entwicklungspolitik: Globale Gerechtigkeit und Entwicklungszusammenarbeit“ (SPD/ Grüne, Koalitionsvertrag 2002: 81).

Dieser Abschnitt enthält Aussagen zur Weltwirtschaftsordnung und ist im breiteren Verständnis der Globalen Strukturpolitik formuliert, ohne dass allerdings auf diesen Begriff rekuriert wird. Für die Entwicklungspolitik wird außerdem angekündigt, dass das entwick-

lungspolitische Instrumentarium in den Bereichen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sowie der Zivile Friedensdienst weiter ausgebaut werden soll. In diesem Sinne heißt es:

„Zivile Krisenprävention und Konfliktbewältigung bleiben für die Bundesregierung Eckpfeiler ihrer internationalen Stabilitäts- und Friedenspolitik. Die Stärkung der Zivilgesellschaft und der friedensbereiten Kräfte in Konfliktregionen ist dabei ein elementarer Bestandteil jeglicher Konfliktprävention und Krisenbewältigung“ (SPD/Grüne, Koalitionsvertrag 2002: 76).

Diese Betonung der Zivilgesellschaft im Koalitionsvertrag ist für das Jahr 2002 beachtlich, denn in den Reden findet diese Akteursgruppe im direkteren Nachgang zu 9/11 wenig Beachtung.

Im Sommer 2005 wird dann mit dem ÜSK das erste entwicklungspolitische Strategiedokument im Themenkomplex Friedensförderung und Konfliktbearbeitung vorgelegt. Dieses Konzept des BMZ folgt dem Verständnis von Menschlicher Sicherheit. Es hebt das Zusammenspiel verschiedener ziviler Akteure und Instrumente zur Förderung globaler, menschlicher Sicherheit hervor. Partizipative und strukturfördernde Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit sollen einen Beitrag zum Abbau von Konfliktursachen sowie zum Aufbau von Mechanismen der gewaltfreien Konfliktbearbeitung leisten. Drei Ziele werden in dieser Strategie explizit genannt, die das entwicklungspolitische Engagement auszeichnen.

Mit der Verabschiedung des Übersektoralen Konzepts schafft das BMZ außerdem verbindliche Vorgaben für die staatlichen Durchführungsorganisationen für die strategische Verankerung der Themen Krisenprävention und Friedensentwicklung.⁷⁶ Die Politikinhalte im ÜSK werden ebenfalls eindeutig aus der Perspektive des Gerechtigkeitsframes geprägt. Der Sicherheitsframe und seine Inhalte spielen zwar im Hinblick auf die Fragen nach Ressortkohärenz und Akteuren (Prognoserahmung) eine Rolle. Die Argumentation hingegen, dass friedensorientierte Entwicklungspolitik einen vordergründigen Beitrag für *unsere* Sicherheit leisten könne und solle, ist nicht dominant.

⁷⁶ Gleichzeitig wurden hiermit analytische Instrumente wie die Krisenfrühwarnung, die polit-ökonomischen Kurzanalysen, die Krisenkennung und das *Peace and Conflict Assessment* (PCA) eingeführt beziehungsweise gebündelt. Die im ÜSK geforderte konfliktsensible Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit wurde durch die Einführung der K(R)-Kennung institutionalisiert. Zusätzlich zu den internationalen Kennungen, die vom DAC der OSZE vorgeschrieben werden, hat Deutschland in 2005 eine nationale Sektorkennung – die so genannte KR-Kennung – zur Markierung der Krisenrelevanz von Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingeführt. Krisenprävention wurde als Querschnittsaufgabe von EZ offiziell verankert.

Der „Zwölfte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“, der im Jahr 2005 von der Bundesregierung veröffentlicht wird, widmet sich den entwicklungspolitischen Errungenschaften der vorangegangenen Jahre. Einen wesentlichen Bezugspunkt stellen dabei auch die internationalen Armutsziele – die so genannten *Millennium Development Goals* dar. Darüber hinaus rekurriert der Bericht explizit auf internationale Berichte, nach denen Armut als unmittelbare Bedrohung der internationalen Zusammenarbeit definiert wird.⁷⁷

“Entwicklung, die die Menschen aus der Armut hinausführt, ist also unabdingbare Voraussetzung für ein System kollektiver Sicherheit, das Prävention ernst nimmt“ (Bundestag 2005, Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung: XIII).

Der in diesem Bericht propagierte Sicherheitsbegriff ist entsprechend der Diskussionen der vorangegangenen Jahre und unter Rückgriff auf das Konzept der Globalen Strukturpolitik des BMZ formuliert. Es ist ein inhaltlich definierter erweiterter Sicherheitsbegriff, der deutlich über Fragen der kohärenten Art und Weise der Zusammenarbeit hinausgeht.

„Die Bundesregierung ist einem erweiterten Sicherheitsbegriff verpflichtet. Dieser umfasst, was international als menschliche Sicherheit bezeichnet wird, nämlich neben sozialer auch politische, ökonomische und ökologische Sicherheit. Sicherheit meint somit nicht nur den Schutz vor äußeren Feinden, sondern unter anderem auch Rechtssicherheit für die Bürger, insbesondere auch Sicherheit vor Übergriffen der Sicherheitsorgane (Militär, Polizei, Geheimdienste)“ (Bundestag 2005, Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung: 72).

Im Herbst 2005 finden auf bundespolitischer Ebene Neuwahlen statt. Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition betont, dass die Instrumentarien zur Krisenprävention und -reaktion als prioritäre Querschnittsaufgabe ausgebaut werden sollen, was die Zusammenführung vorhandener finanzieller und personeller Ressourcen sowie zusätzliche Mittel erfordere.

„Deutsche Außen-, Europa- und Entwicklungspolitik dient dem Frieden in der Welt. Unser gemeinsames Ziel ist, die Chancen der Globalisierung für unser Land zu nutzen und einen wirksamen Beitrag zur Verhinderung und Beilegung von Konflikten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sowie zur Linderung von Armut zu leisten“ (CDU/ SPD, Koalitionsvertrag 2005: 125).

Diese Sequenz aus dem Koalitionsvertrag ist ähnlich dem *framing* im Diskurs in der Großen Koalition durch überlappende *framings* gekennzeichnet.

⁷⁷ Vgl. Schlussbericht des VN-High Level Panel ‚Threats, Challenges and Change‘ (Die Hocharrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel) aus dem Jahr 2005.

Im Abschnitt zu Globalen Fragen wird außerdem betont, dass deutsche Außenpolitik auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff fußt, der nunmehr Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpft (CDU/ SPD Koalitionsvertrag 2005: 137). Die anderen Politikfelder, die noch im Rahmen der erweiterten Sicherheit Erwähnung finden, werden hier nicht mehr genannt. Auch hier ist wiederum zu beobachten, dass das Sicherheitsverständnis zwar über die rein militärisch-verteidigungspolitischen Akteure hinausgeht, aber dennoch nicht dem im Gerechtigkeitsframe etablierten Verständnis von Sicherheit entspricht. Das Unterkapitel zur Entwicklungspolitik beginnt mit einer Aussage zur Verortung von Entwicklungspolitik in der Außenpolitik sowie der Hervorhebung des Begründungszusammenhangs deutscher Entwicklungspolitik:

„Die Entwicklungspolitik ist ein eigenständiger Teil unserer gemeinsamen deutschen Außenpolitik. Die Folgen der sich verschärfenden Entwicklungsprobleme vor allem in Afrika, aber auch in Teilen Asiens und Lateinamerikas, gefährden unmittelbar Frieden und Wohlstand in Deutschland und Europa“ (CDU/ SPD Koalitionsvertrag 2005: 140).

Die Gefährdung von Frieden und Wohlstand verdeutlicht, dass es in Teilen zu einer Überlappung der idealtypischen *frames* auch im Rahmen der Politikformulierung kommt. Dass so ein deutlicher Bezugspunkt zu Politikzielen in Deutschland und Europa hergestellt wird lässt vermuten, dass Interessen hier sehr präsent sind und Normen wie der Frieden weltweit eher im Hintergrund stehen.

Im Jahr 2007 veröffentlicht das BMZ das Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ (BMZ Konzept 149, 2007), von dem angesichts der Funktion der fragilen Staaten im Kontext der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit eine große Nähe zu den entwicklungspolitischen Konzepten und Diskursen zu Frieden und Sicherheit erwartet werden müsste. Allerdings ist das so genannte Transformationskonzept eher wenig anschlussfähig an die bisher skizzierten Diskussionen und lässt den Bezug zu friedensfördernden und krisenpräventiven Aspekten eher außer Acht. Stattdessen widmet es sich vordergründig der Frage, welche Art von *Governance*-Förderung in unterschiedlichen Länderkontexten angemessen ist. Die Verknüpfung *zerfallene Staaten* mit *humanitäre Intervention*, die zu diesem Zeitpunkt schon die internationale Policy-Diskussion prägt, wird hier nur untergeordnet adressiert.

Im Jahr 2008 legt das BMZ als ‚Dreizehnten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung‘ das erste Weißbuch für Entwicklungspolitik mit dem Titel „Auf dem Weg in die Eine Welt“ vor. Mit dem Weißbuch wird auf ein internationales Format zurückgegriffen, das Ziele und Strategien einer Regierung ausweist. Das Weißbuch kombiniert die Berichtspflicht der Bundesregierung mit einem Blick nach vorn. Es richtet sich ausdrücklich

an eine breite Öffentlichkeit und versucht, auf das gestiegene „Interesse der Menschen in Deutschland an globalen Entwicklungen“ zu antworten (BMZ, Weißbuch 2008: 10).

Auffällig ist auch hier, dass bei diesem entwicklungspolitischen Grundlagendokument die Globale Strukturpolitik in den vergangenen Jahren an Relevanz verloren haben muss. Damit tritt logischerweise auch der auf diesem Konzept fußende Gerechtigkeitsframe als kohärente *Story-Line* in den Hintergrund. Es ist vor allem die Orientierung an den internationalen Armutszielen, die eine Programmatik vorgibt, der Anspruch einer eigenen Programmatik scheint dabei weniger relevant. Im Zusammenhang mit den Themen Frieden und Sicherheit in der Entwicklungspolitik wird insbesondere darauf hingewiesen, dass innerstaatliche Konflikte zunehmen könnten, wenn soziale und wirtschaftliche Ungerechtigkeit und politische Unterdrückung nicht schrittweise überwunden würden (ebd.: 22). Dementsprechend wird betont:

„Die Entwicklungspolitik wird ihre Anstrengungen zur Demokratie- und Friedensförderung wie auch sozialpolitische Maßnahmen in fragilen Staaten verstärken. Dies gilt insbesondere auch für Regionen, wo Terroristen die Unzufriedenheit in der Bevölkerung für ihre Zwecke missbrauchen können. Die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus kann nur dann erfolgreich sein, wenn damit demokratische und menschenrechtliche Prinzipien geachtet werden“ (ebd.).

Zusammenfassend ergibt sich aus der Analyse der offiziellen Politikdokumente im Untersuchungszeitraum ein Bild, das von mehr Kontinuität geprägt ist als die Interpretationen der Politikinhalte in den Reden.

Einerseits wurde deutlich, dass insbesondere in den ersten Jahren der Gerechtigkeitsframe dominant war. Dies trifft vor allem auf jene Politikdokumente zu, die das BMZ allein veröffentlicht hat. In Bezug auf letzteren Punkt wurde deutlich, dass sobald eine Aushandlung von Politikgehalten erforderlich ist, Abstriche im Hinblick auf die Durchsetzung und Konsistenz der Programmatik gemacht werden müssen. Dies zeigt sich anhand der Analyse der ressortübergreifenden Dokumente. Nach den Ereignissen von 9/11 haben sich die Interpretationen der Politikinhalte verändert. Im Zusammenhang mit der entwicklungspolitischen Orientierung entlang der internationalen Armutsziele zeichnete sich ab, dass sich der Trend entgegen der Entwicklungen und Hoffnungen der 1990er Jahre wandelt und die Verknüpfungen weniger dicht sind: Stattdessen kann von einer Rückkehr zu den traditionellen Aufgaben der respektiven Politikfelder ausgegangen werden. Sicherheit ist nun doch wieder vor allem als Abwehr militärischer Bedrohungen zu verstehen; Entwicklung ist weniger politisch und vor allem auf die Armutsreduzierung ausgerichtet.

3.4 Zusammenfassung

Die empirische Untersuchung in diesem Abschnitt hat gezeigt, dass sich die Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit und die immanenten Begründungsmuster im Untersuchungszeitraum graduell verschoben haben.

Im regierungspolitischen Agenda-Setting in den ersten Jahren der rot-grünen Regierungskoalition dominiert die Logik des Gerechtigkeitsframes. Diese Dominanz durchzieht nicht nur die Beiträge der Entwicklungsministerin, sondern auch der anderen Regierungsmitglieder. Der Gerechtigkeitsframe als Idealtyp konnte über mehrere Jahre fast in Reinform nachgezeichnet werden. Die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit aus der Perspektive der deutschen Entwicklungspolitik bedeutet in den Jahren 1998 bis etwa Mitte 2001, dass Entwicklungspolitik einen Beitrag zur Krisenprävention und zum Abbau struktureller Konfliktursachen vor allem im Kontext der innerstaatlichen Gewaltkonflikte in den Partnerländern leisten könne und damit auch zur globalen Zukunftssicherung beitragen würde. Über diese Konstruktion der Politikinhalte wird entwicklungspolitisches Handeln einerseits normorientiert begründet. Andererseits wird immer wieder auch auf die Notwendigkeit verwiesen, auf die globalen Herausforderungen der Globalisierung angemessen zu reagieren. Der Zusammenhang zwischen Problemen im Süden und deren Auswirkungen im Norden beziehungsweise die Betonung der „Einen Welt“ sind dominant. Nach 9/11 verändert sich die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting grundlegend. Deklariertes Ziel der Politik ist es nunmehr, die internationale Sicherheit zu garantieren. Der Sicherheitsframe in Reinform ist allerdings lediglich bei Schröder und Fischer nachzuzeichnen. Wiczorek-Zeul hingegen befindet sich scheinbar zunächst in einem Suchprozess nach einem anschlussfähigen neuen *frame*, der in der Lage ist, den Gerechtigkeitsframe angesichts der massiv veränderten Rahmenbedingungen angemessen zu modifizieren. Dabei spielen jedoch die Konstruktionen des Gerechtigkeitsframes immer auch eine Rolle. Die Interpretationen im regierungspolitischen Agenda-Setting in der Großen Koalition ab 2005 zeichnen sich schließlich dadurch aus, dass nunmehr alle Regierungsmitglieder wieder einem gemeinsamen Konsens folgen. Diese Auflösung der Diskrepanzen scheint vor allem dadurch bedingt, dass die wesentlichen Bezüge und Begründungsmuster nunmehr gleichberechtigt nebeneinander stehen: Frieden und Wohlstand; Frieden und Sicherheit.

Die nuancierte Beschreibung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit verdeutlicht darüber hinaus, dass die Interpretationen je nach Perspektive zum Teil erheblich variieren. Eine hohe Kongruenz herrscht in den Anfangsjahren der rot-grünen Koalition. Mit

9/11 kommt es allerdings zu einem Auseinanderdriften. In den Reden von Schröder und Fischer als Vertretern der übergeordneten Regierungspolitik wird nach den Ereignissen von 9/11 eine relativ deutliche Deutungsverschiebung zugunsten der eigennutzorientierten Logik des Sicherheitsframes vollzogen. Aus entwicklungspolitischer Perspektive hingegen wird zwar die Problemrepräsentation der Wohlstandsgefährdung gegen die Sicherheitsgefährdung ausgetauscht, ansonsten wird an der Logik des Gerechtigkeitsframes weitgehend festgehalten. Bemerkenswerte Ausnahme ist die dezidierte Betonung des Zusammenhangs zwischen Armutsreduzierung und Terrorismusprävention in einigen Beiträgen, die aus entwicklungspolitischer Perspektive zeitnah zur veränderten globalen Konstellation nach 9/11 veröffentlicht werden. Somit lassen sich deutliche und bisher unbeachtete Differenzen im Verständnis der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit aus entwicklungspolitischer Perspektive einerseits und aus der Perspektive einer übergeordneten Regierungspolitik andererseits nachzeichnen. Diese Differenzen wurden unter rot-grün anscheinend ausgehalten und erst in der Großen Koalition durch eine Integration der verschiedenen Perspektiven aufgelöst.

In der Politikformulierung lässt sich anhand der Untersuchung der ausgewählten Politikdokumente ein ähnlicher Verlauf nachzeichnen. Es wurde deutlich, dass insbesondere in den ersten Jahren der Gerechtigkeitsframe dominant ist. Allerdings konnte auch gezeigt werden, dass eine hohe Kohärenz mit dem Idealtypus des Gerechtigkeitsframes auch hier insbesondere dann nachweisbar ist, wenn es sich um genuin entwicklungspolitische Beiträge handelt. Dies trifft sogar noch auf das erst im Jahr 2005 verabschiedete Übersektorale Konzept Krisenprävention zu. Ein etwas anderes Bild hingegen ergibt sich aus der Analyse der ressortübergreifenden Dokumente, die wiederum ab 9/11 verstärkt durch eine Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Logik des Sicherheitsframes gekennzeichnet waren. Dennoch ist auch hier festzuhalten, dass die Politikinhalte in den offiziellen Politikdokumenten zu keinem Zeitpunkt eindeutig und nachhaltig entsprechend der Logik des Sicherheitsframes verknüpft werden.

Zusammenfassend lässt sich somit für die Politikformulierung festhalten, dass überwiegend die Interpretationen von Entwicklung und Sicherheit entlang der Logik des Gerechtigkeitsframes dominant waren: Neue Kriege vor Ort erfordern es, dass die Entwicklungspolitik sich dort politischer aufstellt und friedensfördernd wirkt. Dies sollte vor allem präventiv und gemeinsam mit Akteuren der Zivilgesellschaft sowie unter Einbeziehung von wirtschafts- und handelspolitischen Perspektiven geschehen.

Tabelle 11: Illustration der dominanten *frames* im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung 1998 - 2009

| | | 14. Wahlperiode 1998 - 2002 | 15. Wahlperiode 2002 - 2005 | 16. Wahlperiode 2005 - 2009 |
|--|---|---|--|--------------------------------|
| Agenda-Setting | Entwick- lungspolitik | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame <i>adaptiert</i> | Überlappende <i>frames</i> |
| | Regierungs- politik/ ressort- übergreifend | Gerechtigkeitsframe Ab 9/11: Sicherheits- frame | Sicherheitsframe | Überlappende <i>frames</i> |
| Politik- formu- lierung | Entwick- lungspolitik | Gerechtigkeitsframe | Gerechtigkeitsframe | Überlappende <i>frames</i> |
| | Regierungs- politik/ ressort- übergreifend | Gerechtigkeitsframe | Überlappende <i>frames</i> | Überlappende <i>frames</i> |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Im Zeitverlauf war zusammenfassend im regierungspolitischen Agenda-Setting zuerst der Gerechtigkeitsframe dominant. Ab 9/11 kann von konkurrierenden *frames* gesprochen werden. Aus der übergeordneten Regierungsperspektive wurde der Gerechtigkeitsframe vom Sicherheitsframe abgelöst. Die konkurrierenden *frames* wurden ab 2005 in einen neuen *frame* integriert, der die unterschiedlichen Perspektiven additiv zusammenfasst. Damit geht für die entwicklungspolitische Perspektive einher, dass der Gerechtigkeitsframe obsolet wurde. Dies ist insofern relevant, als damit auch der damit verbundene politische Anspruch adaptiert und möglicherweise abgeschwächt wurde. Die Veränderungen im Gerechtigkeitsframe haben vermutlich einen engen Zusammenhang mit der Relevanz der Globalen Strukturpolitik als entwicklungspolitischer Programmatik. In der Politikformulierung war ebenfalls der Gerechtigkeitsframe zunächst dominant. Im Hinblick auf ressortübergreifende Dokumente wurde nach 9/11 der Sicherheitsframe dominant. In der Entwicklungspolitik war selbst 2005 noch der Gerechtigkeitsframe als dominant nachzuzeichnen.

Die Übersicht verdeutlicht auch, dass die Analyse der Interpretationen im regierungspolitischen Agenda-Setting anhand von Reden geeignet ist, um nuancierte Verschiebungen sichtbar zu machen, die bisher nicht hinreichend beachtet wurden. Außerdem wird deutlich, dass der Sicherheitsframe – dem die Kritik in der bisherigen Literatur gilt – überhaupt erst nach 9/11 auf den Plan tritt und auch nie nachhaltig und umfassend dominant war. Letztlich ist bemerkenswert, dass es in der 16. Wahlperiode nicht mehr möglich ist, von einem dominanten Idealtypus zu sprechen. Diese Beobachtung wird unten in den Schlussfolgerungen aufgegriffen, weil sie eventuell bedeutet, dass die Idealtypen im politischen Kontext seit Mitte des Jahrzehnts obsolet geworden sind und sich ebenfalls verändert haben.

Die bisherigen Ergebnisse werden im folgenden Abschnitt mit ausgewählten Meilensteinen der Institutionalisierung deutscher friedens- und sicherheitsorientierter Entwicklungspolitik in Beziehung gesetzt.

4. Exemplarische Untersuchung der Institutionalisierung deutscher Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit

Die bisherigen empirischen Ergebnisse der Untersuchung des Agenda-Setting und der Politikformulierung haben sowohl die Varianz- als auch die Variabilitätsvermutung hinsichtlich der Begründungsmuster für die Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik bestätigt. In diesem letzten Unterkapitel des empirischen Teils werden nunmehr die bisherigen Ergebnisse beispielhaft mit ausgewählten Meilensteinen der Institutionalisierung deutscher Entwicklungspolitik im Untersuchungszeitraum in Beziehung gesetzt. Entsprechend der theoretischen Position geht es nicht darum, kausalanalytische Zusammenhänge zwischen Agenda-Setting/ Politikformulierung und Institutionalisierung aufzudecken. Auch geht es nicht darum, den Umfang der Umsetzung zu bewerten. Es interessiert hingegen in qualitativer Hinsicht, *wie* die Varianz und Variabilität im Hinblick auf die Umsetzung der friedens- und sicherheitsorientierten deutschen Entwicklungspolitik einzuordnen ist. Dieses Unterkapitel ist auch darüber hinaus deshalb wichtig, weil die Ergebnisse im Schlusskapitel aufgenommen werden können, um die Frage nach der Ko-Konstitution von entwicklungspolitischem Handeln und den strukturellen Bedingungen für diese Handeln aufgreifen zu können. Letztlich soll mit dem Abgleich zwischen den Interpretationen und der Institutionalisierung in diesem Unterkapitel außerdem dem möglichen Einwand begegnet werden, dass die in dieser Arbeit herausgearbeiteten Entwicklungen lediglich auf der rhetorischen Ebene liegen.⁷⁸

Dieses Unterkapitel ist in zwei Abschnitte unterteilt. Im ersten Abschnitt wird die Institutionalisierung deutscher Entwicklungspolitik anhand ausgewählter Meilensteine beispielhaft diskutiert (4.1). Im zweiten Abschnitt werden die daraus resultierenden wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der vorangegangenen Unterkapitel diskutiert (4.2).

⁷⁸ Diesem möglichen Einwand wird zwar schon durch die theoretische Position begegnet, aber durch die Diskussion im vorliegenden Kapitel wird dies erneut verstärkt.

4.1 Ausgewählte Meilensteine der Institutionalisierung auf entwicklungs- politischer und ressortübergreifender Ebene

Wie oben erläutert liegt der Fokus bei der Untersuchung auf der Institutionalisierung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik, einschließlich relevanter ressortübergreifender Maßnahmen. Entsprechend der oben skizzierten Kriterien für Institutionalisierung, nämlich der Neugründung von Arbeitseinheiten und Veränderungen in den Verwaltungsabläufen sowie dem Aufsetzen budgetierter Programme und der Bereitstellung von Haushaltsmitteln wurden konkret die in der folgenden Box dargelegten Meilensteine für die weitere Untersuchung ausgewählt.

Box 7: Ausgewählte Meilensteine der Institutionalisierung 1998 - 2009

| |
|---|
| Auswahl von Meilensteinen der Institutionalisierung |
| Institutionalisierung der Kooperation mit der Zivilgesellschaft: Gründung des Zivilen Friedensdienstes und der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung, Einrichtung des Fonds für Friedensinitiativen als Beispiel für Veränderungen in den Verwaltungsabläufen |
| Thematische Prioritätensetzung im Sektor Frieden und Sicherheit im Rahmen von Sektorberatungsvorhaben als Beispiel für budgetierte Programme |
| Mittelbereitstellung für friedensorientierte Entwicklungspolitik: Länderkonzentration, Schwerpunktsetzung, Sektorale Mittelbereitstellung, Anti-Terrorismus-Paket als Beispiele für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln |
| Institutionalisierung ressortübergreifender Mechanismen: Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Ressortkreis Zivile Krisenprävention und die Institutionalisierung der Bearbeitung zivil-militärischer Schnittstellen: Zivil-militärische Zusammenarbeit in den PRTs in Afghanistan als Beispiele für Veränderungen in den Verwaltungsabläufen |

Die Institutionalisierung der Kooperation mit der Zivilgesellschaft

Die Institutionalisierung der Kooperation mit der Zivilgesellschaft kann grundsätzlich der Logik des Gerechtigkeitsframes zugeordnet werden, weil in diesem die Akteure der Zivilgesellschaft als Partner der Entwicklungspolitik prominent behandelt werden. Für die konkrete Institutionalisierung der Kooperationen mit der Zivilgesellschaft sind drei Maßnahmen charakteristisch: Erstens die Einführung und Umsetzung des „Zivilen Friedensdienstes“, zweitens die Gründung der „Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung“ und drittens die Einrichtung eines „Fonds für Friedensinitiativen“.

Ziviler Friedensdienst

Der *Zivile Friedensdienst* (ZFD) wird 1999 als ein neues entwicklungspolitisches Instrument mit einem eigenen Haushaltstitel eingeführt, in dessen Rahmen staatliche und nicht-staatliche Akteure der Zivilen Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit zusammenarbeiten sollen. Die Fachkräfte sollen unter anderem in den Bereichen Demilitarisierung/ Rehabilitierung, Konfliktnachbereitung und Mediation zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Partnerorganisationen eingesetzt werden. Gemeinhin wird der ZFD als Symbol des Aktivismus deutscher Friedenspolitik gesehen. Dies erklärt sich aus der Geschichte der Idee des ZFD, die dem zivilgesellschaftlichen Sektor entstammt und in Grundzügen bereits Anfang der 1990er Jahre als Initiative zunächst von kirchlicher Seite – und unter dem Eindruck der friedlichen Revolutionen in der DDR und den sozialistischen Ländern stehend – entsteht. Das im weiteren Verlauf im Forum ZFD gemündete Projekt sollte auch anlässlich des Jugoslawienkrieges (dort sollten die ersten MitarbeiterInnen der ZFD arbeiten) schon vorher durchgesetzt werden. Allerdings lehnt Bundesminister Spranger das Projekt im Jahr 1996 ab (Köhler 2005: 60). Der ZFD wird ab 1999 jährlich mit etwa 15-20 Millionen Euro ausgestattet (Ziai 2007: 213). Selbst von einem der zwei Sprecher des Konsortiums ZFD wird dies zwar als „Armutzeugnis“ und als Widerspruch zur „friedenspolitischen Rhetorik“ der Bundesregierung bezeichnet (Wagner 2001: 40, in Ziai 2007: 213). Es sind allerdings nicht die Mittel, die den ZFD als wichtiges Instrument in der deutschen Entwicklungspolitik auszeichnen. Denn trotz der geringen Mittel kommt der ZFD einer positiven Selbstdarstellung der deutschen Entwicklungspolitik zugute, wie auch Pospisil betont:

„Einerseits sorgt die basisnahe Implementation des ZFD für eine gute öffentliche Nachvollziehbarkeit, die eine uneigennützig, von Eigeninteressen freie, schlichtweg gute Form von friedenspolitischer Intervention suggeriert. [...] Andererseits ist der ZFD das wahrscheinlich markanteste Symbol für die mit dem Regierungswechsel massiv einsetzende Integration weiterer Teile der friedenspolitischen Aktivist/innen in die offizielle Politik“ (Pospisil 2009: 250).

Betz hingegen sieht die Art und Weise der Gründung des ZFD auch eher kritisch. Er betont, dass die Ausbildung des Personals im Schnelldurchlauf geschah und dass die Mitteleinrichtung mit 17,5 Millionen DM für das Jahr 2000 für das Gesamtprogramm relativ bescheiden sei. Außerdem müssten „etliche der bewilligten Maßnahmen zur Überwindung struktureller Konfliktsachen“ daraufhin hinterfragt werden, „ob sie nicht lediglich mit einem neuen Etikett versehen wurden“ (Betz 2001: 35).

Die Tatsache, dass am ZFD im 15. Jahr seines Bestehens festgehalten wird und das Instrument unter Bundesminister Müller eine weitere Aufwertung erfahren hat, spricht allerdings dafür, dass er trotz der Kritik eine wichtige Funktion im Gesamtsystem deutscher Entwicklungspolitik im Thema Entwicklung und Sicherheit erfüllt (vgl. FriEnt 2014: 4 f.).

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung

Auch die Einrichtung der *Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)* in 2001 ist für eine verstärkte Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure beispielhaft. Es ist ebenfalls ein Instrument, um die Kooperation mit der Zivilgesellschaft in friedens- und sicherheitsbezogenen Fragestellungen zu verbessern. Genau wie der ZFD setzt sich auch FriEnt sowohl aus staatlichen als auch aus nicht-staatlichen Organisationen (kirchlichen Hilfswerken, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und politischen Stiftungen)⁷⁹ zusammen, mit dem Ziel, Kompetenzen zu bündeln, Vernetzung und Kooperation zu fördern sowie zu einer konfliktsensiblen Entwicklungszusammenarbeit beizutragen. Gemeinsam verfolgen die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft das Anliegen, für die vielfältigen Ansätze und Potentiale entwicklungspolitischer Friedensarbeit in Politik und Öffentlichkeit werben. FriEnt organisiert unter anderem Fachveranstaltungen und so genannte Runde Tische, oft auch zu kritischen Fragen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung ist fest etabliert. Im Jahr 2014 wird eine Evaluierung von FriEnt durchgeführt. Dies kann als Indikator dafür gewertet werden, dass es auch nach 15 Jahren mit dem Netzwerk aus staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen künftig weitergehen wird.

⁷⁹ Die Mitglieder von FriEnt sind BMZ, GIZ, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Heinrich-Böll-Stiftung (hbs), Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe/Misereor, Konsortium Ziviler Friedensdienst, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) und Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) (Stand 2014).

Fonds für Friedenseinrichtungen und -initiativen

Ebenso ist die frühe Einrichtung des *Fonds für Friedenseinrichtungen und -initiativen (FFI)* im Jahr 2001 ein weiteres Beispiel dafür, wie die im Gerechtigkeitsframe angelegte Annäherung an die Zivilgesellschaft programmatisch umgesetzt wurde. Der FFI, der mit einem Gesamtvolumen von zwei Millionen Euro ausgestattet wird, wird etabliert, um angebunden an *normale* Projekte der Entwicklungszusammenarbeit krisenpräventive Maßnahmen von lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen zu fördern. Inhaltlich stehen die Themen Menschenrechte, Friedenserziehung, Mediation, Netzwerkarbeit für Friedensorganisationen, Vertrauensbildung oder Versöhnungsarbeit im Vordergrund. Die Partnerorganisationen werden mit bis zu 50.000 Euro unterstützt. Der Fonds wurde allerdings nach ein paar Jahren wieder eingestellt.

Es zeigt sich zusammenfassend, dass mit ZFD und FriEnt die Logik des Gerechtigkeitsframes und die darin enthaltene Betonung der Rolle der Zivilgesellschaft nachhaltig institutionalisiert wurden.

Thematische Prioritätensetzung im Sektor Frieden und Sicherheit

Die Institutionalisierung thematischer Prioritäten wird anhand der Beauftragung von Sektorberatungsvorhaben durch das BMZ diskutiert. Sektorvorhaben sind besonders beauftragte Projekte des Auftraggebers BMZ, die von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)⁸⁰ durchgeführt werden, um in bestimmten Sektoren das BMZ eng fachlich zu unterstützen und beispielsweise die Ausgestaltung neuer Themenbereiche voranzutreiben. Sie sind zeitlich begrenzt. Hier werden alle Sektorvorhaben des auftraggebenden Sektorreferats im BMZ im Untersuchungszeitraum angeführt und auf ihre jeweiligen thematischen Prioritäten hin untersucht.

Zunächst wird im Jahr 2000 das Sektorberatungsvorhaben „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit“ geschaffen. Ziel des Sektorberatungsvorhabens ist es, Methoden und Instrumente zur Analyse von Konflikten sowie zur Analyse der Konfliktwirkung von Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln. Dabei spielen beispielsweise partizipative Analyseansätze eine große Rolle, die die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure in der Einschätzung der Konfliktsituation betonen. Zentrales Anliegen dieser Verfahren ist es, ein besseres Verständnis über die jeweiligen Kontexte zu gewinnen, in denen Maßnahmen zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung stattfinden. Des Weiteren wird sich im Rahmen des Sektorvorhabens damit beschäftigt, wie gemeinsam mit anderen Sektoren krisenpräventive Wirkungen erzielt werden können, zum Beispiel mit dem Bildungssektor. Die Priorität dieses Sektorvorhabens lag damit auf Instrumenten und Methoden zur Konfliktanalyse und damit einhergehend zur Abschätzung der Wechselwirkungen zwischen Konflikten und der Entwicklungszusammenarbeit.

Im Jahr 2002 werden zwei neue Sektorberatungsvorhaben gegründet: Erstens das Sektorvorhaben „Kleinwaffenkontrolle“ und zweitens das Sektorvorhaben „Reform des Sicherheitssektors“. Das Sektorvorhaben Kleinwaffenkontrolle ist darauf ausgerichtet, das Thema Kleinwaffen in bestehenden Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit zu bearbeiten und die Verbindung zu nachhaltigen Entwicklungsprogrammen im Sinne der Umsetzung einer entsprechenden VN-Konvention herzustellen.⁸¹ Das Sektorberatungsvorhaben zur Reform des Sicherheitssektors hat zum Ziel, Methoden und Pilotprojekte zur demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors zu entwickeln.

⁸⁰Am 1. Januar 2011 ist aus der Fusion der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) und dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) hervorgegangen.

⁸¹Die VN-Konferenz über sämtliche Gesichtspunkte des unrechtmäßigen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen („Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects“) verabschiedete im Juli 2001 das Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen.

Im Jahr 2008 werden alle drei bisherigen Sektorberatungsvorhaben in das neu gegründete Sektorprogramm „Frieden und Sicherheit“ überführt. Während die Vorgänger-Vorhaben intensiv mit der institutionellen Verankerung in den Durchführungsorganisationen betraut waren, ist das neue Sektorvorhaben vor allem darauf ausgerichtet, das BMZ direkt bei thematisch-konzeptionellen Fragestellungen zu beraten. Dieser Fokus der Beratungsleistungen auf der Ebene des BMZ liegt u.a. darin begründet, dass in der Zwischenzeit Organisationseinheiten für die Themen Frieden und Sicherheit in den staatlichen Durchführungsorganisationen geschaffen wurden. Das Sektorprogramm kann vor allem in der Kontinuität des Sektorvorhabens Krisenprävention verstanden werden. Jene Themen mit expliziterem Sicherheitsbezug – wie die Reform des Sicherheitssektors und die Kleinwaffenkontrolle – sind hier nicht nachhaltig verankert, sondern entsprechend der Aufteilung zwischen den Ressorts arbeitsteilig vor allem an das Auswärtige Amt abgegeben wurden. Für die konkrete Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit geht damit auch einher, dass beispielsweise Projekte zur Unterstützung von Polizeien nunmehr aus dem Auswärtigen Amt finanziert werden, während das BMZ sich aus diesem Thema weitgehend zurückgezogen hat.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der relativ flexibel handhabbare Projekttypus der Sektorvorhaben eng entlang der jeweils dominanten Deutungen entwickelt. Anfangs kann eine eindeutige Dominanz des Gerechtigkeitsframes nachgezeichnet werden. Jene Themen, die nicht ausschließlich in der Ressortzuständigkeit des BMZ liegen und ressortübergreifend angegangen werden müssen – wie die Kleinwaffenkontrolle und die Reform des Sicherheitssektors – wurden lediglich temporär durchgeführt.

Mittelbereitstellung: Länderkonzentration, Schwerpunktsetzung, sektorale Mittelallokation, Anti-Terrorismus-Paket

Die Institutionalisierung im Zusammenhang mit der Mittelbereitstellung wird anhand der Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung, der sektoralen Mittelbereitstellung und der entwicklungspolitischen Maßnahmen im Rahmen des ATP-Sonderprogramms der Bundesregierung (Anti-Terror-Paket) diskutiert.

Länderkonzentration

Nach dem Amtsantritt von Wierczorek-Zeul vollzieht das BMZ im Jahr 2000 eine Länderkonzentration der Partnerländer deutscher Entwicklungszusammenarbeit, mittels derer die Zahl der Partnerländer von etwa 130 auf ca. 70 Länder reduziert werden sollte. Von den 70 Ländern werden 38 Länder als Schwerpunktpartnerländer bezeichnet, in denen die bilaterale EZ auf drei sektorale Schwerpunkte konzentriert wird; die anderen 32 Länder sind Partnerländer, in denen die Arbeit auf einen Schwerpunkt konzentriert werden soll. Diese Fokussierung soll zu mehr Effizienz und Relevanz führen (vgl. Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik 2001). Die Länderkonzentration geschieht unabhängig von der im Jahr 1999 eingeführten Krisenfrühwarnung, mit der erstmalig eine Ländereinstufung entsprechend ihres Eskalationspotenzials vorliegt. Klingebiel betont, dass somit die Länderkonzentration des BMZ nicht vordergründig außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen folgte, da sie nicht zu einem Rückzug aus jenen Ländern führte, die keine sicherheitspolitische Relevanz hatten.

„Eine ausschließlich oder vorrangig an einem sicherheitspolitischen und geostrategischen Denken orientierte Länderauswahl in der Entwicklungspolitik würde zu einem Rückzug aus solchen Ländern und Themen (Armutsreduzierung u. ä.) führen, die keine (direkt) ersichtlich sicherheitspolitische Relevanz hätten“ (Klingebiel 2006: 3).

Dieser Befund, ebenso wie Maiholds Aussage, dass die sicherheitspolitisch relevanten Akteure und Gefahrenpotenziale vor allem in den sogenannten *Middle-Income-Countries* zu verorten sind, und wegen ihres *overfunding* von der deutschen EZ eher nicht bedacht werden (Maihold 2005: 33), sind allerdings vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse zu relativieren. Nach der Logik des Gerechtigkeitsframes müssen für die Kohärenz zwischen regierungspolitischem Agenda-Setting und der Umsetzung eben nicht die Länder mit großen Sicherheitsrisiken für uns, sondern jene Länder, in denen Armut und Konflikt zusammenkommend das Leid der Menschen verschärfen, priorisiert werden. Auch damit verbinden sich allerdings Dilemmata, weil sehr arme und konflikt- oder gewaltsame Länder wie Somalia und Zentralafrika trotzdem aus jedem Raster fallen, da sich deutsche

Entwicklungszusammenarbeit – wie andere Geber auch – immer auch an Kriterien wie Kapazitäten, politischem Willen und Entwicklungsvoraussetzungen orientierten.

Schwerpunktsetzung: Friedensförderung als Schwerpunkt deutscher EZ

Im Zusammenhang mit der länderbezogenen Schwerpunktsetzung erfolgt ebenfalls eine Anpassung der Verfahren im Hinblick auf die thematische Schwerpunktbildung. Ab 2000 gilt, dass in Schwerpunktländern die Ziele der drei Schwerpunkte und in Partnerländern die Ziele des einen Schwerpunkts über so genannte Schwerpunktstrategiepapier (SSP) mit den Kooperationsländern vereinbart werden sollten. Diese Schwerpunktstrategiepapiere analysieren die Rahmenbedingungen im Schwerpunktbereich, sie definieren das Kernproblem und stellen den wesentlichen Defiziten die wichtigsten Potenziale gegenüber.⁸² Friedensentwicklung wird im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen zu einem der zehn Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Verteilung des Schwerpunkts Friedensentwicklung über die insgesamt ca. 70 Länder, davon etwa die Hälfte Schwerpunktländer mit drei Schwerpunkten, kann als eher moderat bewertet werden. Im Jahr 2001 gab es den Schwerpunkt Friedensentwicklung in lediglich vier Partnerländern, wie aus der Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Bundestag hervorgeht (Bundestag 2001, Drucksache 14/7638). Dabei handelt es sich ausschließlich um Partnerländer und nicht um Schwerpunktländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, ohne dass in dieser Beantwortung eine namentliche Liste veröffentlicht wird. Im Jahr 2005 benennt der 12. Entwicklungspolitische Bericht allerdings die folgenden Länder als Länder mit dem Schwerpunkt Friedensentwicklung: Kolumbien, Sri Lanka, Guatemala, Senegal und Burundi. Damit ist ein Anstieg von 3 auf vier der 70 Länder zu verzeichnen, in denen der Schwerpunkt Friedensentwicklung vereinbart wurde. Auch die außerhalb des Untersuchungszeitraums liegende aktuelle Anzahl von drei bis vier Ländern mit dem Schwerpunkt Friedensentwicklung Anfang 2015, die in Gesprächen mit Vertretern des BMZ bestätigt wurden, deutet darauf hin, dass seit der Schwerpunktsetzung im Jahr 2000 kein deutlicher Anstieg und keine hohe Relevanz des Themas auf der Ebene der Schwerpunkte zu verzeichnen ist. Da das Aufsetzen von Vorhaben im Schwerpunkt nicht ausschließlich, aber oft an das Vorhabensein des Schwerpunkts gekoppelt ist, deuten diese Analyse-Ergebnisse schon darauf hin, dass voraussichtlich kein rasanter und erheblicher Anstieg der sektoralen Mittel zu erwarten ist (vgl. nächsten Abschnitt zur sektoralen Verteilung).

⁸² Vgl. hierzu beispielsweise den 12. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung (ebd.: 123).

Neben der Verteilung der Schwerpunkte über die Länder ist auch die qualitative Betrachtung der Ausgestaltung des Schwerpunkts interessant. Dies soll kursorisch anhand der Beispiele Sri Lanka und Kolumbien vorgenommen werden⁸³.

Sri Lanka wurde im Rahmen der BMZ Querschnittsevaluierung zu Wirkungen in Konfliktregionen von Klingebiel im Jahr 1999 begutachtet. Im Zusammenhang mit den Ergebnissen wurde deutlich, dass Konfliktkontexte im Allgemeinen sowie Sri Lanka im Besonderen als relevante Rahmenbedingungen in der Länderprogrammierung verstärkt berücksichtigt werden müssten. Im Jahr 2000 einigt sich das BMZ mit der damaligen Regierung darauf, einen neuen Schwerpunkt im Thema Armutsreduzierung und Konflikttransformation („Poverty Alleviation and Conflict Transformation“) einzuführen. Dabei kommt es jedoch nicht nur zu einer programmatischen Neuausrichtung, sondern auch zu Veränderungen im Portfolio hinsichtlich der Instrumente indem die finanzielle Zusammenarbeit zurückgefahren wird und stattdessen die Mittel auf die technische Zusammenarbeit konzentriert werden (vgl. Pospisil 2009: 341). Unter diesem neuen Schwerpunkt firmieren in den Folgejahren zum Teil neu zu etablierende Vorhaben mit Fokus auf den Wiederaufbau vor allem in den vom Krieg besonders betroffenen Regionen im Norden und Osten des Landes, unter anderem auch im Thema Verwaltungsförderung. Zum anderen fokussiert die GTZ im Schwerpunkt PACT auf direkte Friedensförderung und Versöhnung auf allen Ebenen der Gesellschaft. Daneben besteht weiterhin der Schwerpunkt Wirtschaftsentwicklung mit Fokus auf der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen. Eine zentrale Rolle spielen für beide Schwerpunkte Programme im Erziehungssektor (vgl. Paffenholz 2004: 12).

Das Portfolio kann entlang der Logik des Gerechtigkeitsframes charakterisiert werden: es adressiert vor allem die Minderung der negativen Auswirkungen des Konflikts vor Ort und setzt auf zivile Mechanismen der Konflikttransformation. Auch die für Sri Lanka zugeteilten Mittel aus dem Anti-Terrorismus-Pakets der Bundesregierung im Jahr 2002 (vgl. unten) unter dem Namen „Sonderprogramm für Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ – um den Begriff *Terrorismus* – werden entsprechend dieser Logik und in großer thematischer Nähe zum laufenden Portfolio umgesetzt (vgl. Paffenholz 2004:14 ff.).

Mit dem Zusammenbruch des Friedensprozesses ab 2006/ 2007 und dem Beginn der Offensive durch die Regierungstruppen verschlechtert sich das Verhältnis zwischen dem BMZ und der srilankanischen Regierung. In deutlicher Abgrenzung zum militärischen Vorgehen der Partnerseite entscheidet das BMZ unilateral einen Teil der deutschen Vorha-

⁸³ Einige Anmerkungen zum Länderbeispiel Afghanistan folgen weiter unten mit Fokus auf dem Thema der zivilmilitärischen Zusammenarbeit. In Afghanistan gibt es bis heute, 2015, nicht den Schwerpunkt Frieden und Sicherheit.

ben einzustellen und lediglich Konflikttransformation als einzigen Schwerpunkt beizubehalten. Dieser Umbau betrifft somit jene Vorhaben, die nicht explizit dem Ziel der Friedensentwicklung und Krisenprävention zuarbeiten.⁸⁴ Begründet wird er seitens der Ministerin damit, dass die srilankanische Regierung den Friedensprozess abgebrochen hat.

„Jedoch haben wir gegenüber der Regierung neue Zusagen so lange gestoppt, bis der Friedensprozess wieder in Gang kommt. Es wäre schön, wenn andere westliche Regierungen auch so handeln würden. Weil die Gelder derzeit nicht entsprechend eingesetzt werden können, hat das Entwicklungsministerium gerade 19 Millionen Euro, die für Sri Lanka vorgesehen waren, für den Häuserbau und Ausbildungsmaßnahmen in Aceh umgewidmet“ (Wieczorek-Zeul 2006).

Auch in Kolumbien lässt sich ein ähnlicher Verlauf in der Portfolio-Entwicklung während der Amtszeit von Wieczorek-Zeul nachzeichnen. Für Kolumbien ist ebenfalls seit 2001 der Schwerpunkt Friedensentwicklung und Krisenprävention – neben dem Schwerpunkt Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen – definiert. Die inhaltliche Ausgestaltung dieses Schwerpunkts orientiert sich unter anderem an einer vom GTZ Sektorvorhaben Krisenprävention im Auftrag des BMZ durchgeführten Studie, die die möglichen thematischen Prioritäten aufzeigt (vgl. Hübner-Schmid 2003). Diese Studie hebt hervor, dass schon seit 1999/2000 bei allen Vorhaben ein mittelbar oder explizit ein Bezug zur Konfliktdimension erkennbar sei, was sich sowohl entlang der thematischen als auch der regionalen Ausrichtung der Projekte festmacht. Wie in Sri Lanka wird die Relevanz im Hinblick auf Friedensentwicklung auch in Kolumbien mit der Orientierung auf vom Konflikt und Krieg betroffenen armen Bevölkerungsgruppen sowie der Förderung der Partizipation und der Bekämpfung der strukturellen Armut begründet (ebd.). Wie in Sri Lanka findet sich somit auch in Kolumbien – ganz im Sinne entlang von zwei Dimensionen der Globalen Strukturpolitik – die Verbindung zwischen Armutsbekämpfung und Konflikttransformation als zentrales Merkmal des Portfolios wieder. Auch und gerade unter der Regierung Uribe, dessen Politik der demokratischen Sicherheit zur militärischen Eindämmung der Gewalt als *mano dura* bekannt wurde, hat das BMZ seinen Ansatz der Konflikttransformation, Partizipation und Armutsreduzierung weiter verfolgt.

Zusammenfassend zeigen die beiden kursorisch diskutierten Beispiele, dass bei der Ausgestaltung des Schwerpunkts Friedensentwicklung und Krisenprävention die programmatische Umsetzung der Globalen Strukturpolitik als richtungsweisend gelten kann. Wenngleich wie oben diskutiert eine konzeptionelle Beschäftigung mit Themenfeldern wie der

⁸⁴ Gleichzeitig und zum Teil in Reaktion darauf verweist die srilankanische Regierung MitarbeiterInnen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit des Landes oder setzt die Verlängerung und Erneuerung von Visas aus.

Sicherheitssektorreform beispielsweise im Rahmen von Sektorberatungsvorhaben über einen gewissen Zeitraum stattfindet, so scheint diese konzeptionelle Grundlagenarbeit sich nur bedingt im Rahmen der Umsetzung widerzuspiegeln.

Sektorale Mittelbereitstellung nach der ODA-Verteilung

Die sektorale Mittelbereitstellung bezieht sich auf jene ODA-Mittel, die für das Thema Konfliktprävention bereitgestellt werden. *Official Development Assistance (ODA)* umfasst die Mittelbereitstellung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Sie ist entlang verschiedener Förderbereichsschlüssel (sogenannte *CRS-Codes*) unterteilt. Konfliktprävention ist als Unterkategorie des Förderbereichsschlüssels *Governance* erst seit 2005 erfasst, so dass die Zahlen für eine Untersuchung, die sich mit dem Zeitraum 1999 - 2009 beschäftigt, keine hohe Aussagekraft haben. Darüber hinaus wird an der Zuteilung zur Kategorie „Konfliktprävention“ überhaupt nicht deutlich, um welche Maßnahmen es sich vordergründig handelt und ob sich eine Verschiebung anhand dieser Maßnahmen verdeutlichen lässt.

Tabelle 12 : Deutsche ODA-Leistungen: Auswahl, 2000 - 2009

| Jahr | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ODA, gesamt | 5.030,1 | 4.989,5 | 5.339,2 | 6.784,2 | 7.534,2 | 10.082,1 | 10.434,8 | 12.290,6 | 13.980,9 | 12.079,3 |
| ODA bilateral, gesamt | 2.686,7 | 2.853,4 | 3.327,8 | 4.059,9 | 3.822,6 | 7.446,8 | 7.034 | 7.949,8 | 9.062,7 | 7.096,7 |
| ODA | | | | | | | | | | |
| <i>Government & Civil Society</i> (Oberkategorie für Konfliktprävention) | 163,4 | 195,3 | 243,7 | 365,1 | 420,5 | 499,4 | 676,9 | 983,9 | 1.216,4 | 1.391,8 |
| ODA | | | | | | | | | | |
| Konfliktprävention* | ./. | ./. | ./. | ./. | ./. | 116,8 | 107,2 | 160,6 | 282,9 | 399,8 |

Quelle: Brand 2011: 222; nach OECD Aid Statistics; angekündigte bilaterale Mittelflüsse (*commitments*), ohne sonstige „öffentliche Mittelflüsse“ (OOF), Stand: Januar 2011 (*erst ab 2005 gesondert erhoben); Währung: Mio. USD.

Abgesehen davon, dass ein stetiger Anstieg von Mitteln der entsprechenden ODA-Kategorie deutlich wird, kann aus diesen von Brand übernommenen Angaben für die vorliegende Arbeit keine relevanten Erkenntnisse gewonnen werden. Die Tabelle ist zwar interessant, um absolute Zahlen miteinander vergleichen zu können. Im Hinblick auf ein nuanciertes Verständnis von Entwicklung und Sicherheit und der Art und Weise der Verknüpfung und der jeweiligen Prägung ist sie wenig hilfreich. Denn anhand der Tabelle

kann lediglich erfasst werden, welchen Stellenwert Konfliktprävention in einem Gesamtportfolio hat. Im Hinblick auf die absoluten Zahlen zeigt sich darüber hinaus auch kein überproportionaler Anstieg der Mittel und deutlicher Trend in Richtung einer Relevanzaufwertung des Themas Konfliktbearbeitung, wie auch Brand betont:

„[...] dass der bisweilen befürchtete Verdrängungswettbewerb zwischen einzelnen Sektoren der EZ bisher nicht auf breiter Front eingesetzt hat“ (Brand 2011: 223).

Zusammenfassend muss allerdings festgehalten werden, dass dieser quantitative Überblick für die Aussagen der vorliegenden Studie zwar grundsätzlich interessant aber für die qualitative Analyse eher irrelevant ist.

Entwicklungspolitische Maßnahmen im Anti-Terrorismus-Paket der Bundesregierung

Im Hinblick auf die Mittelbereitstellung bietet sich unter anderem die Analyse von Sonderprogrammen mit zugeteilten Budgets an. Als ein wichtiges Sonderprogramm in diesem Zusammenhang wird von der Bundesregierung Ende 2001 das so genannte Anti-Terrorismus-Paket (ATP) mit einem Gesamtvolumen von drei Milliarden Euro beschlossen. Im Rahmen dieses Pakets waren etwa 30 Millionen Euro für entwicklungspolitische Sondermaßnahmen vorgesehen (vgl. Nuscheler 2006: 49). Pospisil wertet dies als die Basis für eine bemerkenswerte Initiative:

„Entwicklungspolitik wird, zumindest im Rahmen eines Versuchsballons, erstmals explizit als Mittel zur präventiven Terrorismusbekämpfung eingesetzt“ (2009: 254).

Allerdings handelt es sich dabei in finanzieller Hinsicht um eine einmalige Aktion. Die Maßnahmen dienen bestenfalls der mittelbaren Terrorismusbekämpfung auf der Ebene der Bekämpfung struktureller Ursachen, die ebenso gut auch als wirksames Mittel für Friedensförderung allgemein, oder Stabilität oder auch Armutsreduzierung herhalten könnten. Dies wird anhand einer Auswahl der geförderten Projekte leicht sichtbar, wie zum Beispiel die Förderung der Selbsthilfeinitiative in städtischen Armutsgebieten in Ägypten oder das regionale Wassermanagement in Westafrika verdeutlichen. Dementsprechend fällt auch die Bewertung der ATP-Maßnahmen selbst im Hinblick auf die zugrundeliegende Hypothese, dass die Minderung der begünstigenden Rahmenbedingungen für Terrorismus zur Reduzierung von Gewaltbereitschaft der ärmeren Bevölkerungsgruppen in Krisenregionen führe, eher ambivalent aus (vgl. Paffenholz et al. 2004: 30). Zu dieser ambivalenten Einschätzung führen vornehmlich zwei Gründe: Erstens die Kritik an der Prämisse des ATP, da der Link zwischen Terrorismus und Armut unklar ist, zweitens,

selbst wenn die Prämisse ‚Armut führt zu Terrorismus‘ Gültigkeit hat, sind ATP-Maßnahmen nur bedingt relevant (da nicht ausschließlich auf ärmere Bevölkerungsgruppen fokussiert wurde). Interessanterweise kommt die Evaluierung dennoch zu dem Schluss, dass eine Relevanz des ATP für EZ in terrorgefährdeten Ländern dennoch gegeben war.

“In vielen untersuchten Ländern hat sich aber gezeigt, dass die ATP-Maßnahmen durchaus relevant waren für die Reduzierung der potenziellen Gewaltbereitschaft von besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Von besonders hoher Relevanz sind hier vor allem Maßnahmen zur beruflichen aber auch sozialen Integration von Jugendlichen oder anderen potenziell benachteiligten Gruppen zu nennen, welche versuchen, negative Folgen von Globalisierung, kriegerischen Auseinandersetzungen, sozialen und politischen Ungerechtigkeiten sowie Mangel an Demokratisierung zu reduzieren“ (Paffenholz et al. 2004: 30).

Zusammenfassend lässt sich anhand des ATP festhalten, dass sich im von einer externen Gutachterin verfassten Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2004 das inhaltliche Dilemma der Abgrenzung zwischen dem Gerechtigkeits- und dem Sicherheitsframe gut widerspiegelt. Es scheint auch hier, dass die Problemkonstruktionen fast austauschbar sind, solange es darum geht, die entwicklungspolitischen Maßnahmen zu begründen. Die Maßnahmen hätten genauso gut auf die strukturelle Krisenprävention mit Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft eine plausible Konstruktion ergeben, wie dies das Anliegen für die ATP-Maßnahmen zur Terrorismusminderung war.

Institutionalisierung ressortübergreifender Mechanismen und Maßnahmen

Maßnahmen im Aktionsplan Zivile Krisenprävention

Im Hinblick auf die ressortübergreifende Institutionalisierung werden ausgewählte Elemente des Aktionsplans Zivile Krisenprävention aus dem Jahr 2004 illustrativ betrachtet. Der „Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ konkretisiert das Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2000. Der Aktionsplan beschreibt mit 163 Aktionen die konkret zu ergreifenden Maßnahmen im Kontext der Vorgaben des Gesamtkonzepts.⁸⁵ Ein Teil betrifft Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und ist schon in die zuvor dargestellten Maßnahmen wie dem ZFD oder den Aktivitäten der Sektorvorhaben eingeflossen. Deshalb soll an dieser Stelle vor allem auf die ressortübergreifenden Mechanismen und die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den Ministerien eingegangen werden.

Zunächst ist hervorzuheben, dass der Aktionsplan 2004 sich zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff bekennt:

„Ausgehend von einem erweiterten Sicherheitsbegriff gilt es, in tatsächlichen oder potenziellen Krisenregionen nicht nur die staatlichen Strukturen herzustellen oder zu stärken, die für die Vermeidung von Konflikten erforderlich sind, sondern auch Friedenspotenziale in der Zivilgesellschaft, bei den Medien und in Kultur und Bildung zu schaffen sowie die Lebenschancen der betroffenen Menschen durch geeignete Maßnahmen in den Gebieten Wirtschaft, Soziales und Umwelt zu sichern“ (Bundesregierung 2004, Aktionsplan Zivile Krisenprävention: 36).

Mit dem Aktionsplan wird als neues Instrument zur ressortübergreifenden gegenseitigen Information und Koordinierung der Ressortkreis Zivile Krisenprävention geschaffen. Ziel des Ressortkreises ist es, die Annäherung der Ministerien in friedenspolitischen Fragen zu fördern und damit die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Politikbereich zu schaffen. Seine Hauptaufgabe ist die Implementierung und Überwachung des Aktionsplans. Der Ressortkreis setzt sich zusammen aus den Beauftragten für zivile Krisenprävention vom Auswärtigen Amt (AA) und Vertretern aus dem BMZ, dem Verteidigungsministerium (BMVg) dem Innenministerium (BMI), dem Wirtschaftsministerium (BMWi) sowie dem Umweltministerium (BMU) und wird vom Beauftragten für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes geleitet. Darüber hinaus haben sich Ministerien mit dem Aktionsplan auf die Entsendung von Verbindungspersonal und die Durchführung ressortübergreifender Fortbildungen und Trainings ver-

⁸⁵ Zum Aktionsplan wird alle vier Jahre von der Bundesregierung ein Umsetzungsbericht erstellt. Der jüngste Umsetzungsbericht wurde im Jahr 2014 erstellt.

ständig. Die Praxis zeigt, dass es auch hier in erster Linie um das AA, BMVg und BMZ geht. Die anderen, nach der Logik des Gerechtigkeitsframes wichtigen Ressorts, wie das Wirtschafts- und Finanzministerium, spielen für die Krisenprävention, nur eine untergeordnete Rolle. Daran wird deutlich, dass die institutionalisierten ressortübergreifenden Mechanismen sich von den Zusammenhängen Globaler Governance, Armutsreduzierung und Friedenförderung distanzieren haben. Die o.g. Logik konnte zwar im Rahmen entwicklungspolitischer Institutionalisierung aufrechterhalten werden. Sie hat sich jedoch auf ressortübergreifender Ebene als wenig wirksam erwiesen.

Komplementär zum Ressortkreis gibt es den zivilgesellschaftlichen „Beirat Zivile Krisenprävention“, der im Mai 2005 – ebenfalls auf der Grundlage des Aktionsplans – gegründet wurde. Dieser Beirat trifft sich in größeren Abständen mit dem Ressortkreis zu vielfältigen themen- und länderspezifischen Fragestellungen. Der Beirat Zivile Krisenprävention soll die Einbeziehung relevanter nichtstaatlicher Akteure im Bereich der zivilen Krisenprävention sicherstellen und den Ressortkreis fachlich beraten und begleiten. Seine Mitglieder kommen aus den Bereichen Wissenschaft, Sicherheitspolitik und Politikberatung, Entwicklungspolitik, Menschenrechte und humanitäre Fragen, Umwelt, Kirchen, Wirtschaft und Politische Stiftungen oder sind Persönlichkeiten mit besonderer krisenpräventiver Expertise. An der Etablierung dieses Beirats wird wiederum deutlich, dass der Anspruch einer Verzahnung mit der Zivilgesellschaft aufrechterhalten wird. Dies wiederum ist natürlich schon fast selbstverständlich, da es sich beim Aktionsplan schließlich um den Aktionsplan *zivile* Krisenprävention handelt.

Anhand der Betrachtung des Aktionsplans wird deutlich, dass die Institutionalisierung friedensorientierter Entwicklungspolitik von einer Parallelität der verschiedenen Interpretationen von Entwicklung und Sicherheit geprägt waren, ohne dass dabei der eine oder andere Idealtypus komplett von der Bildfläche verschwunden ist. Dennoch überwiegt der Eindruck, dass bei der Festschreibung ressortübergreifender Instrumente und Mechanismen die Logik der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit nach dem Sicherheitsframe dominant ist. Dies nicht zuletzt deshalb, weil mit dem *erweiterten Sicherheitsbegriff* das Grundverständnis klassischer Sicherheitspolitik als Ausgangspunkt der Erweiterung festgeschrieben ist. Es ist zu vermuten, dass dies nicht zuletzt durch die faktischen Herausforderungen mit dem Afghanistan-Engagement von BMZ und BMVg zusammenhängt, aus dem die Notwendigkeit eines abgestimmten Vorgehens resultierte. Diese Herausforderungen werden im nächsten Abschnitt beleuchtet.

Zivil-militärische Schnittstellen im Rahmen des Afghanistan-Engagements

Konkrete Schnittstellen in den Einsatzgebieten zwischen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und deutschen Truppen ergaben sich punktuell erstmals im Kontext der Jugoslawien-Kriege. Mit dem Einsatz in Afghanistan wurde dieser Prozess zwar immens beschleunigt, allerdings ist die Art und Weise des Engagements in Afghanistan bisher ein Ausnahmefall geblieben. Auch eine systematische Bearbeitung der Schnittstellen zwischen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und VN-Missionen in einem Land steht beispielsweise noch aus. Und in der Regel gibt es weiterhin selten eine Gleichzeitigkeit deutscher Truppen und Entwicklungszusammenarbeit, da in den meisten fragilen Partnerländern deutscher Entwicklungspolitik die Bundeswehr nicht präsent ist. Das besondere an Afghanistan ist über die ledigliche Gleichzeitigkeit hinaus zudem – und auch im Vergleich zu anderen Ländern – dass das internationale Militär und damit auch die deutschen Soldaten zum Teil als Konfliktpartei wahrgenommen werden. Dies erschwert die Zusammenarbeit, die in anderen Konfliktsituationen in spezifischen Arbeitsbereichen wie der Repatriierung von Flüchtlingen oder im Thema Sicherheitssektorreform gute Beispiele der Kooperation hervorgebracht hat.

Vor Ort manifestiert sich die Zusammenarbeit im Rahmen der zivil-militärisch geführten Provincial Reconstruction Teams (PRTs), die es seit 2003 gibt (vgl. Ehrhart 2011:67ff). Im Vergleich zu den schon vorher bestehenden US-amerikanischen PRTs wurden die deutschen PRTs in Afghanistan nicht als militärisch geführte Missionen aufgesetzt, sondern als ein ressortübergreifendes Programm. Den deutschen PRTs liegt somit eine Teilung in militärische, außenpolitische und entwicklungspolitische *Säulen* zugrunde. Ursprünglich wurden sie von einer zivil-militärischen Doppelspitze gemanagt. Die sich in Afghanistan im Zeitverlauf drastisch verschlechternde Sicherheitslage führt jedoch dazu, dass die Instrumente innerhalb der PRTs weiterentwickelt werden mussten und damit die Abstimmung und Koordinierung zwischen zivilen und den militärischen Akteuren intensiviert wird. Diese faktische Intensivierung der Zusammenarbeit erschwert die Distanznahme der öffentlichen Entwicklungspolitik gegenüber militärischen Akteuren. Insbesondere die Intensivierung der Counterinsurgency-Strategy ab etwa 2009 trägt dazu bei, dass die Zusammenarbeit zunehmend kritisch bewertet wurde. Allerdings stellt sich während der Amtszeit von Wieczorek-Zeul Afghanistan als Einzel- und Sonderfall mit spezifischen Charakteristika der zivil-militärischen Zusammenarbeit dar. Eine einseitige Überbetonung dieses Sonderfalls als möglichem Indikator einer umfassenden Militarisierung der gesamten Entwicklungspolitik scheint überzogen, zumindest mit Blick auf die Jahre 1998 - 2009.

4.2 Zusammenfassung und Einordnung der Meilensteine der Institutionalisierung im Lichte der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit

In den vorangegangenen Unterkapiteln wurden die Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit untersucht und dominante Begründungsmuster sichtbar gemacht. In diesem Unterkapitel hingegen standen ausgewählte Meilensteine der Institutionalisierung im Vordergrund. Dabei ging es nicht um die Frage danach, *ob* und im welchem quantitativen Umfang im entwicklungspolitischen Handeln anhand der Institutionalisierung eine Veränderung nachzuzeichnen ist. Schon die oben im ersten Kapitel aufgezeigte Policy-Entwicklung hat darauf hingedeutet, dass mit dem Aufkommen des Themenkomplexes Frieden und Sicherheit auch ein Anpassungsprozess der Entwicklungspolitik in Gang gesetzt wurde. Ziel dieses Unterkapitels ist es deshalb, die ausgewählten Meilensteine der Institutionalisierung beispielhaft im Lichte des vorangegangenen Befunds der Varianz und Variabilität im *framing* der Politikinhalte in regierungspolitischem Agenda-Setting und in der Politikformulierung zu diskutieren. Im Vordergrund steht somit die qualitative Frage nach der *Art und Weise* der Institutionalisierung.

Die wesentlichen Beobachtungen, die sich aus der vorangegangenen Diskussion der Beispiele der Institutionalisierung auf entwicklungspolitischer und auf ressortübergreifender Ebene ergeben haben, werden nunmehr zusammenfassend dargestellt.

Langsamer Wandel der Institutionalisierung

Anhand der Untersuchung der ausgewählten Meilensteine der Institutionalisierung wurde deutlich, dass diese Institutionalisierung von einem hohen Maß an Kontinuität geprägt ist. Die ersten Policy-Entwicklungen zu Beginn des neuen Jahrtausends und die späteren erscheinen auf den ersten Blick relativ linear. Die Themen Zivilgesellschaft und entwicklungspolitische Friedensförderung haben die Institutionalisierung seit Beginn durchzogen und sind selbst heute weiterhin wichtig. Allerdings gibt es in der Zwischenzeit auch Veränderungen im Durchführungshandeln, die rückblickend als eher temporärer Natur zu werten sind und nicht nachhaltig den Politikverlauf geprägt haben. Nennenswert sind in diesem Zusammenhang beispielsweise die Themen Sicherheitssektor und Kleinwaffen, die lediglich für einen begrenzten Zeitraum bedient wurden. Die Tatsache, dass Maßnahmen der Institutionalisierung sich schwerfälliger wandeln im Vergleich zu den Interpretationen im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung, überrascht kaum. Bemerkenswert ist dennoch, dass auch hier Veränderungen beobachtbar ist, die dank der vorangegangenen Analyse der Interpretationen systematisch sichtbar gemacht werden können.

Hohe Kongruenz zwischen Interpretationen in der Logik des Gerechtigkeitsframes und der entwicklungspolitischen Institutionalisierung

Die Diskussion hat gezeigt, dass für die entwicklungspolitische Institutionalisierung der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit über den gesamten Untersuchungszeitraum die Logik des Gerechtigkeitsframes eindeutig überwiegt. Legt man diese Logik beispielhaft als eine Art Raster an die Meilensteine der Institutionalisierung wird dies deutlich. Die Logik des Gerechtigkeitsframes steht in engem Zusammenhang mit der Programmatik der Globalen Strukturpolitik der rot-grünen Entwicklungspolitik. Insbesondere die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure und die Betonung der „Zivilen Krisenprävention“ spielen von Beginn an eine wichtige Rolle bei der Institutionalisierung von friedensorientierter Entwicklungspolitik. Prägende Bezugspunkte sind analog zur Globalen Strukturpolitik zuerst die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung. Aber auch die veränderte Wahrnehmung sogenannter *neuer Kriege* in den Entwicklungs- und Transformationsländern sind hier zentrale Aspekte, auf die sich die Institutionalisierung bezieht. Diese Logik hat sich auch im Zeitverlauf nicht verändert.

Andere Themen und Ansätze hingegen, die stärker in der Logik des Sicherheitsframes zu verorten sind, werden lediglich temporär behandelt und im Rahmen der Institutionalisierung durch das Entwicklungsressort nicht gleichermaßen nachhaltig verankert. Dies wird sowohl anhand der Umsetzung der ATP-Mittel – denen die Beziehung zwischen Terrorbekämpfung bei uns und Veränderungen vor Ort immanent sind – als auch hinsichtlich der Themen Kleinwaffenkontrolle und Sicherheitssektorreform, die innerhalb von Sektorberatungsvorhaben bearbeitet wurden, deutlich.

Für den Handlungsrahmen des BMZ lässt sich somit festhalten, dass die Institutionalisierung der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit über den Untersuchungszeitraum eine hohe Kongruenz mit der Logik des Gerechtigkeitsframes aufweist.

Ressortübergreifende Institutionalisierung und der Sicherheitsframe

Die Kongruenz zwischen der entwicklungspolitischen und der ressortübergreifenden Institutionalisierung weicht nach 9/11 einer zunehmenden Divergenz. Während das Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention aus dem Jahr 2000 auf der Ebene der Politikformulierung die Kongruenz im Rahmen des Gerechtigkeitsframes suggeriert, hat die Analyse der Institutionalisierung, die erst deutlich später und somit auch nach 9/11 einsetzte, hier ein anderes Bild hervorgebracht. Die durch den Aktionsplan etablierten ressortübergreifenden Maßnahmen sowie die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Kontext des Afghanis-

tan-Engagements orientieren sich zumindest in Teilen an der Logik des Sicherheitsframes. Vor allem wird jedoch anhand der Analyse deutlich, dass nachdem die Logik des Gerechtigkeitsframes an Wirkkraft zu verlieren scheint, keine angemessene neue Klammer diese auch ressortübergreifend ersetzen kann. Der Gerechtigkeitsframe ist lediglich anfänglich auch ressortübergreifend größtenteils kongruent nachzuzeichnen. Wenn der Sicherheitsframe im Zeitverlauf dann zunehmend dominant wird, so vor allem außerhalb der entwicklungspolitischen Perspektive und auch dort mit wechselnden und zum Teil diffusen Bezügen, insbesondere im Hinblick auf den Sicherheitsbegriff.

Gleichzeitig ist es bemerkenswert, dass trotzdem die entwicklungspolitische Perspektive – wenn sie nicht unter ressortübergreifende Logik gestellt wird – relativ stabil nach der Logik des Gerechtigkeitsframes institutionalisiert werden kann. Damit wird der Befund anderer Autoren bestätigt, dass die entwicklungspolitische Perspektive sich von ressortübergreifenden Verknüpfungen unterscheidet (vgl. beispielsweise Ziai 2007 und Hillebrand & Maihold 1999). Ziai kritisiert allerdings in diesem Zusammenhang, dass es der Entwicklungspolitik nicht gelungen sei, ihren ressortübergreifenden Querschnittsanspruch durchzusetzen. Dies mag zwar einerseits stimmen. Andererseits haben die neuen empirischen Ergebnisse jedoch vielmehr gezeigt, dass auch eine ressortübergreifende Deutungshoheit nicht vorhanden war, unter die sich die Entwicklungspolitik im Untersuchungszeitraum hat komplett und nachhaltig unterordnen müssen. Es sollte somit vielmehr als Erfolg gewertet werden, dass die Entwicklungspolitik auch unabhängig von ressortübergreifenden Deutungen ihren Handlungsrahmen erhalten konnte.

Tabelle 13: Beispielhafte Illustration der Beziehung zwischen Institutionalisierung und den Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit entlang der idealtypischen frames

| Ausgewählte Meilensteine der Institutionalisierung | 14. Wahlperiode 1998 - 2002 | 15. Wahlperiode 2002 - 2005 | 16. Wahlperiode 2005 - 2009 |
|--|--|--|--|
| Entwicklungspolitik: Institutionalisierung der Kooperation mit der Zivilgesellschaft | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame |
| Entwicklungspolitik: Thematische Prioritätensetzung | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame, überlappen- de frames | Gerechtigkeits- frame |
| Entwicklungspolitik: Mittelbereitstellung für friedensorientierte Entwicklungspolitik | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame |
| Ressortübergreifende Ebene: Institutionalisierung ressortübergreifender Mechanismen | Überlappende frames | Überlappende frames | Überlappende frames |

Kapitel 4

Schlussfolgerungen und Ertrag

In diesem letzten Kapitel werden die empirischen Ergebnisse aus der oben entwickelten theoretischen Perspektive gedeutet und der Ertrag der vorliegenden Analyse herausgearbeitet. Das Kapitel 4 der Arbeit gliedert sich hierfür in drei Unterkapitel:

Im ersten Unterkapitel werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zusammenfassend präsentiert. Im folgenden zweiten Unterkapitel erfolgt die Deutung der Ergebnisse. Dabei geht es darum, welche Schlussfolgerungen sich aus den empirischen Ergebnissen für die Deutung von Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen ziehen lassen. Im dritten Unterkapitel werden die Ergebnisse im Kontext der bisherigen Forschung und der Ertrag der Studie diskutiert. Es wird dabei zusammenfassend herausgearbeitet, inwieweit die Studie an bestehende Wissensbestände anknüpft und diese weiterentwickelt. In diesem Zusammenhang werden auch die Grenzen der Studie einschließlich der Vorgehensweise sowie ihrer Ergebnisse diskutiert. Die Policy-Relevanz der Ergebnisse wird abschließend im Ausblick diskutiert.

1. Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse

In empirischer Hinsicht hat sich die Arbeit mit der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik im Kontext der vielfältigen Herausforderungen für entwicklungspolitisches Handeln seit Beginn der 1990er Jahre beschäftigt. Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildete die Skepsis gegenüber der als zu einseitig vermuteten bisherigen Forschung, die diese Verknüpfung als Ausdruck einer eigennutzorientierten *Versicherheitslichung* der Entwicklungspolitik kritisiert und Sprache dabei meist lediglich als Mittel zur nutzenmaximierenden Interessendurchsetzung im Sinne der Kopenhagener Schule versteht. In diesem Unterkapitel werden die empirischen Ergebnisse im Hinblick auf die *Art und Weise* der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik vorgestellt. Die vorliegende empirische Untersuchung fokussierte zuerst auf Interpretationen und sprachlichen Konstruktionen der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit in regierungspolitischen Agenda-Setting und der regierungspolitischen Politikformulierung, die anhand von Reden und ausgewählten Politikdokumenten mit Verfahren in Anlehnung an die *Grounded Theory* untersucht wurden. Dabei konnten verschiedene dominante Begründungsmuster nachgezeichnet werden. Die Ergebnisse wurden dann anhand der Diskussion ausgewählter Meilensteine der Institutionalisierung mit der konkreten Umsetzung deutscher Entwicklungspolitik im Themenkomplex Frieden und Sicherheit in Beziehung gesetzt.

Die wesentlichen empirischen Ergebnisse lassen sich anhand der folgenden Punkte zusammenfassen:

Es gibt kein durchgängig einheitliches Verständnis der Verknüpfung von Frieden und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik.

Erstens wurde anhand der induktiven Herleitung idealtypischer *frames* für die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und in der Politikformulierung 1998 - 2009 deutlich, dass die Verknüpfungen unterschiedlich interpretiert und begründet wurden. Die *Art und Weise* der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit variiert über den gesamten Untersuchungszeitraum, so dass auch Kritik, die sich gegen die einseitig gegen eine zunehmende Interessenorientierung von Entwicklungspolitik im Lichte dieser Verknüpfung richtet, wahrscheinlich zu kurz greift, weil sie diese Varianz übersieht.

Im Idealtypus Gerechtigkeitsframe sind es vor allem die Herausforderungen der Globalisierung, also die spezifischen Verflechtungen zwischen *Nord* und *Süd* aufgrund veränder-

ter globaler Problemstellungen und veränderter Konfliktkonstellationen (Stichwort: *neue Kriege*), die die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit und eine friedensfördernde und sicherheitsbezogene Entwicklungspolitik als Notwendigkeit als Begründungsmuster untermauern. Das *Problem*, das hier repräsentiert wird, ist in erster Linie die Herausforderung Globalisierung gerechtfertigt zu gestalten. Den Normenbezug auf rein instrumentellen Charakter im Gerechtigkeitsframe zu reduzieren wäre wahrscheinlich ebenso zu kurz gegriffen, wie die Bezüge zu den eigennutzorientierten Interessen, die sich v.a. im Sinne unserer Wohlstandssicherung äußern, lediglich als Mittel zum Zweck für die Normverfolgung zu verstehen. Es sind vor allem die ideellen Bezüge, die in diesem Idealtypus präsent sind. Die beiden diesen Idealtypus immanenten Begründungsmuster sind erstens die Verpflichtung gegenüber dem Frieden weltweit und zweitens die Betonung des Dreiklangs der Globalen Strukturpolitik zur Zukunfts- und Wohlstandssicherung in Nord und Süd.

Im Sicherheitsframe hingegen sind die Ereignisse im Zusammenhang mit 9/11 sowie auch die sich im Nachgang etablierenden Akteurskonstellationen (Zusammenspiel militärischer und ziviler Akteure) für die Interpretation der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit entscheidend. Die Globalisierung als mehrdimensionale Verflechtungstendenz (ökologisch, ökonomisch, sozial) auf globaler Ebene tritt dabei als Bezugspunkt für die Problemdefinition in den Hintergrund. Bemerkenswert ist zudem die Konstruktion des *eigenen* Interesses, die diesen *frame* durchzieht. Die *Probleme*, die hier dargestellt werden, weisen eine deutliche engere Verknüpfung mit *unseren* Interessen im Norden auf. Indem die dominante Problemdefinition im Sicherheitsframe mit Risiken bei uns verknüpft wird, verändert sich auch die Interpretation der Beziehung zwischen Entwicklung und Sicherheit. Im Gerechtigkeitsframe ist diese Beziehung wechselseitig. Im Sicherheitsframe sind Entwicklung und Sicherheit hingegen einseitig verknüpft: Es interessiert kaum noch, ob Sicherheitsprobleme in den Entwicklungsländern zu Rückschlägen in der Entwicklung dort führen können. Stattdessen interessiert vor allem, dass Entwicklungsprobleme zur Sicherheitsbedrohung sowohl in den Partnerländern, aber eben auch bei uns werden können. Auch Entwicklungsprobleme werden nunmehr vor allem im Zusammenhang mit dem möglichen Mobilisierungspotenzial für Terrorismus, der uns dann wieder direkt bedrohen kann, dargestellt. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Entwicklungspolitik als eine Notwendigkeit in unserem Sicherheitsinteresse dargestellt wird.

Das Verständnis von Sicherheit ist ebenfalls nicht einheitlich.

Besonders bemerkenswert ist zweitens die Varianz hinsichtlich der Interpretationen und Deutungen von Sicherheit in den beiden idealtypischen *frames*. Im Gerechtigkeitsframe stehen in Bezug auf Sicherheit sowohl die horizontale Erweiterung als auch vertikale Vertiefung des klassischen Sicherheitsbegriffs im Fokus. Im Sicherheitsframe hingegen geht um die horizontale Erweiterung, die dabei weiterhin einen klassischen staatlich-militärischen Sicherheitsbegriff als Ausgangspunkt nimmt. Im Sicherheitsframe werden dementsprechend von der horizontalen Erweiterung von Sicherheit Rückschlüsse auf die staatliche Sicherheit gezogen, im Gerechtigkeitsframe werden diese Rückschlüsse vor allem für die Menschliche Sicherheit gezogen. Konkret gesagt: Menschliche Sicherheit nach dem Gerechtigkeitsframe stellt Menschen und auch deren Sicherheitsbedrohung durch Armut und Umweltprobleme in den Mittelpunkt. Der Sicherheitsbegriff im Sicherheitsframe hingegen fokussiert auf die Staaten als Referenzobjekte und bezieht das erweiterte Bedrohungsverständnis auf diese Referenzobjekt. Asymmetrische Bedrohungen werden somit zu einer Gefahr für unsere nationalstaatliche Sicherheit. Dabei ist allerdings die Anwendung des Begriffs der *erweiterten Sicherheit* selbst innerhalb der Sicherheitsframes keineswegs eine Konstante. Stattdessen gibt es eine Reihe unterschiedlicher Sicherheitsbegriffe mit verschiedenen Verknüpfungen und Konnotationen, die sich im Zeitverlauf wandeln. Neben der erweiterten Sicherheit wird beispielsweise sowohl von der umfassenden Sicherheit als auch der vernetzten Sicherheit gesprochen. Damit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass das Verständnis von Sicherheit im Rahmen der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit als veränderbar und keineswegs als statisch gewertet werden kann. Umso wichtig ist es, diese Verschiedenheiten aufzudecken und nicht auf der Basis der alleinigen Verwendung des Sicherheitsbegriffs Rückschlüsse für die Deutung von Entwicklungspolitik zu ziehen.

Die folgende Übersicht verdeutlicht zusammenfassend die Unterschiede zwischen den beiden Idealtypen. Damit hat sich die Varianzvermutung bestätigt.

Tabelle 14: Die Varianz in den Verknüpfungen: Gerechtigkeitsframe und Sicherheitsframe im Überblick

| Vergleichskategorien | Gerechtigkeitsframe | Sicherheitsframe |
|----------------------------|--|---|
| <i>Story-Line</i> | Globalisierung bringt für weite Teile der Welt das Risiko zunehmender Armut und Ungleichheit. Dies ist Nährboden für innerstaatliche Konflikte und schafft angesichts globaler Verflechtungen auch Probleme für die Industrieländer durch Flucht und Migration. Krisen in den Entwicklungsländern gefährden unseren Frieden und Wohlstand. | Asymmetrische Bedrohungen durch terroristische Anschläge von Fundamentalisten gefährden die internationale Sicherheit. Not und Unterentwicklung begünstigen Fundamentalismus. |
| Begründungsmuster | Wir sind der zivilen Konfliktbearbeitung und dem Frieden weltweit verpflichtet und Friedensförderung, Armutsreduzierung und gerechte Globalisierung dienen unserer Zukunfts- und Wohlstandssicherung. Konflikte verhindern Armutsreduzierung und Armut kann auch zu Konflikten führen. Es geht um die Zukunfts- und Wohlstandssicherung weltweit. Ideelle Begründungszusammenhänge sind: „Eine Welt“, Frieden und Solidarität als Normen und ein Kollektivbezug (Identität), der globale Interessen mit unseren Interessen gleichsetzt. „Verpflichtungsorientiert“ | Das Interesse ist die internationale Sicherheit. Armut bedroht Sicherheit. Die ideellen Bezüge sind eher implizit. Sie beziehen sich auf die Verantwortung Deutschlands in der Welt. Es überwiegen eigennutzorientierte Begründungsmuster im realistischen Sinne, wie Sicherheit. |
| Verständnis von Sicherheit | Menschliche Sicherheit: vertikale und horizontale Vertiefung klassischer Sicherheit. | Klassischer, staats-zentrierter Sicherheitsbegriff, der um neue Bedrohungen erweitert wird. |

Quelle: *Eigene Darstellung*

Zwischen 1998 und 2009 kommt es zu Verschiebungen in der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und in der Politikformulierung.

Drittens konnte anhand der detaillierten Analyse der Interpretationen über den Untersuchungszeitraum gezeigt werden, dass sich die Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit im Zeitverlauf verändert haben. In den Anfangsjahren der rot-grünen Koalition überwiegen in der Regierungspolitik jene Interpretationen, die eindeutig dem Gerechtigkeitsframe zuzuordnen sind. Ein Sicherheitsverständnis, das Entwicklungspolitik vor allem an militärisch-außenpolitische Interessen koppelt oder ausschließlich auf den Kernbereichen staatlicher Sicherheit fokussiert, ist in dieser Phase kaum nachzuzeichnen. Dies trifft sowohl für die entwicklungspolitische als auch für die übergeordnete Regierungsperspektive zu.

Nach 9/11 lassen sich veränderte Verknüpfungen nachzeichnen, die sich erneut eher am klassischen staatszentrierten Sicherheitsverständnis orientieren und die Sicherheit der

Staatenwelt auf internationaler Ebene in den Mittelpunkt stellen. Diese Veränderungen in den Verknüpfungen setzen allerdings im Zeitverlauf vor allem erst nach den Ereignissen von 9/11 und der Neu-Positionierung von friedens- und sicherheitspolitischen Ansätzen im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Einsatz ein. Damit wird jedoch kein abrupter und unrevidierbarer Politikwandel eingeleitet, denn auch diese Veränderungen werden im Zeitverlauf relativiert. Spätestens seit Beginn der Großen Koalition kann nämlich nachgezeichnet werden, dass die Idealtypen zunehmend obsolet werden. Es kommt zu einer Überlappung der Idealtypen, so dass nicht von alleiniger Dominanz des Sicherheitsframes ausgegangen werden kann. Die damit einhergehende Konstruktion lautet in übertragenem Sinne: Sicherheit *und* Wohlstand sind sowohl in *unserem nationalen* als auch im *weltweiten* Interesse. Darüber hinaus deutet die Tendenz der Überlappung möglicherweise auch darauf hin, dass ein neuer idealtypischer *frame* die Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit dominiert, der die beiden hier diskutierten komplett abgelöst hat.

Anhand der Analyse wurde deutlich, dass der Gerechtigkeitsframe mit seinen ideellen Begründungsmustern fast in Reinform ab 1998 präsent war, allerdings im Zeitverlauf weniger deutlich und vor allem nur im entwicklungspolitischen Agenda-Setting und der entwicklungspolitischen Politikformulierung nachzuzeichnen ist. Die Logik des Gerechtigkeitsframes ist ab 2005 jedoch immer weniger erkennbar, selbst aus entwicklungspolitischer Perspektive. Der Sicherheitsframe hingegen, der den Kristallisationspunkt für die gängige Kritik gegenüber der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit präsentiert, taucht erst ab den Ereignissen im Zusammenhang mit 9/11 und dem Afghanistan-Einsatz auf. Vorher ist er in der deutschen Entwicklungspolitik nicht präsent. Dies ist insofern interessant als Teile der Literatur die als negativ bewertete *Versicherheitlichung* schon davor anmahnen – insbesondere international wurde dieser Zusammenhang schon seit Mitte der 1990er Jahre mit Arbeiten von Dillon 1996 oder Duffield 2001 kritisch diskutiert – beziehungsweise zwischen der Art und Weise der Verknüpfung vor 9/11 und danach nicht unterschieden, sondern stattdessen von einer eher linearen Entwicklung ausgegangen (z.B. Pospisil 2009). Auch der Sicherheitsframe in einer *Quasi-Reinform* wie er im ressortübergreifenden Agenda-Setting in den Jahren 2001 bis etwa 2004 nachgezeichnet werden kann, wird allerdings im Zeitverlauf überlagert durch die Überlappung und Verknüpfung mit dem Gerechtigkeitsframe. An diese Beobachtungen schließt die Vermutung an, dass die jeweiligen Idealtypen sozusagen Produkte eines jeweils distinkt vermittelten Kontextes sind. Ändern sich die Kontexte fundamental, dann hat das auch Auswirkungen auf solche *frames*.

Es gibt Unterschiede zwischen der entwicklungspolitischen Perspektive einerseits und der ressortübergreifenden Perspektive andererseits.

Viertens lassen sich auch im Hinblick auf die jeweiligen Perspektiven – entwicklungspolitische Perspektive einerseits und ressortübergreifende Perspektive andererseits – Unterschiede aufzeigen, die bisher eventuell unterbelichtet geblieben sind. Das erwähnte Aufkommen des Sicherheitsframes ab 9/11 zeigt sich besonders deutlich auf der ressortübergreifenden Ebene im Agenda-Setting, also anhand der Reden der anderen Regierungsmitglieder. Im entwicklungspolitischen Agenda-Setting und in der Politikformulierung hingegen bleibt zunächst der Gerechtigkeitsframe dominant. Im Zeitverlauf werden allerdings auch aus entwicklungspolitischer Perspektive die im Sicherheitsframe konstruierten Problemzusammenhänge übernommen beziehungsweise weiterentwickelt. Diese Problembezüge stellen den Zusammenhang zwischen den Herausforderungen in den Entwicklungs- und Transformationsländern und daraus resultierenden Gefahren bei uns wesentlich deutlicher in den Vordergrund als der idealtypische Gerechtigkeitsframe.

Der Gerechtigkeitsframe ist zusammenfassend der dominante Rahmen für Agenda-Setting und Politikformulierung in der Regierungspolitik in den Anfangsjahren der rot-grünen Koalition. Nach 9/11 kam ein neuer *frame* ins Spiel, der allerdings vor allem – aber nicht ausschließlich – auf der Ebene der ressortübergreifenden Äußerungen nachgezeichnet werden kann. Für die Entwicklungspolitik kann hinsichtlich Agenda-Setting und Politikformulierung festgehalten werden, dass der Sicherheitsframe zu keinem Zeitpunkt alleinig dominant war.

Die Institutionalisierung von Entwicklungspolitik im Thema Frieden und Sicherheit weist ebenfalls Varianz und Variabilität auf.

Fünftens spiegelt sich der empirische Befund der Unterschiede zwischen der entwicklungspolitischen Perspektive und der ressortübergreifenden Perspektive hinsichtlich Agenda-Setting und Politikformulierung auch im Rahmen der Institutionalisierung wider. Anhand der kursorischen Analyse ausgewählter Meilensteine der Institutionalisierung wurden drei Aspekte deutlich: Erstens ändert sich die Institutionalisierung langsamer als die Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung. Zweitens konnte eine relativ hohe Kongruenz nachgewiesen werden zwischen den Interpretationen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit und der Institutionalisierung auf entwicklungspolitischer Ebene. Drittens konnte auch hier deutlich gemacht werden, dass Unterschiede zwischen der

entwicklungspolitischen und der ressortübergreifenden Ebene bestehen, die dank des Analyserasters der idealtypischen *frames* systematisch nachvollzogen werden konnten. Zusammenfassend hat die beispielhafte Analyse ausgewählter Meilensteine der Institutionalisierung gezeigt, dass zwar im Zeitverlauf weniger Variabilität nachzuzeichnen ist als bei den Interpretationen der Politikinhalte in Agenda-Setting und Politikformulierung. Allerdings konnte dennoch die Varianz verschiedener *frames* auch hier erneut nachgewiesen werden. Die Bewertung des Umfangs der Institutionalisierung stand wie erläutert nicht im Fokus der Analyse. Im entwicklungspolitischen Handlungsrahmen, sprich dort, wo die entwicklungspolitischen Akteure allein entscheiden können, ist eine deutliche Dominanz des Gerechtigkeitsframes nachzuzeichnen. Dies selbst dann noch, wenn im Agenda-Setting und in der Politikformulierung dieser schon als *adaptiert* bezeichnet werden kann. Damit ist gemeint, dass die Idealtypen sich vermutlich auch im Zeitverlauf veränderten und konsequenterweise – trotz des analytischen Vorteils, diese Idealtypen als statische Kategorien zu verstehen – ebenfalls dynamischen Verschiebungen unterliegen müssen. Die Logik des Sicherheitsframes hingegen scheint bei der Institutionalisierung von Entwicklungspolitik zumindest nachhaltig kaum eine Rolle zu spielen.⁸⁶ Nur in temporären Programmen lässt sich diese Logik nachzeichnen. Dass die Überlappung der Logik im Gegensatz zur Analyse von Agenda-Setting und Politikdokumenten weniger nachgezeichnet werden kann, kann eventuell daran liegen, dass die Institutionalisierung immer ein langsamer Prozess ist. Vor allem in Reden hingegen lassen sich Verschiebungen in der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit schneller vollziehen und entsprechend nachzeichnen.

⁸⁶ Dieses Ergebnis entspricht übrigens auch dem Befund von Brand, der allerdings nicht den Zusammenhang zwischen Interpretationen und Umsetzung, sondern lediglich einseitig die konkreten Umsetzungsschritte anhand ausgewählter Beispiele untersucht hat (Brand 2011).

Tabelle 15: Zusammenfassende Illustration der empirischen Ergebnisse

| | | 14. Wahlperiode 1998 - 2002 | 15. Wahlperiode 2002 - 2005 | 16. Wahlperiode 2005 - 2009 |
|--|---|--|---|--|
| Agenda- Setting | Entwicklungs- politik | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame <i>adaptiert</i> | Überlappende <i>frames</i> |
| | Regierungs- politik/ ressort- übergreifend | Gerechtigkeits- frame Ab 9/11: Sicher- heitsframe | Sicherheitsframe | Überlappende <i>frames</i> |
| Politik- formu- lierung | Entwicklungs- politik | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame | Überlappende <i>frames</i> |
| | Regierungs- politik/ ressort- übergreifend | Gerechtigkeits- frame | Überlappende <i>frames</i> | Überlappende <i>frames</i> |
| Insti- tutiona- lisierung | Entwicklungs- politik | Gerechtigkeits- frame | Gerechtigkeits- frame; z.T. überlappend | Gerechtigkeits- frame |
| | Ressort- übergreifend | Überlappende <i>frames</i> | Überlappende <i>frames</i> | Überlappende <i>Frames</i> |

2. Deutung der Ergebnisse im Lichte der Fragestellung

Im empirischen Teil der Arbeit wurden Interpretationen und sprachliche Konstruktionen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik 1998 - 2009 untersucht und dominante Begründungsmuster aufgedeckt. Anhand der qualitativen Analyse konnte die Varianz- und Variabilitätsvermutung der Verknüpfungen bestätigt werden. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass sich die deutsche Entwicklungspolitik durchgängig vor allem in der Logik des so genannten Gerechtigkeitsframes bewegte, der als ein Idealtypus induktiv hergeleitet wurde.

In diesem zweiten Unterkapitel werden nach einer Rekapitulation der theoretischen Position diese empirischen Ergebnisse aus der hergeleiteten theoretischen Perspektive gedeutet und damit die Forschungsfrage beantwortet: Kann die deutsche Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit als zunehmend interessenorientiert gewertet werden? Hat sich somit ein grundlegender Politikwandel durch die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit vollzogen? Darüber hinaus werden weitere Ergebnisse der Studie und weiterführende Thesen in einem abschließenden Abschnitt aufgezeigt.

Rekapitulation der theoretischen Position in Bezug auf die Forschungsfrage

Das Erkenntnisinteresse der Untersuchung liegt darin, einen Beitrag zur Deutung von deutscher Entwicklungspolitik im Lichte der Kritik gegenüber einer zunehmenden Interessenorientierung seit den 1990er Jahren zu erarbeiten. Hierfür wurde als Fall die deutsche Entwicklungspolitik unter Wieczorek-Zeul 1998 - 2009 betrachtet und als Gegenstand auf die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit fokussiert, da dies als „schwerer Fall“ betrachtet wurde. Die empirische Analyse hat sich einerseits mit den Interpretationen dieser Verknüpfung im Zeitverlauf sowie den zugrundeliegenden Begründungsmustern und andererseits mit deren Beziehung zur institutionalisierten Entwicklungspolitik beschäftigt. Zur Einordnung der folgenden Deutung der empirischen Ergebnisse werden nunmehr zunächst die wichtigsten Punkte der theoretischen Position in diesem Abschnitt rekapituliert.

Die theoretische und konzeptionell-methodische Perspektive in der vorliegenden Arbeit wurde entwickelt, um die bestehende Forschung durch neue Beschreibungen und Deutungsversuche im Rahmen der spezifischen theoretischen Position anzureichern. Außerdem wurde in der Weiterentwicklung Bezug auf identifizierte Desiderata der kritischen

Sicherheitsstudien und hier vor allem der Kopenhagener Schule genommen. Im Vordergrund bei der Herleitung der theoretischen Perspektive stand die Vermutung, dass die bisherige Forschung die meist postulierte einseitige zunehmende Interessenorientierung im Zusammenhang mit der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre überzeichnet hat. Der Forschungsüberblick hat die Vermutung verstärkt, dass ideellen Strukturen und Begründungsmustern und ihrem möglichen Wandel im ko-konstitutiven Wechselverhältnis mit Interessen bisher möglicherweise nicht hinreichend Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Zur Entwicklung der theoretischen Perspektive wurde deshalb auf Überlegungen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen rekurriert, bei denen schon seit einigen Jahren die Frage nach der Rolle von Ideen sowie der Veränderbarkeit von Interessen und Ideen intensiv diskutiert wird.

Konkret ergeben sich zusammenfassend die folgenden Eckpunkte der theoretischen Position:

- Ontologisch bezieht sich die Arbeit auf konstruktivistische IB-Theorien und postuliert die Konstruktion der sozialen Welt und die Ko-Konstitution von Akteur und Struktur in diesem Zusammenhang. Interessen und Ideen gelten nach diesem Verständnis als veränderbar und dynamisch und sind nicht statisch und exogen vorausgesetzt.
- Um die Diskussion von Interessen und Ideen für die Deutung für Entwicklungspolitik und ihrem ko-konstitutiven Zusammenhang nutzbar machen zu können, wird auch in epistemologischer Hinsicht eine konstruktivistische Position eingenommen. Demnach wird Sprache eine performative Rolle bei den Konstruktionsprozessen der sozialen Welt zugeschrieben und nicht als rhetorisches Mittel zu Interessendurchsetzung verstanden.
- Eine theoretische Position, die die Sprache in den Mittelpunkt stellt, kann aus zwei Perspektiven konkretisiert werden: Einerseits aus poststrukturalistisch-inspirierter Perspektive, mit der nach den macht- und gesellschaftskritischen Strukturen gefragt wird, die über Sprache und Diskurse reproduziert werden. Diese Perspektive unterliegt allerdings manchmal einem strukturalistischen *bias*, den es im Rahmen der Arbeit zu überwinden gilt.⁸⁷ Hier ist deshalb vielmehr die soziolinguistische Perspektive relevant, die

⁸⁷ Wie oben diskutiert trifft dies auch auf die Pariser Schule der Sicherheitsstudien zu.

Sprache eine vermittelnde Rolle in der Ko-Konstitution zwischen Akteur und Struktur zuschreibt.

Daraus resultiert, dass die Untersuchung von Sprache dazu dient, über das Aufdecken von Begründungsmustern Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Deutung von Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen ziehen zu können.

Interessen- und Ideenorientierung als Merkmal deutscher Entwicklungspolitik

Den Ausgangspunkt der Deutung bilden die oben zusammengefassten empirischen Ergebnisse der Studie. Davon ausgehend wird deutlich, dass in den Anfangsjahren von Wieczorek-Zeul ideelle Begründungsmuster eine wichtige Rolle spielen. Deutsche Entwicklungspolitik ist in erster Linie am Leitbild der globalen Gerechtigkeit orientiert. Prägend für die Politikformulierung sind dabei vor allem die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung, die den Ausgangspunkt für die Formulierung der Globalen Strukturpolitik bilden. Eigennutzorientierung und Nutzenmaximierung sind in erster Linie nur dann präsent, wenn es um *unser* Interesse der Wohlstandssicherung geht. Dies ist auch im Hinblick auf die Krisenprävention als einem der Eckpfeiler der Globalen Strukturpolitik der Fall. Krisenprävention wird dementsprechend vor allem im Kontext der ökonomischen Kostenverringerung der von Konflikten betroffenen Entwicklungs- und Transformationsländer durch Prävention und im Zusammenhang mit der Vermeidung von wohlstandsgefährdender Migration begründet. Wenn von Sicherheit die Rede ist, dann ist damit in der Regel die Sicherheit der Bevölkerung in den Entwicklungs- und Transformationsländern gemeint.

Nach 9/11 verschieben sich die Verknüpfungen von *unserem* Wohlstand weltweit in Richtung *unsere* Sicherheit der internationalen *Staatengemeinschaft*. Es wurde gezeigt, dass solche eigennutzorientierten Verknüpfungen- die zudem auf einem klassischen staatszentrierten Sicherheitsbegriff rekurrieren - zunehmend an Dominanz gewinnen gegenüber den zuvor eher moralisch motivierten Begründungszusammenhängen. Es gilt mehr als zuvor die Notwendigkeit, das eigene staatliche Sicherheitsbedürfnis zu bedienen und damit ein elementares nationalstaatliches Ziel zu erreichen. Diese Entwicklung lässt sich allerdings vor allem im Rahmen der ressortübergreifenden Interpretationen des Zusammenhangs von Entwicklung und Sicherheit nachzeichnen. Das für die deutsche Entwicklungspolitik federführende Ressort BMZ hingegen formuliert auch bei dieser ressortübergreifenden Verschiebung die eigene Entwicklungspolitik weiterhin als vor allem – wenn auch nicht ausschließlich – verpflichtungsorientiert.

Erst mit der Großen Koalition lässt sich eine neue Interpretation der Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit nachzeichnen. Die Interpretationen der Politikinhalte in der Großen Koalition zeichnen sich dadurch aus, dass sie möglicherweise vorwiegend den Versuch darstellen, bisherige widersprüchliche Perspektiven zu integrieren. Daraus entstehen Konstruktionen wie die gleichzeitige Betonung der Ziele globale Wohlstandssicherung und internationale Sicherheit. Der klassische staatszentrierte Sicherheitsbegriff, der dem Gerechtigkeitsframe eher fern lag, wird nunmehr mit den entwicklungspolitischen Zielen vermischt. Wohlstand und Sicherheit werden gleichermaßen als eigennutzorientierte Größen artikuliert, die neben der internationalen Verpflichtung zu Frieden als gleichwertig eingeschätzt werden können. Diese Verschiebungen lassen vermuten, dass die Idealtypen eventuell selbst im Wandel begriffen sind. Die die jeweiligen Idealtypen prägenden Begründungszusammenhänge haben sich vermutlich mittlerweile auch durch die Reproduktion im Handeln derart weiterentwickelt, dass weder der Gerechtigkeitsframe noch der Sicherheitsframe überhaupt eine Dominanz erlangen können. Wie weiter unten diskutiert wird kann vermutet werden, dass dieser Umstand in engem Zusammenhang damit steht, dass Kontextbedingungen einen wesentlichen Teil zu Veränderungen beitragen.

Die exemplarische Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dominanten Interpretationen und ausgewählten Meilensteinen der Institutionalisierung bestätigt die Unterschiede zwischen verschiedenen Perspektiven. Auch hier wird zwar deutlich, dass die Formulierung entwicklungspolitischer Politikinhalte aus der Perspektive des zuständigen Ressorts als weitgehend verpflichtungsorientiert gewertet werden kann. Jene Institutionalisierung hingegen, die ressortübergreifenden Charakter hat, ist allerdings davon zu unterscheiden und zeichnet sich durch eine weitreichendere Verknüpfung mit eigenen außen- und sicherheitspolitischen Interessen aus. Auch hier lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die entwicklungspolitische Perspektive in Deutschland auf die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit sowohl in den Interpretationen als auch im entwicklungspolitischen Handeln nuancierte Veränderungen von einer verpflichtungsorientierten Politik in Richtung eigennutzenorientierter Politik vollzogen hat. Dennoch wurde klar: diese Verschiebungen beziehen sich nicht auf jene Bereiche, über die das BMZ autonom bestimmen kann.

Die Tatsache, dass im Hinblick auf den entwicklungspolitischen Handlungsrahmen eine relativ hohe Kontinuität über einen längeren Zeitraum in der Logik des Gerechtigkeitsframes nachgezeichnet werden kann, ist für die vorliegende Untersuchung in mehrfacher Hinsicht interessant: Zum einen wird damit deutlich, dass die Logik des Sicherheitsframes

in den entwicklungspolitischen Begründungsmustern keine nachhaltig übergeordnete Rolle spielt. Die Kritik gegenüber einer Aufwertung der eigenen Sicherheitsrelevanz von Entwicklungspolitik entspringt jedoch vor allem der Logik dieses Sicherheitsframes, der eben nicht als dominant nachgezeichnet werden konnte. Zum anderen ist das Ergebnis insofern wichtig, als das Ausschöpfen eines eigenen Handlungsrahmens – trotz gegensätzlicher Logik auf anderer Ebene – auf eine Autonomie von entwicklungspolitischer Politikgestaltung schließen lässt, obwohl ihr diese gerade im Kontext der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit abgesprochen wird (vgl. Ziai 2007). Letztlich ist ein Zusammenhang zwischen dem möglichen Bedeutungsverlust des Gerechtigkeitsframes und dem Abschwächen der Globalen Strukturpolitik als entwicklungspolitischer Programmatik zu vermuten.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen lässt sich im Hinblick auf die Forschungsfrage die folgende Schlussfolgerung ziehen:

Verpflichtungsorientierte Begründungsmuster waren in der deutschen Entwicklungspolitik immer präsent: ein grundlegender und nachhaltiger Politikwandel angesichts der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit konnte nicht nachgezeichnet werden.

Zusammenfassend wurde hingegen deutlich, dass sich das Verhältnis zwischen eigennutzorientierten, interessengetriebenen Begründungsmustern einerseits und ideellen Begründungsmustern im Zeitverlauf verschoben hat. Diese Verschiebung fand statt von einer eher verpflichtungsorientierten Ausrichtung in der Logik des zunächst dominanten Gerechtigkeitsframes hin zugunsten einer eher auf Notwendigkeit bezogenen Begründung von Entwicklungspolitik. Trotz dieser Verschiebungen im Zeitverlauf konnte gezeigt werden, dass ideale Begründungsmuster immer auch präsent waren, zumal aus entwicklungspolitischer Perspektive. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht ganz nachvollziehbar auf der Basis der hier untersuchten Empirie und unter Hinzuziehung der hier entwickelten Perspektive, die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik als einseitig eigennutz- und interessenorientiert zu werten.

Ein weiterer zusammenfassender Aspekt ist dabei bemerkenswert: Es hat sich nicht nur das Verhältnis zwischen Eigennutzorientierung und ideeller Verpflichtung verschoben, sondern auch die jeweiligen Kollektivbezüge haben sich verändert. Während Ende der 1990er Jahren unsere globale Wohlstands- und Zukunftssicherung unterfüttert mit dem normativen Ziel des weltweiten Friedens prägend war, so war es nach 9/11 vor allem die Terrorismusbekämpfung, die als Notwendigkeit für die internationale Sicherheit dargestellt wurde. Somit haben sich auch die Kollektivbezüge der Notwendigkeit verändert: vom *weltweiten* Interesse zum *nationalen* Interesse. Diese Verschiebungen ließen sich vor

allem in Reden und Dokumenten mit ressortübergreifender Relevanz nachzeichnen, während sie aus entwicklungspolitischer Perspektive in geringerer Intensität und zeitlich verschoben diesen Wandel vollzogen haben. Ideelle Bezüge waren allerdings immer auch präsent. In der Großen Koalition hingegen ist es zunehmend schwierig, die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit der einen oder anderen Logik zuzuordnen. Damit kann die Frage aufgeworfen werden, ob die Idealtypen in der Großen Koalition eventuell größtenteils obsolet geworden sind.⁸⁸

Es kann somit festgehalten werden, dass die ideellen Bezüge sich nuanciert verändert und verschoben haben. Andererseits deutet der hier erarbeitete Befund hingegen nicht darauf hin, dass sich die Begründungszusammenhänge derart fundamental geändert haben, dass mit Blick auf die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit seit Beginn der 1990er Jahre von einem gravierenden Politikwandel oder gar einem Wandel der politischen Kultur deutscher Entwicklungspolitik die Rede sein könnte. Es gab zwar einen abrupten Wandel in den Begründungsmustern nach 9/11, aber dieser hat sich im weiteren Verlauf als eher temporär herausgestellt, da später eine Überlappung verschiedener Bezüge nachzeichnenbar ist. Im dritten Unterkapitel dieses Schlusskapitels wird dieser Befund in Beziehung zur gängigen Kritik in der bisherigen Forschung diskutiert.

Weitere Ergebnisse und Thesen zur Deutung von deutscher Entwicklungspolitik

Wenn also kein grundlegender Politikwandel eingetreten ist, aber sich dennoch verschiedene Verschiebungen haben nachzeichnen lassen, dann bleibt mit Blick auf das Erkenntnis Interesse noch zu diskutieren, welche Thesen zur Deutung dieses Befunds ableiten lassen. Hierzu werden anhand der theoretischen Position und der empirischen Ergebnisse die folgenden Thesen vertreten:

j) Die Verknüpfung Nord-Süd kann als Meta-Frame verstanden werden, an dem sich neue „Themenkarrieren“ der Entwicklungspolitik orientieren

Im Anschluss an die vorangegangenen Schlussfolgerungen lässt sich festhalten, dass über den gesamten Untersuchungszeitraum der Zusammenhang zwischen *Nord* und *Süd* der zentrale Kristallisationspunkt in den Begründungszusammenhängen ist. Dies ist die

⁸⁸ Forschungsstrategisch würde diese Schlussfolgerung dafür sprechen, das Kategorienschema anzupassen und einen dritten Idealtypus zu konstruieren. Dies würde allerdings den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.

Klammer innerhalb derer Eigennutzorientierung und normativ-moralische Bezüge verknüpft werden können. Einer zunehmenden linearen Interessenorientierung kann aufbauend auf dem empirischen Befund nicht zugestimmt werden. Sowohl das Verhältnis zwischen Eigennutzorientierung und Normbezug als auch die jeweiligen Bezüge innerhalb der beiden „Pole“ haben sich zwar über den gesamten Zeitraum und über verschiedenen Ebenen verändert. Die Tatsache, dass es den Gerechtigkeitsframe in seiner *Quasi-Reinform*, wie er noch zu Beginn der Amtszeit von Wieczorek-Zeul identifiziert werden konnte, im Zeitverlauf nicht mehr geben konnte, ist kein plausibler Indikator für eine lineare und strategisch zunehmende Interessenorientierung. Denn gleichzeitig konnte auch die Logik des Sicherheitsframes nicht als alleinig prägend nachgezeichnet werden. Die zunehmende Überlappung beider Logiken in Agenda-Setting und Politikformulierung ab etwa 2005 ist nach den hier vorliegenden empirischen Ergebnissen auch nicht als Indikator für eine lineare Zunahme der Interessenorientierung zu werten, denn zumindest im Hinblick auf die Institutionalisierung lässt sich selbst diese Überlappung nicht nachzeichnen und die Dominanz der Logik des Gerechtigkeitsframes überwiegt dort auch nach 2005 noch auf entwicklungspolitischer Ebene. Die zunehmende Überlappung der beiden idealtypischen *frames* lässt die Vermutung zu, dass es vor allem die Verknüpfung Nord-Süd ist, die eine Klammer bilden kann für auch weitere neue Themen der Entwicklungspolitik.

ii) Context matters

Eine weitere These zur Deutung des nachgezeichneten Politikverlaufs bezieht sich auf ein wesentliches Postulat des epistemologischen Konstruktivismus, nämlich den Zusammenhang zwischen den jeweils spezifischen Rahmenbedingungen und den sozialen Konstruktionen. Soziale Wirklichkeit kann dementsprechend immer nur im Rahmen jeweils spezifischer historischer oder kultureller Kontexte konstruiert werden. Was zählt, um die sozialen Konstruktionen wirklichkeitswirksam werden zu lassen, ist der spezifische Kontext.

Der Gerechtigkeitsframe als Idealtypus ist ein Konstrukt der 1990er Jahre, der aus der kritischen Globalisierungsdiskussion, dem Zusammenhang zwischen Entwicklungspolitik und Armutszureduzierung einschließlich der Entschuldungsinitiative und dem Befund der ökologischen, ökonomischen und (auch sicherheits-) politischen Verflechtungen hervorgegangen ist. Der Gerechtigkeitsframe ist ebenso wie die Globale Strukturpolitik ein programmatischer Entwurf, um die vielfältigen Herausforderungen der 1990er Jahre zu integrieren. Dass dabei auch die Entwicklungspolitik *politischer* werden soll, war ein wesentliches Element dieses Konstrukts. Allerdings geht es damit um das *Politischere* an sich und nicht alleinig um die *sicherheitspolitische* Aufwertung, die von Teilen der Literatur auch vor 9/11 angemahnt wird. Im Gerechtigkeitsframe ist darüber hinaus durch die Konstruktion

der *Einen Welt* auch eine reflexive Schuldzuschreibung verankert, mit der vor allem die finanz- und wirtschaftspolitischen Akteure in die Pflicht genommen werden sollen, um die vermeintlich von ihnen mit verursachte ungerechte Globalisierung anzugehen. Damit steht das Ende des Ost-West-Konflikts als sicherheitspolitische Herausforderung oder die Konstruktion neuer Sicherheitsrelevanz weniger im Vordergrund als in Teilen der bisherigen Forschung angenommen. Sicherheitspolitische Herausforderungen sind vielmehr ein Teil der übergeordneten Konstruktion: Globalisierung, Entstaatlichung, Zusammenhang zwischen Problemen des *Südens* und des *Nordens*. Begründungszusammenhänge für Entwicklung und Sicherheit werden hier verknüpft durch diese Verflechtungen zwischen *Nord* und *Süd*, die sich auf den gesamten Dreiklang der Globalen Strukturpolitik beziehen: Frieden, Armutsreduzierung und *Global Governance*. Der Zusammenhang zwischen Frieden und Armut im Gerechtigkeitsframe ist ebenfalls entsprechend der Leitmotive der Globalen Strukturpolitik wechselseitig: Frieden muss geschaffen werden, um Armutsreduzierung zu ermöglichen und die Überwindung struktureller Konfliktursachen wie Armut trägt gleichzeitig zur Krisenprävention bei.

Der Gerechtigkeitsframe lässt sich in den Anfangsjahren der rot-grünen Koalition sowohl aus entwicklungspolitischer als auch aus ressortübergreifender Perspektive nachzeichnen. Der *Erfolg* der entwicklungspolitischen Perspektive, einen *eigenen* Sicherheitsbegriff zu definieren – der sich in erster Linie am Konzept der Menschlichen Sicherheit orientiert – mag daran gelegen haben, dass es keinen anderen einheitlichen Sicherheitsbegriff unter rot-grün in den Anfangsjahren der Koalition gibt. Der diffuse Umgang mit Sicherheitsbegriffen in jenen Jahren ist möglicherweise als Vorteil für die Entwicklungspolitik zu werten. Dementsprechend konnte die Entwicklungspolitik unter Rückgriff auf das Konzept der Menschlichen Sicherheit einen *eigenen* Sicherheitsbegriff formulieren, der Bestandteil der Logik der Globalen Strukturpolitik und des Gerechtigkeitsframes war. Menschliche Sicherheit ist analog zum kritischen Sicherheitsbegriff der Waliser Schule der Sicherheitsstudien ein normatives Konzept. Mit dem veränderten Kontext durch die signifikanten weltpolitischen Umbrüche nach 9/11 hat sich der Möglichkeitsraum für Entwicklungspolitik verschoben. Die Begründungszusammenhänge von Außen- und Entwicklungspolitik aus der übergeordneten Regierungsperspektive (vor allem durch die Reden von Kanzler und Außenminister) veränderten sich dabei stärker als dies aus entwicklungspolitischer Perspektive der Fall war. Die internationale Sicherheit – ein Begriff, der sich zuvor kaum nachzeichnen ließ – ist nunmehr auch in der entwicklungspolitischen Debatte ein Schlüsselbegriff in Zeiten des *Kampfes gegen den Terror*. Inhaltlich besetzt ist der Sicherheitsbegriff in dieser Formel als die klassische, staatszentrierte Sicherheit. Von der vertikalen Vertiefung in Anlehnung an die Menschliche Sicherheit bleibt dabei wenig übrig. Die hori-

zontale Erweiterung hingegen spielt vor allem dann eine Rolle, wenn sie im Dienste der staatlichen Sicherheit ist.

Im Hinblick auf die Rahmenbedingungen ist zudem der quantitative und qualitative Unterschied des Bundeswehr-Engagements außerhalb des Bundesgebiets im Rahmen des Afghanistan-Einsatzes ein wichtiger Aspekt, der zur Veränderung aller außenpolitischen Aufgabenbereiche führt. Die damit einhergehenden intensivierten Schnittstellen verändern erneut den Möglichkeitsraum von Entwicklungspolitik. Sicherheit kann nunmehr kaum mehr ohne Bezug auf ihre militärischen Aspekte definiert werden. Möglicherweise trägt diese Veränderung auch dazu bei, dass alternative Konstruktionen von Sicherheit – wie das Konzept der Menschlichen Sicherheit – aufgrund der nunmehr zwangsläufig immer auch militärischen Konnotation von Sicherheit an Dominanz verlieren müssen. Damit weicht die vorherige Kongruenz zwischen der entwicklungspolitischen und der ressortübergreifenden Ebene einer zunehmenden Divergenz. Im ressortübergreifenden Deutungskontext ist der Ausgangspunkt für Sicherheit der Staat und die militärische Dimension ist ein zentrales Element. Es wird dabei deutlich, dass nachdem die Logik des Gerechtigkeitsframes an Wirkkraft zu verlieren scheint, es keinen neuen übergreifenden Konsens gibt. Wenn der Sicherheitsframe zunehmend dominant wird, dann vor allem außerhalb des engeren Kontextes der Entwicklungspolitik und letztlich auch dort mit wechselnden und zum Teil diffusen Bezügen.

Gleichzeitig ist es bemerkenswert, dass trotz der Entwicklungen nach 9/11 die entwicklungspolitische Perspektive weiterhin zumindest größtenteils der Logik des Gerechtigkeitsframes folgt. Damit bleiben ideelle und moralische Begründungszusammenhänge auch dann präsent, wenn nationale Sicherheitsinteressen in der Regierungspolitik deutlich an Aufmerksamkeit zulegen. Allerdings findet eine Veränderung dieser ideellen Bezüge statt, wie oben gezeigt wurde. Bemerkenswert ist hingegen, dass die Entwicklungspolitik sich nie ganz der ressortübergreifenden Deutungshoheit untergeordnet hat. Der schon vorher konstruierte Zusammenhang der *Einen Welt* wurde somit angepasst, aber nie gänzlich aufgegeben. Dies liegt eventuell auch darin begründet, dass die faktische Umsetzung der Logik des Gerechtigkeitsframes durch die institutionalisierte Politik wiederum dazu beiträgt, diese Logik auch auf der Ebene der sozialen Strukturen zu reproduzieren.

Im Kontext der Großen Koalition ab 2005 kommt es zu weiteren Veränderungen. Weder der Gerechtigkeitsframe noch der Sicherheitsframe können nunmehr als dominant nachgezeichnet werden. Es scheint, als verliere das rot-grüne Projekt der Globalen Strukturpolitik mit seinen Leitmotiven nach dem Ende der rot-grünen Koalition an Wirkkraft. Die wei-

terhin eher diffuse Verwendung des Sicherheitsbegriffs scheint sich bei nachlassender Wirkkraft eines eigenen entwicklungspolitischen Sicherheitsverständnisses nunmehr eher negativ auf die entwicklungspolitische Perspektive auszuwirken. Gleichzeitig zeichnet sich im Zusammenhang mit der deutlichen entwicklungspolitischen Orientierung entlang der internationalen Armutsziele ab, dass das Thema *Sicherheitsrelevanz* eine eher abnehmende Rolle spielt. Dies geht einher mit einer Rückkehr zu den traditionellen Aufgaben der respektiven Politikfelder und der Vereinbarung einer arbeitsteiligen Vorgehensweise in sicherheitspolitischen Themenstellungen zwischen Außen- und Entwicklungsressort.

Zusammenfassend erscheint es plausibel, dass im Lichte der Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik unterschiedliche Verständnisse, Deutungen und Begründungszusammenhänge nachgezeichnet werden können. Dies entspricht den Postulaten einer interpretativen Policy-Analyse, die im Forschungsprozess eine übergeordnete Rolle gespielt haben. Wichtig ist dabei, dass die Vielschichtigkeit der Rahmenbedingungen angemessen berücksichtigt wird und es voraussichtlich nicht ausreicht, monokausale Begründungsmuster durchzuspielen, um komplexe Politikverläufe erklären zu können. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen in den 1990er Jahre erscheint es konsequent, dass der Gerechtigkeitsframe dominant war. Die Dominanz des Gerechtigkeitsframes mit seiner Fokussierung auf Sicherheitsbedrohungen der Bevölkerung in den Entwicklungs- und Transformationsländern und der Abgrenzung gegenüber militärischen Akteuren (angesichts der veränderten Rolle der Bundeswehr) musste allerdings aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen nach 9/11 logischerweise Veränderungen unterliegen. Dementsprechend konnte es auch die Logik des Sicherheitsframes überhaupt erst nach 9/11 geben, weil seine Bezüge eng mit Rahmenbedingungen verwoben sind, die sich erst ab 2001 ergeben haben.

iii) *Ambivalenz eröffnet Handlungsspielräume: Die Einbettung der Entwicklungspolitik in ressortübergreifendes Handeln*

Darüber hinaus sei bei aller *Euphorie*, dass die Entwicklungspolitik aufgrund des hier erarbeiteten Befunds nicht als unterordnend unter Sicherheitsinteressen eingeschätzt werden sollte, auf die Schwierigkeiten verwiesen werden, die sich aus der Ambivalenz und der Verschiedenheit der Bezüge ergeben. Indem die Widersprüchlichkeit beispielsweise eines regierungspolitischen Sicherheitsbegriffs nicht aufgelöst wurde, verstärkt sich mitunter auch die Kritik gegenüber der Entwicklungspolitik. Das Nebeneinander verschiedener Sicherheitskonzepte mit deutlich unterschiedlichen Implikationen trägt möglicherweise dazu bei, dass Missverständnisse entstehen und dabei den jeweiligen Politikfeldern Inter-

pretationen und Ansprüche zugeschrieben werden, die dort eigentlich nicht nachvollzogen werden können. Die Tatsache, dass das Weißbuch zur Sicherheitspolitik ein BMVg-Produkt ist und eventuell auch bei möglicher Überarbeitung im Jahr 2015 nicht den Charakter einer *Nationalen Sicherheitsstrategie* der Bundesregierung erhält, kann dieses Dilemma weiter verstärken. Diese Ambivalenz positiv nutzen zu können ist und bleibt eine politische Herausforderung, die vermutlich über den Themenkomplex Entwicklung und Sicherheit hinausgehend gerade jene Themen betrifft, die sich an der Schnittstelle zwischen Ressorts und Zuständigkeiten bewegen. Das Beispiel des *Sicherheitsbegriffs* ist gut geeignet, um beides zu illustrieren: Zum einen gab es die positive Nutzung von *opportunities* im Vakuum einer regierungspolitischen Definition in den Anfangsjahren von Wieczorek-Zeul. Zum anderen haben das eher diffuse regierungspolitische Sicherheitsverständnis und der zum Teil inflationäre Umgang mit dem Sicherheitsbegriff eventuell auch dazu beigetragen, dass Entwicklungspolitik einem Sicherheitsbegriff zugeordnet wurde, der dem *eigenen* Sicherheitsverständnis der Entwicklungspolitik doch eher wenig entsprach. Letztlich haben vermutlich gerade solche prägnanten Begriffe wie Sicherheit, Frieden, etc. und deren Verwendung in bestimmten Kontexten auch immer etwas mit der Klientel zu tun, die eventuell gerade bedient werden muss. Wenn sich eine diesbezügliche Untersuchung auf den entöfentlichten Raum des Agenda-Setting als einem Element bezieht, dann impliziert dies eine Priorität für das politische Klientel in Deutschland – und dies eventuell zuungunsten der Nachfrage seitens der Partner. Diese Frage zu erforschen, welche Resonanz wo und mit welchem Ziel erzeugt werden soll, ist allerdings eine andere Art von Forschungsarbeit mit anderer theoretischer Prämisse und wurde deshalb mit der vorliegenden Arbeit nicht geleistet.

iv) *Ko-Konstitution von Handlung und Struktur: Die verpflichtungsorientierte Umsetzung aktualisiert und reproduziert den ideellen normorientierten Handlungsrahmen*

Zudem ist auch angesichts des skizzierten Postulats der Wechselwirkung zwischen Akteur und Struktur zu vermuten, dass die systematische Umsetzung und Institutionalisierung von Entwicklungspolitik in der Logik des Gerechtigkeitsframes seit 1998 einen Beitrag dazu geleistet hat, dass dieser nicht gänzlich obsolet wurde. Die Überlappung und teilweise Gleichzeitigkeit beider idealtypischer *frames* kann trotz Anpassungen aus Entwicklungsperspektive eher als ein Erfolg gewertet werden, um die eigene Logik auch unter verändertem Kontext nicht gänzlich den neuen Gegebenheiten unterordnen zu müssen. Bemerkenswert ist somit abschließend, inwieweit die Institutionalisierung einem mittlerweile zwar modifizierten Gerechtigkeitsframe auch in der Großen Koalition sozusagen

„treu bleiben konnte“ und sich keineswegs von den moralischen Begründungszusammenhängen gänzlich verabschieden musste. Diese Begründungszusammenhänge betonen legitimerweise, dass „die eine Hälfte der Welt ohne die andere nicht leben kann“ wie der *Slogan* auf der vom BMZ unter Wiczorek-Zeul veröffentlichten Landkarte als Instrument der politischen Bildung anschaulich besagt.

Für entwicklungspolitische Politikverläufe bedeutet dies, dass die Umsetzung im konkreten immer auch wieder auf die moralischen Bezüge einwirkt. Dies kann positiv verstärkende, aber auch negative bzw. konterkarierende Effekte nach sich ziehen. An diesem Zusammenspiel lässt sich die Ko-Konstitution von Handlung und Struktur festmachen: entwicklungspolitisches Handeln ist immer auch in die sie umgebenden ideellen Strukturen eingebettet. Gleichzeitig kann durch das entwicklungspolitische Handeln langsam Einfluss auf Strukturen genommen werden, die sich ihrerseits wiederum langsam verändern können. Sprache kommt dabei eine performative Rolle zu teil, indem sie als eine Art Transmissionsriemen zwischen beiden Polen vermittelt.

3. Relevanz der Ergebnisse und Ertrag

Das letzte Unterkapitel in diesem Schlusskapitel beschäftigt sich mit der Relevanz der Ergebnisse für die Forschung sowie dem wissenschaftlichen Ertrag der Studie. Überlegungen zur Policy-Relevanz der Arbeit erfolgen im Ausblick. Bevor die Ergebnisse der Studie allerdings in diesen größeren Rahmen eingebettet werden, werden im Rahmen einer Methodenreflexion die Grenzen der Studie diskutiert.

Methodenreflexion

In der Arbeit wurde aus konstruktivistischer Perspektive am Beispiel der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit die Frage bearbeitet, ob deutsche Entwicklungspolitik als zunehmend interessenorientiert gedeutet werden kann. Dafür wurde postuliert, dass anhand der nuancierten Analyse der *Art und Weise* der Verknüpfungen und der immanenten Begründungsmuster neue Ergebnisse für die Diskussion der Forschungsfrage erarbeitet werden können. Diese Herangehensweise unterscheidet sich deutlich von einer Untersuchung, die den quantitativen Umfang der Umsetzung von friedens- und sicherheitsorientierter deutscher Entwicklungspolitik in den Mittelpunkt stellt, wie dies beispielsweise bei Brand der Fall ist (Brand 2011). Hinsichtlich der Verfahren der Auswahl (Validität) und der Vorgehensweise der qualitativen Untersuchung (Transparenz) wurde den Gütekriterien für qualitative Untersuchungen entsprochen. Im Verlauf der Arbeit sind dennoch einige Grenzen deutlich geworden. Erstens handelt es sich nicht zuletzt aufgrund der Erfordernis der Handhabbarkeit lediglich um einen kleinen Ausschnitt deutscher Entwicklungspolitik. Zweitens hat sich die Entscheidung dafür, mit induktiv hergeleiteten Idealtypen zu arbeiten zwar als richtig erwiesen, um die Varianz der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit offenlegen und diskutieren zu können. Gleichzeitig wurden anhand der statischen Anwendung der Idealtypen als analytischem Hilfsmittel auch deren Grenzen im Hinblick auf die Untersuchung der Variabilität deutlich. Ein Ergebnis der Arbeit war, dass vermutet wird, dass die Idealtypen sich verändert haben. Daraus resultiert, dass auch Idealtypen konsequenterweise letztlich als dynamischere Größen verstanden werden müssten als dies hier geleistet wurde. Eine fokussierte Untersuchung des Wandels der Idealtypen wäre eine interessante Ergänzung zur vorliegenden Arbeit.

Weitere Defizite weist die vorliegende Arbeit im Hinblick auf die Einbeziehung weiterer Akteure außerhalb des hier engen Ausschnitts der regierungspolitischen Akteure auf. Denn die öffentliche Entwicklungspolitik lässt sich durch ein komplexes Akteursgeflecht charakterisieren, das staatliche und nichtstaatliche Akteure in einen Zusammenhang

bringt und auch durch die Prioritäten der Partnerländer charakterisiert ist. Im Hinblick auf die Akteursvielfalt und auf Fragen, die sich beispielsweise mit dem Zusammenhang zwischen Akteuren im System der Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland oder auch darüber hinaus beschäftigen, sind keine Ergebnisse erarbeitet wurden. Hier wurde stattdessen das Handeln der Bundesregierung als Ausgangspunkt gewählt. Eine darüber hinaus gehende Analyse unter Einbeziehung verschiedener Akteursperspektiven und der Art und Weise ihres Zusammenwirkens wäre eine interessante Vertiefung.

Darüber hinaus ergeben sich aus der gewählten theoretischen Perspektive weitere Grenzen, weil bestimmte Fragestellungen mit dieser Perspektive entweder nicht kompatibel wären (z.B. die Frage nach den *individuellen belief systems* der Sprechenden) oder zu einer Überfrachtung der Untersuchung geführt hätten (z.B. die Untersuchung von Diskurskoalitionen, um die Dominanz bestimmter Deutungen der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit zu untersuchen). Auch hier gibt es weiteren Forschungsbedarf, der die hier fokussierte Perspektive ergänzen könnte. Im Rahmen der Orientierung entlang der Frage nach der Deutung von Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ideen wäre es dabei zudem wünschenswert, weitere Themen der Entwicklungszusammenarbeit, wie Klima oder neuerdings Flüchtlinge, in den Mittelpunkt einer ähnlichen Analyse zu rücken.

Beitrag zur Debatte um die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Entwicklungspolitik

Der Forschungsüberblick im ersten Kapitel hat gezeigt, dass die bisherige Forschung – die vor allem parallel zur Annäherung von Entwicklung und Sicherheit nach Ende des Ost-West-Konflikts entstanden ist – sich gängigerweise aus zwei distinkten Perspektiven der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Entwicklungspolitik nähert. Einerseits gibt es rationalistische Zugänge, die nach Optionen zur Optimierung von friedensorientierter Entwicklungspolitik suchen und dabei mögliche kritische normative Aspekte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit ausblenden. Andererseits gibt es konstruktivistisch-inspirierte Zugänge, die in der Verknüpfung eine zunehmende Interessenorientierung von Entwicklungspolitik sehen, mit der entweder gar eine Unterordnung unter Sicherheitspolitik oder eine Militarisierung einhergehen könnte. Diese Arbeiten beziehen sich meist implizit oder explizit auf Überlegungen der Kopenhagener Schule der Sicherheitsstudien, die den Konstruktcharakter von Sicherheitsbedrohungen in den Mittelpunkt stellen und sprachlichen Konstruktionsprozessen dabei eine große Rolle zuschreiben.

Diese Bezüge sind allerdings in der herangezogenen Forschung meist nicht explizit und eine konsequente Anwendung der *Securitization Theory* ist bisher nicht nachweisbar. Lediglich das Schlagwort „*securitization*“/Versicherheitlichung scheint die bisherige Forschung zu einem. Dementsprechend wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit ebenfalls eher versucht, die Anschlussfähigkeit zu den empirisch-geleiteten Arbeiten zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit herzustellen, statt konsequent die Postulate der Kopenhagener Schule anhand der Empirie zu hinterfragen. Erste Rückschlüsse für die Überlegungen der Kopenhagener Schule lassen sich dennoch ziehen: In theoretischer Hinsicht wurden Überlegungen der *Securitization Theory* im Rahmen der vorliegenden Untersuchung insofern weiterentwickelt, als das konstruktivistische Postulat des Wechselspiels von Akteur und Struktur in der vorliegenden Arbeit einen wesentlichen Ausgangspunkt darstellt. Theoretisch wird damit der in der Kopenhagener Schule vorausgesetzte *bias* gegenüber den realistisch begründeten, statischen Interessen aufgelöst. Dies ist deshalb möglich, weil Sprache entgegen dem Gros der bisherigen Forschung nicht als rhetorisches Mittel zur Interessendurchsetzung, sondern als soziales Handeln konzipiert wird. Entsprechend konstruktivistischer Postulate rücken damit im Vergleich zu statischen Interessen der Nutzenmaximierung auch ideelle Strukturen und deren Wandel als Begründungsmuster auf den Plan. Gleichzeitig werden übrigens mit dieser Perspektive auch *blinde Flecken* der Pariser Schule überwunden, die einem gewissen strukturalistischen *bias* unterliegt. Vollzogen wurde diese theoretische Weiterentwicklung unter Rekurs auf Überlegungen der Theorien der Internationalen Beziehungen, die in ihrem epistemologischen Konstruktivismus ein derartiges Verständnis von Sprache postulieren. In weiteren künftigen Forschungsarbeiten zur Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit könnte es sich empfehlen, diese theoretische Rückkopplung deutlicher in den Mittelpunkt zu stellen und entsprechende Schlussfolgerungen für den theoretischen Ansatz zu ziehen.

Ein weiterer Ertrag der Arbeit ist es, dass aufgrund der konzeptionell-methodischen Perspektive im Vergleich zur bisherigen Forschung neue empirische Ergebnisse generiert werden. Dies war möglich angesichts der Fokussierung auf mögliche nuancierte Verschiebungen in den Verknüpfungen von Entwicklung und Sicherheit im regierungspolitischen Agenda-Setting und der Politikformulierung einerseits und der Institutionalisierung andererseits. Durch die prozess-orientierte und ergebnisoffene Ausrichtung der Studie konnten somit andere Studien, die einseitig eine zunehmende Eigennutzorientierung postulieren und von einem statischen Interessenbegriff ausgehen, ergänzt werden.

Die empirischen Ergebnisse unterscheiden sich als Ergebnis der dichten Beschreibung unter Anwendung des *frame-Konzepts* und den Verfahren der *Grounded Theory* von der

bisherigen Forschung. Im Gegensatz zu bisherigen Analysen wurden Verschiebungen in der Verknüpfung zwischen Entwicklung und Sicherheit und im Sicherheitsbegriff aufgedeckt. Darauf aufbauend wurde anhand des induktiv konstruierten Kategorienschemas verdeutlicht, dass zwei sehr verschiedene *frames* die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik geprägt haben. Die empirischen Ergebnisse haben gezeigt, dass es verkürzt scheint zu konstatieren, dass immer wenn *Sicherheit* genannt wird, damit zwangsläufig Sicherheit mit dem Referenzsubjekt des Staates und militärischen Antworten gemeint ist. Daran zeigt sich das Dilemma, dass die zeitweise inflationäre Anwendung des Sicherheitsbegriffs mit sich gebracht hat, sowohl in der Politik, als auch konzeptionell und in der Forschung.

Auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse und im Rahmen der theoretischen Perspektive konnten neue Deutungen für deutsche Entwicklungspolitik im Lichte der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit erarbeitet werden. Zusammenfassend hat die Studie komplementär zur bisherigen Forschung gezeigt, dass weder Interessen- noch Ideenorientierung im Untersuchungszeitraum einseitig den entwicklungspolitischen Politikverlauf geprägt haben. Diese Erkenntnisse liefern ein differenzierteres Bild der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik, als es bisher gängigerweise im Großteil der Forschung hervorgebracht wurde. Dieses differenziertere Bild relativiert die bisherige Kritik gegenüber der Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der deutschen Entwicklungspolitik, die als zunehmend interessenorientiert wahrgenommen wird. Die in der Entwicklungspolitik dominanten Begründungszusammenhänge für die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit spiegeln sich hingegen entlang der Logik des Gerechtigkeitsframes wider. Wenn nun die gängige Kritik aus der bisherigen Forschung mit der Logik des Gerechtigkeitsframes in Beziehung gesetzt wird, dann lassen sich daraus konsequenterweise die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens hat die vorliegende Studie das Argument, dass Armutsbekämpfung nunmehr vordergründig instrumentell für politisch relevante Sicherheitsanliegen sei (vgl. Ziai 2007: 125) nicht bestätigen können. Die alleinige Tatsache, dass die Nord-Süd-Verflechtung stark betont wird – und hier sogar als möglicher *Metaframe* identifiziert wird – ist nicht gleichzusetzen damit, dass *unsere Sicherheit* in diesem Konstrukt seitens der Entwicklungspolitik vordergründig ist. Im für die Entwicklungspolitik dominanten Gerechtigkeitsframe sind es hingegen vor allem Wohlstands- und Zukunftssicherung, die Probleme vor Ort und der Frieden global,

die die dominante Argumentation für die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit darstellen.

Zweitens ist auch die Kritik gegenüber der Militarisierung von Entwicklungspolitik anhand der neuen Ergebnisse zu relativieren. Nach der Logik des Gerechtigkeitsframes wird vielmehr auf finanz- und wirtschaftspolitische Allianzen gehofft, um den Problemen in der Welt zu begegnen. Ein bewusster Schulterschluss mit klassischen Sicherheitsakteuren findet hier nicht statt. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Veränderungen in den Aufgaben der Bundeswehr und die Verschiebungen im Sicherheitsbegriff eine zunehmende Abgrenzung der Entwicklungspolitik von diesen Entwicklungen erforderlich machten. Für den Untersuchungszeitraum kann im Hinblick auf die öffentliche deutsche Entwicklungspolitik allerdings festgehalten werden, dass dies der Fall war.

Letztlich scheint auch die Kritik einer De-Solidarisierung mit den Entwicklungs- und Transformationsländern im dominanten Gerechtigkeitsframe aufgrund der hier erarbeiteten Ergebnisse nicht nachvollziehbar. Die *Anderen* werden hier nicht als Täter oder Aggressoren dargestellt, sondern vor allem als Schwache und Hilfsbedürftige. Durch die Konstruktion unserer Mitschuld am Weltwirtschaftssystem wird nicht die Aufmerksamkeit auf die *Armen* als Bedrohung für uns, sondern auf uns als Mitschuldige für die horizontale Bedrohungserweiterung in den Entwicklungs- und Transformationsländern konstruiert. Diese Kritik, die eine Nähe zu den strukturalistischen Postulaten der Pariser Schule hat, kann anhand der Ergebnisse der vorliegenden Studie nicht geteilt werden.

Zusammenfassend leisten die Studie und ihre Ergebnisse damit einen Beitrag zur Debatte um die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit in der Entwicklungspolitik. Indem ein theoretischer Perspektivwechsel vollzogen wird, ändern sich Erkenntnisinteresse und Fragestellung. Dies ermöglicht eine ergebnisoffenere Diskussion von Begründungszusammenhängen für Entwicklungspolitik. Damit wird außerdem sprachlichen Prozessen selbst eine hohe Aufmerksamkeit geschenkt, denn sie werden als inhärenter Teil von Entwicklungspolitik verstanden. Eine zentrale theoretische Weiterentwicklung vor allem im Vergleich zur Kopenhagener Schule ist dementsprechend darin zu sehen, dass Sprache nicht als rhetorisches Instrument zur Durchsetzung von Interessen verstanden wird, sondern als konstitutiv für politische Prozesse.

Für eine künftige Forschungsagenda wäre es zudem interessant, die nunmehr dominante Kritik am *Liberal Peacebuilding* als Ausgangspunkt zu nehmen, um die deutsche Entwicklungspolitik im Thema Frieden und Sicherheit im Jahr 2015 zu untersuchen. Dieser Diskussionsstrang hat die zuvor dominante Debatte um die Versicherheitlichung nunmehr abgelöst und vertieft. Zudem wäre auch die Diskussion der Frage danach, *warum* die Kritik am *Liberal Peacebuilding* die Versicherheitlichungs-Debatte abgelöst hat und welche Rückschlüsse daraus für Themenkarrieren in der Entwicklungspolitik gezogen werden können, eine weitere mögliche Vertiefung der hier angerissenen Überlegungen.

Ertrag für die entwicklungspolitische Forschung

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung war die Skepsis gegenüber des in Teilen der Literatur gängigen Befunds, dass deutschen Entwicklungspolitik seit Beginn der 1990er Jahre und insbesondere im Lichte der Annäherung von Entwicklung und Sicherheit als zunehmend interessenorientiert begründet werde. Anhand des *schweren Falls* dieser Annäherung von Entwicklung und Sicherheit wurde eine nuancierte Analyse vollzogen, die die Grundlage für die Deutung der deutschen Entwicklungspolitik aus der gewählten theoretischen Perspektive dargestellt hat. Der Beitrag dieser Arbeit für die entwicklungspolitische Forschung wird in diesem Abschnitt diskutiert.

Die Annahme, dass eine Untersuchung zur Deutung von Entwicklungspolitik ergebnisoffen nach eigennutz- und normorientierten Begründungsmustern fragen sollte, hat sich anhand der Analyse des Falls bestätigt. Es wurde gezeigt, dass als Begründungsmuster für deutsche Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit den Herausforderungen seit Beginn der 1990er Jahre und angesichts des Krisenbefunds norm- und verpflichtungsorientierte Zusammenhänge nicht von der Bildfläche verschwunden sind. Indem eine konstruktivistische Perspektive in Anlehnung an die IB-Theorien auf die Untersuchung deutscher Entwicklungspolitik angewendet wurde, konnte gezeigt werden, dass und wie die Überlegungen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen für das Politikfeld Entwicklungspolitik nutzbar gemacht werden können. Es wurde deutlich, dass analog zur Außenpolitik auch Entwicklungspolitik aus konstruktivistischer Perspektive von sich verändernden Interessen und den sie umgebenden ideellen/ sozialen Strukturen geprägt wird. Entsprechend konstruktivistischer Postulate konnte außerdem gezeigt werden, welche Rolle der Kontext als Möglichkeitsraum für Politikgestaltung spielt. Die Verknüpfung der theoretischen Überlegungen aus den IB-Theorien mit konzeptionellen Überlegungen aus der Policy-Forschung hat sich als hilfreich erwiesen, um die Untersuchung verorten und um-

setzen zu können. Insofern ergibt sich zusammenfassend ein theoretischer Beitrag daraus, das Politikfeld Entwicklungspolitik als Ganzes und in seiner analog zur Außenpolitik zu sehenden Besonderheit – also unter Rekurs auf die Internationalen Beziehungen – zu untersuchen. Es ist zu erwarten, dass ähnliche Untersuchungsgegenstände wie beispielsweise die Verknüpfung von Klima und Entwicklung anhand des hier entwickelten Forschungsdesigns untersucht werden könnten, um die Frage nach Begründungsmustern von Entwicklungspolitik zu diskutieren. Das Offenlegen und die Transparenz hinsichtlich der Methoden und Verfahren dienen letztlich dazu, die qualitative Perspektive der Sozialforschung durch Anwendungsbeispiele anzureichern.

Für die künftige Forschungsagenda zur deutschen Entwicklungspolitik bleibt zu prüfen, welche weiteren Themen beispielhaft untersucht werden können, um Rückschlüsse auf Deutung von Entwicklungspolitik als Ganzes zu ziehen. Entwicklungspolitik wird auch weiterhin – analog zur Außenpolitik – besonderen Legitimitätsansprüchen unterliegen und im medialen Interesse stehen, um politisches Handeln und den Einsatz deutscher Steuergelder fernab von Deutschland zu begründen. Diese Bedingungen als Ausgangspunkt für umfassendere Politikfeld-Analyse zu nehmen, stellt weiterhin eine wichtige Anreicherung der bisherigen, oft einzelfallbezogenen Forschungsagenden dar. Komplementär zur vorliegenden Arbeit wäre es zudem denkbar, insbesondere den Aspekt der *Konkurrenz* zwischen Ressorts vertieft zu erforschen und die Frage nach der Autonomie entwicklungspolitischen Handelns damit vertiefend anzugehen. Eine derartige Vorgehensweise dient dazu, das Politikfeld noch besser zu verstehen und sowohl Grenzen als auch Potenziale für eine eigenständige interessen- und/ oder normorientierte Entwicklungspolitik zu durchdringen.

Ausblick

Im Hinblick auf einen thematisch fokussierten Ausblick wird es spannend bleiben, wie sich die Bundesregierung weiter sicherheitspolitisch insgesamt und im zivilen Krisenengagement im Besonderen ausrichten wird. Die vorliegende Arbeit ist zu dem Schluss gekommen, dass im Untersuchungszeitraum vor allem ein diffuses Verständnis von Sicherheit in der Regierungspolitik dominant war. Dieses diffuse Verständnis mag es ermöglichen, dass einzelne Ressorts ihren eigenen Sicherheitsbegriff priorisieren – es mag allerdings auch dazu führen, dass der Mangel eines einheitlichen Verständnisses auf konzeptioneller Ebene und in der praktischen Umsetzung Raum lässt für Ambivalenz und Kritik. Ob die in 2016 abzuschließende Überarbeitung des Weißbuchs zur Sicherheitspolitik des BMVg oder auch die in 2016 angestoßenen Erarbeitung neuer ressortübergreifender Leitlinien Ziviles Krisenengagement der Bundesregierung in eine neue Richtung weisen werden, bleibt abzuwarten.

Zudem lassen sich im weiteren Verlauf deutscher Entwicklungspolitik über das Ende des Untersuchungszeitraums hinaus zweifelsohne weitere interessante Untersuchungsgegenstände für die Frage nach der Deutung für Entwicklungspolitik im Spannungsfeld zwischen Ideen und Interessen ausmachen. Die Amtsjahre des FDP-Politikers Dirk Niebel 2009 - 2013 scheinen oberflächlich gesehen von einer deutlicheren Ausrichtung an deutschen Wirtschaftsinteressen geprägt. Auch hier steht jedoch eine nuancierte Analyse noch aus, um nachzuzeichnen, welche Rolle ideelle Strukturen gespielt haben und ob nunmehr von einer verstärkten Interessenorientierung ausgegangen werden müsste. Niebels Nachfolger, der CSU-Politiker Gerd Müller, betonte in einer seiner ersten Reden nach Amtsantritt in der Repräsentanz der KfW Bankengruppe in Berlin im Februar 2014, dass Entwicklungspolitik Innenpolitik sei. Diese Aussage bietet ebenfalls interessante Anknüpfungspunkte für die Diskussion der Frage danach, inwiefern innenpolitische Interessen Entwicklungspolitik prägen können.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Entwicklungspolitik auch künftig im Spannungsfeld zwischen Interessen und Ideen nach Gestaltungsmöglichkeiten für ein Politikfeld sucht, um den jeweilig sprachlich vermittelten Herausforderungen im globalen und nationalen Kontext zu begegnen. Für die Forschung bedeutet dies, dass es auch in der Zukunft immer wieder Themen geben wird, die einen Anstoß zu einer übergeordneten Beschäftigung mit dem Verstehen und Erklären dieses Politikfelds geben. Diese übergeordneten Betrachtungen bleiben relevant, um den Blick für das Große und Ganze der Entwicklungspolitik nicht zu verlieren und um – ganz im Sinne des epistemologischen Konstruktivismus –

auch als Forscherin oder Forscher einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Politikfelds zu leisten. Denn auch die Produktion von Wissen im Rahmen der Forschung hat diese Wirklichkeitskonstituierende Kraft, mit der sich die vorliegende Arbeit intensiv beschäftigt hat.

Literatur

- Angermüller, Johannes. 2001. „Diskursanalyse: Strömungen, Tendenzen, Perspektiven.“ In: *Diskursanalyse: Theorien, Methoden, Anwendungen*, herausgegeben von Johannes Angermüller et al. Hamburg: Argument: 7-22.
- Bacchi, Carol & Joan Eveline. 2010. „Approaches to gendermainstreaming: What’s the problem represented to be?“, in: *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*, herausgegeben von Bacchi, Carol & Joan Eveline. Adelaide: University of Adelaide Press: 111-138.
- Bacchi, Carol. 2009. *Analysing Policy: What’s the Problem Represented to Be?* French Forest, N.S.W.: Pearson Education.
- Balzacq, Thierry, Tugba Basaran, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet and Christian Olsson. 2010. "Security Practices." International Studies Encyclopedia Online. Herausgegeben von Robert A. Denemark. Blackwell Publishing, Blackwell Reference Online. 18. März 2010 <http://www.isacompendium.com/subscriber;/tocnode?id=g9781444336597_chunk_g978144433659718_ss1-2>. Zugriff 30. Juni 2014.
- Baumann, Rainer. 2005. *Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Bellamy, Alex J. 2004. The “Next Stage in Peace Operations Theory?”, in: *International Peacekeeping* 11 (1): 7-38.
- Betz, Joachim. 2001. „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B18-19: 30-38.
- BMZ. 2013. *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*. BMZ-Strategiepapier 4/2013.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *Agenda For Peace*. Report of the SG pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the SC on 31. Jan 1992 no. 1/47/277 – “/24111. NY: United Nations.
- Brand, Alexander. 2011. „Sicherheit über alles? Die schleichende Versicherheitlichung deutscher Entwicklungspolitik“, in: *Peripherie* 122/123: 209-235.
- Braunmühl, von Claudia. 2007. „Menschliche Sicherheit - Nachdenkliches zu einem Referenzrahmen“, in: *NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik*, herausgegeben von Ansgar Klein & Silke Roth. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 29-45.
- Brock, Lothar. 2004. „Der erweiterte Sicherheitsbegriff: Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung“, in: *Die Friedens-Warte* 3-4 (79): 323-344.
- Bundesministerium der Verteidigung – BMVg. 2006. *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin.

- Bundesregierung. 2014. *Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘*. Berlin/ Bonn.
- Buzan, Barry & Ole Waever. 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry et al. 1998. *Security. A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry. 1997. "Rethinking Security after the Cold War", in: *Cooperation and Conflict* 32 (1): 5-28.
- Call, Charles T. und Elizabeth M. Cousens. 2008. "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies", in: *International Studies Perspectives* 9: 1-21.
- Campbell, David. 1998. *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Manchester: Manchester University Press.
- Chandler, David. 2007. "The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign-policy'", in: *Journal of International Relations and Development* 10: 362-386.
- Chandler, David. 2010. "The uncritical critique of 'liberal peace'", in: *Review of International Studies*: 1-19.
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security.
- Cox, Robert W. (Hrsg.). 1997. *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*. Tokyo/ New York/ Paris: United Nations University Press.
- Crossley-Frolick, Katy A. 2012. *Between Modest Ambitions and Limited Resources. An Outside Perspective on German Conflict Prevention Policy*. FES, International Policy Analysis.
- Czempiel, Ernst-Otto. 1998. *Friedensstrategien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Debiel, Tobias & Sascha Werthes. 2005. "Human Security – Vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts?" in: *S + F*: 23: 7 – 12.
- Debrix, Francois. 1999. *Re-envisioning peacekeeping: The United Nations and the Mobilization of Ideology*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Der Tagespiegel. 2006. *Zusagen für Sri Lanka nur bei Frieden*. Letzter Zugriff 20.01.2015. <http://www.tagesspiegel.de/politik/zusagen-fuer-sri-lanka-nur-bei-frieden/791150.html>
- Deutscher Bundestag. 2001. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß (Emmendingen), Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/7399 – Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit*. Drucksache 14/7638. 14. Wahlperiode, 28.11.2001. Berlin.

- Diez, Thomas. 1999. *Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte*. Opladen: Leske + Budrich.
- Diez, Thomas. 2003. „Postmoderne Ansätze“, in: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, herausgegeben von Siegfried Schieder et al. Opladen: Leske + Budrich: 449-476.
- Dillon, Michael. 1996. *Politics of Security. Towards a Political Philosophy of Continental Thought*. London/ New York: Routledge.
- Dombos et al. 2010. *Critical Frame Analysis: A Comparative Methodology for the QUING Project*. Paper Presented at ECPR First European Conference on Politics and Gender. Queen's University Belfast. Letzter Zugriff 11. Januar 2015: https://www.academia.edu/745070/Critical_Frame_Analysis_A_Comparative_Methodology_for_the_QUING_Project
- Donati, Paolo R. 2004. „Die Rahmenanalyse politischer Diskurse“, in: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Theorien und Methoden. Band 1. 2. Auflage*, 145 – 176. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London/ New York: Zed Books.
- Easterly, William. 2006. *Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelleres Management im Kampf gegen die Armut*. Frankfurt: Verlag Campus.
- Easton, David. 1964. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Ehrhart, Hans-Georg. 2011. „Zivil-militärisches Zusammenwirken und vernetzte Sicherheit als Herausforderung deutscher Sicherheitspolitik: Der Fall Afghanistan“, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 4(1): 165-85.
- Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", in: *Journal of Communication* 43 (4): 51-58.
- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Europäische Union Der Rat. 1998. Schlussfolgerungen betreffend die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf die Intensivierung friedensschaffender Massnahmen, Konfliktverhütung und -beilegung. Anlage I zum Protokoll über die 2141. Tagung des Rates (Entwicklung) vom 30. November 1998 in Brüssel.
- Europäische Union. 1998. *Beschluss des EU-Rates zur Rolle der EZ bei friedensschaffenden Maßnahmen sowie der Verhütung und Lösung von Konflikten*. Brüssel, 30.11.1998.
- Europäische Union. 2003. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Brüssel.
- Evers, Tilman (Hrsg.). 2000. *Ziviler Friedensdienst. Fachleute für den Frieden. Idee, Erfahrungen, Ziele*. Opladen: Leske & Budrich.

- Fahrenheit, Brigitte & Stefan A. Musto. 2002. „Krisenprävention als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe“, in: *Krisenprävention als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe. Institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland*, herausgegeben von Reinhard Mutz. Baden-Baden: Nomos: 167-223.
- Ferdowski, Mir (Hrsg.). 1994. *Sicherheit und Frieden nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Fierke, K. M. 2002. „Links Across the Abyss: Language and Logic in International Relations.“ In: *International Studies Quarterly* 46, 331-354.
- Fierke, Karin & Knud E. Jorgensen (Hrsg.). 2001. *Constructing International Relations: The Next Generation*. New York: M.E. Sharpe.
- Finckh-Krämer, Ute. 2012. „Friedenslogik statt Sicherheitslogik. Jahrestagung der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, 2.-4. März 2012 in Loccum“, in: *Wissenschaft und Frieden* 30 (2): 53-54.
- Fischer, Frank & John Forester (Hrsg.). 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham & London: Duke University Press.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Martina & Beatrix Schmelzle (Hrsg.). 2009. *Peacebuilding at a Crossroads? Dilemmas and Paths for Another Generation. Berghof Handbook for Conflict Transformation Dialogue Series Issues No. 7: Peacebuilding at Crossroads?* Zugriff 18. September 2013. <http://www.berghof-handbook.net/dialogue-series/no.-7-peacebuilding-at-a-crossroads>.
- Fisher, Simon & Lada Zinima. 2008. *Just Wasting Our Time? An Open Letter to Peacebuilders*. Zugriff 18. September 2013. http://www.forumzfd-akademie.de/files/va_media/nid1469.media_filename.pdf.
- Flick, Uwe et al. 2000. *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Hamburg: Rowohlt.
- Foucault, Michel [1966] 2003. *Die Ordnung der Dinge*. Berlin: Suhrkamp.
- Foucault, Michel. 1978. „Ein Spiel um die Psychoanalyse. Gespräch mit den Angehörigen des Departement der Psychoanalyse der Universität Paris VIII in Vincennes“, in: *Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin: Merve: 118-175.
- FriEnt. 2014. *FriEnt Impulse 10/2014*, letzter Zugriff 21.1.2015: <https://www.frient.de/nc/publikationen/dokumente/library/frient-impulse-102014.html>
- Gamson, William A. & Andre Modigliani. 1989. „Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach“, in: *The American Journal of Sociology* 95: 1-35.
- Gantzel, Klaus Jürgen. 2002. „Neue Kriege? Neue Kämpfer?“, in: *Arbeitspapier Nr. 2, Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Universität Hamburg*. Zugriff

18. September 2013. http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/akuf/Text_2010/NeueKriege-Gantzel-2002.pdf.
- Gänzle, Stefan. 2009. "Coping with the 'Security-Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability – Rationale and Potential", in: *DIE Studies Nr. 46*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Zugriff 18. September 2013. [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7V59M2/\\$FILE/Studies%2047.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7V59M2/$FILE/Studies%2047.2009.pdf).
- Geiss, Anna und Nicole Deitelhoff. 2007. „Ver- und Entstaatlichung von Sicherheit: Kont-räre Richtungen, doch ein gemeinsames Governance-Problem“, in: *Die Zukunft der Policy-Forschung*, herausgegeben von Frank Janning & Katrin Toens, Wiesbaden: VS Verlag, 279-296.
- Giddens, Anthony. [1984] 1988. *The Constitution of Society*. Deutsche Version von 1988
- GIZ (Hrsg.). 2011. *Unabhängige Evaluierung Krisenprävention. Synthesebericht*. Eschborn: GIZ, Stabsstelle Monitoring und Evaluierung. <http://www.giz.de/de/downloads/gtz2011-de-synthesebericht-krisenpraevention-friedensentwicklung-hauptbericht.pdf>. Letzter Zugriff 16. Januar 2015.
- Glagow, Manfred (Hrsg.) 1983. *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*. Saarbrücken u.a.: Breitenbach.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. London: Cambridge: Harvard University Press.
- Gottweis, Herbert. 2003. "Theoretical strategies of poststructuralist policy analysis: towards an analytics of government", in: *Deliberative Policy Analysis*, herausgegeben von Hajer et al. Cambridge: University Press: 247-265.
- GTZ (Hrsg.) 2005. Sicherheit – ein Schlüssel zu nachhaltiger Entwicklung. Das Sektorvorhaben zur Reform des Sicherheitssektors stellt sich vor. Eschborn: GTZ.
- GTZ (Hrsg.). 2002. *Stärkung von Friedensallianzen*. Eschborn: GTZ.
- GTZ (Hrsg.). 2008. *SPICE Securing Peace in Crisis Environments, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung*. No. 2, September 2008. <http://www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file1134.pdf>. Letzter Zugriff 20. Januar 2015.
- Hajer, Marteen A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse – Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, Marteen A. 2004. „Argumentative Diskursanalys. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung.“ in: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis*, herausgegeben von Reiner Keller et al. 272 – 298. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hajer, Marteen A. et al. (Hrsg.). 2003. *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Harnisch, Sebastian et al. (Hrsg.). 2004. *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*. Baden-Baden: Nomos.
- Heathershaw, John. 2007. "Peacebuilding as Practice: Discourses from Post-Conflict Tajikistan", in: *International Peacekeeping* 14 (2): 219-236.
- Heathershaw, John. 2008. "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses." In: *Millennium. Journal of International Studies* 36: 597-621.
- Hellmann, Gunther et al. (Hrsg.). 2003. *Die neuen internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Hillebrand, Ernst und Günther Maihold. 1999. Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik. Zur Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4: 339-352.
- Hippler, Jochen. 2009. „Die „Neuen Kriege“ beenden?“ In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B46: 3-8.
- Holmgren, Lisa. 2008. Framing Global Public Policy on Forests: Sustainable Development and the Forest Issue on the UN Agenda 1972 to 2007. Doctor's dissertation, Faculty of Forestry, Department of Forest Products, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala. Zugriff 18. September 2013. http://pub.epsilon.slu.se/1689/1/LH_thesis_0203_FINAL.pdf.
- Honneth, Axel. 2003. „Foucault und die Humanwissenschaften. Zwischenbilanz einer Rezeption“, in: ders. und Martin Saar (Hrsg.). *Michel Foucault. Zwischenbilanz einer Rezeption. Frankfurter Foucault-Konferenz 2001*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp: 15-26.
- Hübner-Schmid, Katharina et al. 2003. Friedensentwicklung und Krisenprävention in Kolumbien Studie zur zukünftigen Gestaltung des EZ-Ländersprogramms Eschborn 2003: GTZ, Letzter Zugriff 20.01.2015: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/03-5492.pdf>
- Humrich, Christoph. 2003. „Kritische Theorie“, in: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, herausgegeben von Siegfried Schieder et al., Opladen: Leske + Budrich: 421-448.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty). 2001. *The Responsibility to Protect. Report of the ICCS*. Ottawa.
- Jaberg, Sabine. 2009. *Vernetzte Sicherheit. Phänomenologische Rekonstruktion und kritische Reflexion eines Zentralbegriffs im Weißbuch 2006*. SOW kontrovers 5, Hamburg.
- Siegfried Jäger. 2009. *Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung*. 5. Auflage, Unrast: Münster.
- Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Keller, Rainer. 2004. *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Keller, Rainer et al. 2004. *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Band 1: Theorien und Methoden. 2. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner et al. 2004. *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Band 2: *Forschungspraxis*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kerchner, Brigitte & Silke Schneider (Hrsg). 2006. *Foucault: Diskursanalyse der Politik*. Wiesbaden: VS Verlag der Sozialwissenschaften.
- Kerchner, Brigitte. 2006. „Diskursanalyse in der Politikwissenschaft. Ein Forschungsüberblick“, in: *Foucault – Diskursanalyse der Politik*, herausgegeben von Brigitte Kerchner & Silke Schneider. Wiesbaden: VS Verlag der Sozialwissenschaften: 33-67.
- Kingdon, John W. [1984] 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kirschner, Andrea. 2007. „Entwicklung, Frieden, Sicherheit – Zivile Konfliktbearbeitung im Kontext deutscher Entwicklungspolitik“, in: *Zivile Konfliktbearbeitung. Aktuelle Forschungsergebnisse. INEF-Report 85/2007*, herausgegeben von Christoph Weller. Duisburg: Universität Duisburg-Essen: 19-26. Zugriff 18. September 2013. <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report85.pdf>
- Klemp, Ludgera. 2000. *Entwicklungspolitik im Wandel. Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, Stephan & Katja Roehder. 2004. „Entwicklungs- und Sicherheitspolitik: neue Schnittstellen in Krisen- und Post-Konflikt-Situationen“, in: *Nord-Süd-aktuell* 18 (2): 350-357.
- Klingebiel, Stephan. 1999. *Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern*. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, Stephan. 2006. „Entwicklungspolitik – nur ein anderes Label für Sicherheitspolitik“, in: *Wissenschaft und Frieden* 4; 20-24.
- Köhler, Hannelore. 2005. *Zivile Konfliktbearbeitung als Friedensstrategie*. Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg.
- Kratochwil, Friedrich. 1989. *Rules, Norms and Decisions – On the Conditions of Practical Relations and Domestic Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kraus, Skadi. 2008. „Legitimationsdiskurse von Interventionen“, in: *Humanitäre Intervention. Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion*, herausgegeben von Herfried Münkler et al. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 295-311.
- Krause, Keith. 2008: „Kritische Überlegungen zum Konzept der menschlichen Sicherheit“, in: *Menschliche Sicherheit, Globale Herausforderungen und Regionale Perspekti-*

- ven, herausgegeben von Cornelia Ulbert & Sascha Werthes. Baden-Baden: Nomos: 31-50.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe. 1991. *Hegemonie und radikale Demokratie: Zur Dekonstruktion des Marxismus*. Wien: Passagen-Verlag.
- Lederach, Paul. 1995. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington D.C.: USIP.
- Lepperhoff, Julia. 2006. „Soziale Sicherheit in Deutschland und Frankreich – eine vergleichende Analyse der aktuellen Sozialstaatsdebatte“, in: *Foucault – Diskursanalyse der Politik*, herausgegeben von Brigitte Kerchner & Silke Schneider. Wiesbaden: VS Verlag der Sozialwissenschaften: 251-267.
- Lidén, Kristoffer. 2006. *Whose Peace? Which Peace? On the Political Architecture of Liberal Peacebuilding*. Master Thesis in Peace and Conflict Studies. Oslo: University of Oslo.
- Lidén, Kristoffer. 2013. „In love with a lie? On the social and political preconditions for global peacebuilding governance“, in: *Peacebuilding*, 1(1): 73- 90.
- Lowi, Theodore J. 1964. „American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory“, in: *World Politics* 16: 677-715.
- Lowi, Theodore J. 1972. „Four Systems of Politics, Policy and Choice“, in: *Public Administration Review* 33: 298-310.
- Maihold, Günther. 2005. „Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik. Eine Kritik des neuen Profils“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4: 30-48.
- Maull, Hanns W. 2006: „Nationale Interessen! Aber was sind sie? Eine Diskussion über die Orientierungsgrundlagen deutscher Außenpolitik ist mehr als überfällig“, in: *Internationale Politik* 10: 62-76.
- Mayer, Peter. 2001. „Die Epistemologie der Internationalen Beziehungen: Anmerkungen zum Stand der „Dritten Debatte“, in: *Die neuen internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, herausgegeben von Hellmann et al. Baden-Baden: Nomos: 47-97.
- Mehler, Andreas & Claude Ribaux. 2000. *Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Ein Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion*. Wiesbaden: Universum Verlagsanstalt.
- Meier, Ernst-Christoph; Andreas Hannemann; Rainer Meyer zum Felde. 2008. „Wörterbuch zur Sicherheitspolitik. Deutschland in einem veränderten internationalen Umfeld. Hamburg, Berlin/ Bonn: Verlag E.S. Mittler & Sohn.
- Menzel, Anne. 2008. *Frieden durch Fremdbestimmung – machbar und effektiv? Gegenseitige Bereicherungspotenziale normativer und policy-bezogener Forschung zu Peacebuilding*. Papier für den dritten Workshop des AFK Arbeitskreises Theorie am 3.-5 Juli 2008 in der Ev. Akademie Loccum. Zugriff 18. September 2013. http://www.afk-web.de/fileadmin/afk-web.de/data/theorie/Workshop_Loccum_2008/Menzel__2008__FriedenFremdbestimmung.pdf.

- Moyo, Dambisa. 2009. *Dead Aid. Why Aid is not working and how there is another way for Africa*. London/ New York: Penguin Books.
- Müller, Franziska et al. (Hrsg.). 2014. *Entwicklungstheorien. Weltgesellschaftliche Transformationen, entwicklungspolitische Herausforderungen, theoretische Innovationen*, in: Politische Vierteljahresschrift. Baden-Baden: Nomos.
- Müller-Hennig, Marius et al. 2011. „Entwicklung in unsicheren Gefilden“, in: *FriEnt Briefing 10/2011*.
- Münkler, Herfried & Karsten Malowitz (Hrsg.). 2008. *Humanitäre Intervention. Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Münkler, Herfried. 2002. *Die neuen Kriege*. Reinbeck: Rowohlt.
- Mutz, Reinhard (Hrsg.). 2002. *Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe. Institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Nullmeyer, Frank. 2004. „Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?“, in: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, herausgegeben von Keller et al. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 285- 312.
- Nuscheler, Franz. 2006. *Entwicklungspolitik*. Bonn: Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 488.
- Nuscheler, Franz. 2007. „Sicherheitsinteressen über dem Entwicklungsinteresse.“ In: *Eins – Entwicklungspolitik Information Nord-Süd*. Letzter Zugriff 18. Septmeber 2013. <http://www.entwicklungspolitik.org/home/0-007-01/>.
- OECD/ DAC. 2001. *Helping Prevent Violent Conflict*. Paris: OECD.
- OECD/ DAC. 2006. *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OECD.
- OECD/ DAC. 2007. *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. Paris: OECD.
- OECD/ DAC. 2011. *A New Deal for engagement in fragile states*. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding.
- Onuf, Nicholas. 2002. “Worlds of Our Own Making: The Strange Career of Constructivism”, in: *Visions of International Relations*, herausgegeben von Donald J. Puchala. Columbia: University of South Carolina Press: 119-142.
- Paffenholz, Thania & Dunja Brede. 2004. *Lernerfahrungen aus dem ATP. Möglichkeiten und Grenzen der Technischen Zusammenarbeit in der Krisenprävention und Friedensentwicklung im Kontext terrorgefährdeter Länder*. Eschborn: GTZ.
- Paffenholz, Thania. 2004. *Erfahrungen aus dem ATP Sri Lanka*. Eschborn: GTZ.
- Paris, Roland & Timothy D. Sisk. 2009. *The Dilemmas of Statebuilding – Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge.

- Paris, Roland. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", in: *International Security*. 26 (2): 87-102.
- Paris, Roland. 2004. *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paul, Michael. 2010. *Die Bundeswehr im Auslandseinsatz. Vom humanitären Impetus zur Aufstandsbekämpfung*. Arbeitspapier Forschungsgruppe Sicherheitspolitik. Stiftung Wissenschaft und Politik. FG03-AP 05. Berlin
- Peters, Ina. 2014. *Too abstract to be feasible? Applying the Grounded Theory Method in Social Movement Research*. GIGA Working Paper No. 247, May 2014. Hamburg.
- Pieper, Marianne. 2006. "Diskursanalysen – Kritische Analytik der Gegenwart und wissenschaftspolitische Deutungsmusteranalyse", in: *Foucault – Diskursanalyse der Politik*, herausgegeben von Brigitte Kerchner & Silke Schneider. Wiesbaden: VS Verlag der Sozialwissenschaften: 269-289.
- Pieterse, Jan Nederveen. 1998. "My paradigm or yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development", in: *Development and Change* 29: 343-373.
- Pospisil, Jan. 2009. *Die Entwicklung von Sicherheit. Entwicklungspolitische Programme der USA und Deutschlands im Grenzbereich zur Sicherheitspolitik*. Bielefeld: Transcript.
- Pugh, Michael. 2004. "Peacekeeping and Critical Theory", in: *International Peacebuilding* 11 (11): 39-58.
- Pülzl, Helga & Doris Wydra. 2011. "Editorial – Public Policy Analyse und die interpretative Wende: Zur Erklärung von Politikwandel." In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 40: 395-399.
- Rahnema, Majid et al. (Hrsg.). 2004. *The Post-Development Reader*. London/ Dhaka/ Halifax/ Cape Town: Zed Books.
- Reimann, Cordula. 2007. „Doing good? Herausforderungen fuer die NGOs in der Friedensfoerderung.“ In: *NGOs in Spannungsfeld von Krisenpraevention und Sicherheitspolitik*, herausgegeben von Ansgar Klein & Silke Roth. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 91-112.
- Rein, Martin & Donald A. Schön. 1991. "Frame-reflective Policy Discourse", in: *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*, herausgegeben von Peter Wageret et al. Cambridge: Cambridge University Press: 262-289.
- Richmond, Oliver P. 2004. "UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus", in: *International Peacekeeping* 11 (1): 83-101.
- Richmond, Oliver P. 2007. "Critical Research Agendas for Peace: The Missing Link in the Study of International Relations", in: *Alternatives: Global, Local, Political* 32 (2): 247-274.
- Richmond, Oliver. 2011. *A Post-Liberal Peace*. New York: Routledge.

- Risse, Thomas. 2003. „Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde“, in: *Die neuen Internationalen Beziehungen, Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, herausgegeben von Gunther Hellmann et al. Baden-Baden: Nomos: 99-132.
- Rodenberg, Birte. 2001. *Von Sektorpapieren zum ganzheitlichen Ansatz deutscher EZ? Zur Berücksichtigung der Querschnittsthemen Partizipation - Armut - Gender in den Schwerpunktstrategiepapieren des BMZ*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Roggeband, Conny & Mieke Verloo. 2007. “Dutch women are liberated, migrant women are a problem: The evolution of policy frames on gender and migration in the Netherlands (1995-2005)”, in: *Social Policy & Administration*, 41(3): 271-288.
- Rorty, Richard M. (Hrsg.). 1967. *The Linguistic Turn, Essays in Philosophical Method*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sachs, Wolfgang. 2010. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. 2. Auflage. London: Zed Books.
- Scherrer, Christoph. 2001. „Jenseits von Pfadabhängigkeit und natürlicher Auslese: Institutionentransfer aus diskursanalytischer Perspektive.“ *Veröffentlichungsreihe der Abteilung Regulierung von Arbeit des Forschungsschwerpunkts Technik, Arbeit, Umwelt des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, No. FS II 01-205*. Letzter Zugriff 18. September 2013. <http://econstor.eu/bitstream/10419/50762/1/341022756.pdf>
- Scheufele, Bertram. 2003. *Frames – Framing – Framing-Effekte. Theoretische und methodische Grundlegung des Framing-Ansatzes sowie empirische Befunde zur Nachrichtenproduktion*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schieder, Siegfried & Manuela Spindler (Hrsg.). 2003. *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen: Leske + Budrich. Dritte Auflage.
- Schlotter, Peter et al. (Hrsg.). 2008. *Berliner Friedenspolitik? Militärische Transformation – Zivile Impulse Europäische Einbindung*. Baden-Baden: Nomos.
- Schlotter, Peter. 2008. „Berliner Friedenspolitik? Zum Stand der Forschung und zur Einführung“. In: *Berliner Friedenspolitik? Militärische Transformation - Zivile Impulse - Europäische Einbindung*, herausgegeben von Peter Schlotter et al. Baden-Baden: Nomos: 7-37.
- Schneider, Volker & Frank Janning. 2006. *Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schörnig, Niklas. 2003. Neorealismus. In: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, herausgegeben von Siegfried & Manuela Spindler. Opladen: Leske + Budrich. Dritte Auflage: 61-88.

- Schütz, Alfred. 1971. „Über die mannigfaltigen Wirklichkeiten“, in: *Gesammelte Aufsätze I. Das Problem der sozialen Wirklichkeit*, herausgegeben von Alfred Schütz. Den Haag: Martinus Nijhoff: 237-298.
- Schwab-Trapp, Michael. 2004. „Methodische Aspekte der Diskursanalyse am Beispiel ‚Kosovokrieg‘“, in: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis*, herausgegeben von Reiner Keller et al. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 171-197.
- Sedlmayr, Sebastian. 2008. *Die aktive Außen- und Sicherheitspolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seier, Andrea. 1999. „Kategorien der Entzifferung: Macht und Diskurs als Analyseraster“, in: *Das Wuchern der Diskurse. Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults*, herausgegeben von Hannelore Bublitz et al. Frankfurt am Main: Campus Verlag: 75-86.
- Smith, Dan. 2004. *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together Overview of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo: The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, International Peace Research Institute. Zugriff 18. September 2013. <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2004/0044/ddd/pdfv/210673-rapp104.pdf>
- Snow, David A. & Roberd D. Benford. 1988. „Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization“, in: *International Social Movement Research 1*: 197-217.
- Snow, David A. et al. 1986. „Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation“, in: *American Sociological Review 51* (4): 464-481.
- Strauss, Anselm L. 1998. *Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung*. München: UTB.
- Tschirgi, Necla et al. 2010. *Security & Development: Searching for Critical Connections*. Boulder/ London: Lynne Rienner Publishers.
- Ulbert, Cornelia. 2003. „Sozialkonstruktivismus“, in: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, herausgegeben von Siegfried Schieder et al., Opladen: Leske + Budrich: 391-420.
- United Nations Development Programme. 1994. *Human Development 1994: New Dimensions of Human Security*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- United Nations. 2001. *Security Council Resolution 1386 on the situation in Afghanistan. Adopted by the Security Council at its 4443rd meeting*, 20. Dezember 2001.
- Varwick, Johannes (Hrsg.) 2009. *Sicherheitspolitik*. Schwalbach/ Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Verloo, Mieke. 2005. „Mainstreaming Gender Equality in Europe: A Critical Frame Analysis Approach“, in: *The Greek Review of Social Research 117*: 11-34.

- Weller, Christoph (Hrsg.). 2007. *Zivile Konfliktbearbeitung. Aktuelle Forschungsergebnisse. INEF-Report 85/2007*. Duisburg: Universität Duisburg-Essen. Zugriff 18. September 2013. <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report85.pdf>.
- Weltbank. 2011. *World Development Report. Conflict, Security, and Violence*. Washington D.C.: Weltbank.
- Wendt, Alexander. 1992. „Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics“ in: *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wittkowsky, Andreas et al. 2011. „Vernetztes Handeln auf dem Prüfstand: Einschätzungen aus deutschen Ressorts“, in: *Policy Briefing, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze*, Zugriff 20. Oktober 2012. http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Policy_Briefing_AG_VerSic_Nov_2011.pdf.
- Yanow, Dvora. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Yanow, Dvora. 2003. *Constructing "Race" and "Ethnicity" in America: Category-Making in Public Policy and Administration*. New York: ME Sharpe.
- Zehfuss, Maja. 2001. „Constructisms in International Relations: Wendt, Onuf, and Kratochwil“, in: *Constructing International Relations: The Next Generation*, herausgegeben von Karin Fierke & Knud E. Jorgensen. New York: M.E. Sharpe: 54-75.
- Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ziai, Aram. 2006. *Zwischen Global Governance und Post-Development. Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ziai, Aram. 2007. *Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung*. Münster. Westfälisches Dampfboot.
- Ziai, Aram. 2014. *Im Westen nichts Neues? Stand und Perspektiven der Entwicklungstheorie*. Baden-Baden: Nomos.
- Zupan, Natascha. 2005. „Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4: 49-62.

Anhang:

Datensatz der empirischen Analyse der Interpretationen in chronologischer Reihenfolge⁸⁹

1998

SPD/Grüne Koalitionsvertrag 1998: *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Bonn, 20. Oktober 1998.

Schröder, Bulletin 74/98: *Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen...* Regierungserklärung des Bundeskanzlers, Gerhard Schröder, in der 3. Sitzung des Deutschen Bundestags am 10. November 1998, Bulletin 74, 11. November 1998: 901 – 914.

Schröder, Bulletin 77/98: Ansprache des Bundeskanzlers, Gerhard Schröder, anlässlich des Jahresempfangs für das Diplomatische Korps am 23. November im Palais Schaumburg in Bonn, Bulletin 77, 25. November 1998: 941 – 943.

1999

Wieczorek-Zeul, Bulletin 6/99: *Putting People First*. Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul im Rahmen des VIP-Panels des Weltbankforums am 27. Januar in München, Bulletin 6, 9. Februar 1999: 65 – 66.

Schröder, Bulletin 8/99: *Ausgestaltung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Rede des Bundeskanzlers, Gerhard Schröder, anlässlich der XXXV. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik am 6. Februar 1999, Bulletin 8, 22. Februar 1999: 89 – 91.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 34/99: *Sicherheitspolitische Bezüge der Entwicklungspolitik*. Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul zur Abschlussveranstaltung der Kernseminars der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Bulletin 34, 31. Mai 1999: 360 – 364.

Schröder, Bulletin 38/99: Erklärung der Bundesregierung zum Thema *Globalisierung gemeinsam gestalten* abgegeben von Bundeskanzler Gerhard Schröder in der 44. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Juni 1999, Bulletin 38, 18. Juni 1999: 385 – 388.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 51/99: *Schutz von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen – Handlungsmöglichkeiten der Entwicklungspolitik*. Statement der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul

⁸⁹ Alle Beiträge sind dem Bulletin der Bundesregierung, veröffentlicht vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (CD ROM, 2010) oder der Internetseite des Deutschen Bundestags (www.bundestag.de) entnommen.

rek-Zeul anlässlich des Workshops der Friedrich-Ebert-Stiftung am 25. August 1999 in Bonn, Bulletin 51, 30. August 1999.

Fischer, Bulletin 57/99: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Amts, Joschka Fischer, vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 22. September 1999 in New York, Bulletin 57, 24. September 1999.

2000

Wieczorek-Zeul, Bulletin 12-2/00: *Die globale Herausforderung beantworten: Von Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik*. Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul bei der Internationalen Konferenz der Stiftung Entwicklung und Frieden am 12. Februar 2000 in Bonn, Bulletin 12-2, 1. März 2000.⁹⁰

Bundesregierung, 2000: Gesamtkonzept der Bundesregierung: *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*. Berlin, 7. April 2000.

Wieczorek-Zeul, Plenarprotokoll 14/106: *Frieden braucht Entwicklung*. Abgabe der Erklärung der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul vor Deutschen Bundestag, 106. Sitzung am 19. Mai 2000 in Berlin.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 89-2/00: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul auf der Deutsch-Chinesischen Umweltkonferenz am 13. Dezember 2000 in Peking, Bulletin 89-2, 14. Dezember 2000.

2001

Deutscher Bundestag, 2001: *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag Drucksache 14/6496, 7. Juni 2001.

Schröder, Bulletin 69-1/01: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2001 in Berlin, Bulletin 69-1, 12. Oktober 2001.

Fischer, Bulletin 69-2/01: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer zur aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2001 in Berlin.

Schröder, Bulletin 79-2/01: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder beim Festakt „40 Jahre deutsche Entwicklungspolitik“ am 7. November 2001 in Bonn, Bulletin 79-2, 7. November 2001.

⁹⁰ Seit Mitte Februar 2000 enthalten die Beiträge im Bulletin der Bundesregierung keine Seitenangaben mehr.

Schröder, Bulletin 80-1/01: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus von dem Deutschen Bundestag am 8. November 2001 in Berlin, Bulletin 80-1, 8. November 2001.

Fischer, Bulletin 81-1/01: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor der 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 12. November 2001 in New York, Bulletin 82-1, 12. November 2001.

2002

SPD/Grüne Koalitionsvertrag 2002: *Koalitionsvertrag 2002 – 2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie.* Berlin den 16. Oktober 2002.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 20-4/02: *Internationale Verantwortung – Entwicklung stärken.* Regierungserklärung der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul vor dem Deutschen Bundestag am 15. März 2002 in Berlin, Bulletin 20-4, 15. März 2002.

Fischer, Bulletin 74-1/01: *Für ein System globaler kooperativer Sicherheit.* Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. September 2002 in New York, Bulletin 74-1, 14. November 2002.

Schröder, Bulletin 80-1/02: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002 in Berlin, Bulletin 80-1, 29. Oktober 2002: 140.

Fischer, Bulletin 92-1/02: Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer zum NATO-Gipfel am 21./22. November in Prag vor dem Deutschen Bundestag am 14. November 2002 in Berlin, Bulletin 92-1, 14. November 2002.

Fischer, Bulletin 97-2/02: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, zur Eröffnung der Konferenz „Afghanistan im Wiederaufbau: Frieden und Stabilität“ am 2. Dezember 2002 auf dem Petersberg in Königswinter, Bulletin 97-2

2003

Schröder, Bulletin 14-1/03: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen internationalen Lage vor dem Deutschen Bundestag am 13. Februar 2003 in Berlin, Bulletin 14-1, 13. Februar 2003.

Schröder, Bulletin 21-1/03: *Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung.* Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 14. März in Berlin, Bulletin 21-1, 14. März 2003.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 34-4/03: *Zukunft sichern – Globale Armut bekämpfen.* Regierungserklärung der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul in der Haushaltsdebatte vor dem Deutschen Bundestag am 8. Mai 2003 in Berlin, Bulletin 34-4, 8. Mai 2003.

Schröder, Bulletin 37-2/03: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung Gewaltmärkte und staatliche Politik am 10. Mai 2003 in Berlin, Bulletin 37-2, 11. Mai 2003.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 57-2/03: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wiecek-Zeul beim Festakt 40 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst am 24. Juni 2003 in Bonn, Bulletin 57-2, 29. Juni 2003.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 71-4/03: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wiecek-Zeul in der Haushaltdebatte vor dem Deutschen Bundestag am 10. September 2003, Bulletin 71-4, 10. September 2003.

Schröder, Bulletin 76-1/03: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor der 58. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 24. September 2003 in New York, Bulletin 76-1, 24. September 2003.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 77-5/03: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wiecek-Zeul zur aktuellen Lage im Irak vor dem Deutschen Bundestag am 25. September in Berlin, Bulletin 77-5, 25. September 2003.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 91-3/03: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wiecek-Zeul zur Fortsetzung und Erweiterung deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe in Afghanistan von dem Deutschen Bundestag am 23. September 2003 in Berlin, Bulletin 91-3, 24. Oktober 2003.

2004

Schröder, Bulletin 26-1/04: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Agenda 2010 von dem Deutschen Bundestag am 25. März 2004 in Berlin, Bulletin 26-01, 25. März 2004.

Schröder, Bulletin 36-1/04: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Annual Global Business Coalition HIV/AIDS am 21. April in Berlin, Bulletin 36-1, 21. April 2004.

Bundesregierung, 2004: Aktionsplan *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*. Berlin, 12. Mai 2004.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 54-4/04: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wiecek-Zeul zur Förderung des Exports erneuerbarer Energietechnologien vor dem Deutschen Bundestag am 28. Mai in Berlin, Bulletin 53-4, 28. Mai 2004.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 57-3/03: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wiecek-Zeul auf der internationalen Konferenz für erneuerbare Energien am 4. Juni 2004 in Bonn, Bulletin 57-3, 4. Juni 2004.

Fischer, Bulletin 77-2/04: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer, in der Haushaltsdebatte vor dem Deutschen Bundestag am 8. September 2004 in Berlin, Bulletin 77-2, 8. September 2004.

Fischer, Bulletin 80-2/04: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer zur Eröffnung der Botschafterkonferenz am 6. September 2004 in Berlin, Bulletin 80-2, 11. September 2004.

2005

CDU/ CSU/ SPD 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Letzer Zugriff 21.1.2015: <http://www.cdu.de/artikel/gemeinsam-f%C3%BCr-deutschland-mit-mut-und-menschlichkeit-koalitionsvertrag-2005>

Schröder, Bulletin 22-1/05: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 17. März 2005 in Berlin, Bulletin 22-1, 17. März 2005.

Schröder, Bulletin 52-2/05: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder beim Festakt zum 50. Jahrestag der Gründung der Bundeswehr am 7. Juni 2005 in Berlin, Bulletin 52-2, 7. Juni 2005.

Deutscher Bundestag, 2005: *Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag Drucksache 15/5815, 23. Juni 2005.

Merkel, Bulletin 93-1/05: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005 in Berlin, Bulletin 93-1, 30. November 2005.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 93-5/05: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul im Rahmen der Aussprache zur Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005 in Berlin, Bulletin 93-5, 30. Mai 2005.

BMZ, 2005: Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

2006

Wieczorek-Zeul, Bulletin 49-3/06: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation EUFOR RD CONGO zur zeitlich befristeten Unterstützung der Friedensmission MONUC der Vereinten Nationen vor dem Deutschen Bundestag am 19. Mai 2006 in Berlin, Bulletin 49-3, 19. Mai 2006.

Steinmeier, Bulletin 67-3/06: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier auf der SPD-Fachkonferenz „Frieden durch Abrüstung, Völkerrecht und nukleare Nichtverbreitung“ am 26. Juni 2006 in Berlin, Bulletin 67-3, 26. Juni 2006.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 85-3/06: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul zur Beteiligung bewaffne-

ter deutscher Streitkräfte an der United Nations Interim Force in Libanon vor dem Deutschen Bundestag am 19. September 2006 in Berlin, Bulletin 85-3, 19. September 2006.

Merkel, Bulletin 114-3/06: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der Tagung Impulse 21 – Berliner Forum Sicherheitspolitik des Bundesministeriums der Verteidigung und des Tagesspiegel am 10. November 2006 in Berlin, Bulletin 114-3, 10. November 2006.

Merkel, Bulletin 119-1/06: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Haushaltsgesetz 2007 vor dem Deutschen Bundestag am 22. November 2006 in Berlin, Bulletin 119-1, 22. November 2006.

2007

Wieczorek-Zeul, Bulletin 24-2/07: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul in der Debatte zur Afrika politik vor dem Deutschen Bundestag am 2. März 2007 in Berlin, Bulletin 24-2, 2. März 2007.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 36-2/07: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul zum Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/Aids-Bekämpfungsstrategie der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 23. März 2007 in Berlin, Bulletin 36-2, 23. März 2007.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 54-2/07: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul zu neuen Strategien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika vor dem Deutschen Bundestag am 10. Mai 2007 in Berlin, Bulletin 54-2, 10. Mai 2007.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 106-1/07: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 12. Oktober 2007 in Berlin, Bulletin 12. Oktober 2007.

BMZ, 2007: *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Konzepte 149, Bonn.

2008

Wieczorek-Zeul, Bulletin 36-2/08: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul in der aktuellen Stunde zur Lösung der Welternährungskrise vor dem Deutschen Bundestag am 23. April 2008 in Berlin, Bulletin 36-2, 23. April 2008.

Wieczorek-Zeul, Bulletin 110-3/08: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul zur Fortsetzung der Beteiligung der Bundeswehr am Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 16. Oktober 2008 in Berlin, Bulletin 110-3, 16. Oktober 2008.

BMZ, 2008: *Auf dem Weg in die eine Welt*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusam-

menarbeit und Entwicklung, Weißbuch zur Entwicklungspolitik, 13. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Berlin.

2009

Wieczorek-Zeul, Bulletin 12-1/09: Rede der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul zum Stand der Millenniumsentwicklungsziele 2015 und zu den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer vor dem Deutschen Bundestag 29. Januar 2009, Bulletin 12-1, 29. Januar 2009.