

mation des militärischen Integrationsprozesses ermöglichen. Zu den supranationalen parlamentarischen Vertretungskörperschaften zählt *Roman Schmidt-Radefeldt* die auf transnationaler Basis fungierenden interparlamentarischen Versammlungen ebenso, wie das, eine originär europäische Kontrollfunktion ausübende, Europäische Parlament. In diesem Sinne setze sich die parlamentarische Dimension der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur aus Elementen einer nationalen, transnationalen und europäischen Legitimation zusammen.

Im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft beabsichtigte Deutschland zu verdeutlichen, dass die EU immer größere Verantwortung für die globale Sicherheit trage. Diese Forderung beinhaltet den Ruf nach einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungs-

identität. In diesem Zusammenhang hat der Bundesminister des Auswärtigen zugleich erst kürzlich einen fortbestehenden nationalen Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr unterstrichen: Die Zustimmung des Deutschen Bundestages bleibe die Legitimationsgrundlage und darüber hinaus die persönliche Rückversicherung für jeden einzelnen Soldaten im Einsatz. Auch vor dem Hintergrund der Diskussion über einen europäischen Verfassungsvertrag wäre es gleichwohl ein kluges Zeichen, im Sinne *Roman Schmidt-Radefeldts* für eine „Parlamentsarmee“ ebenso innerhalb der ESVP zu setzen, bei der Legitimationsbausteine und Kontrollmechanismen verschiedener Rechtsebenen ergänzend zusammenwirken. Für die politische und rechtliche Diskussion hierüber gibt die Habilitationsschrift wichtige Wegweisungen. ■

David Chandler, *Empire in Denial: The Politics of State-building*. London 2006, 240 Seiten, € 24

Philipp Rotmann*

Schwache Staaten gelten als eine der wesentlichen Sicherheitsbedrohungen unserer Zeit, als Konfliktherde, Drogenanbaugelände und Rückzugsräume für internationale Terroristen. Staatsaufbau, hier weit gefasst als der „(Wieder-)Aufbau von Governance-Institutionen, die in der Lage sind, den Bürgern physische und wirtschaftliche Sicherheit zu geben“¹, ist dadurch zu einem Kerninstrument westlicher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik geworden. Mit „*Empire in Denial*“ legt *David Chandler* nach einer Vielzahl kritischer Publikationen über die Balkan-Protektorate und den „neuen Interventionismus“² nun eine umfassende Dekonstruktion dieser Praxis vor. Sein Verständnis von Staatsaufbau reicht dabei von den völkerrechtlich formalisierten Übergangsverwaltungen im Kosovo und in Osttimor, über informelle Protektorate wie Bosnien und dem Irak, bis hin zu den Mainstream-Strategien der Armutsbekämpfung durch Kapazitätstransfer unter den Millennium-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen. Was all die Praktiken westlicher Staaten, NGOs und internationaler Organisationen auf diesem Kontinuum eint, so *Chandler*, ist ihre „post-politische“ Schwerpunktsetzung auf technisch-administrative Lösungen unter dem Deckmantel gleichberechtigter Partnerschaft mit lokalen Akteuren.

* *Philipp Rotmann* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Global Public Policy Institute Berlin.

Kritik an der westlichen Politik gegenüber Krisengebieten und Entwicklungsländern ist nun wahrlich nichts Neues, und der Flut entsprechender Literatur, vor allem aus dem imperialismuskritischen Lager, ist kaum mehr etwas hinzuzufügen. *Chandlers* große Stärke ist, dass er das auch gar nicht versucht. Stattdessen nimmt er die quasi-imperiale Machtausübung westlicher Akteure gegenüber nicht-westlichen Gesellschaften durch Staatsaufbau als Ausgangspunkt und geht einen großen Schritt weiter. Warum, so fragt *Chandler*, spielt der mächtige Westen nach dem Zerfall der Sowjetunion seine Macht nicht etwa offen aus, sondern kleidet sie in das schüchterne Gewand von technisch-administrativer Unterstützung, Kapazitätstransfer, „ownership“ und „empowerment“?

Diese Form der Machtausübung überzeugt *Chandler*, dass die „klassischen linken Ansätze“ letztlich zu kurz greifen. Die „treibende Kraft“ des westlichen Staatsaufbau-Projektes sei „nicht die Ausweitung und Durchsetzung westlicher Macht, sondern gerade ihre Verleugnung.“³ Das Imperium verleugnet sich selbst – eine Anspielung auf den britischen Historiker *Niall Ferguson*, der den Begriff in ganz anderer Bedeutung auf Amerikas Unwillen bezog, seine faktische imperiale Rolle auszufüllen.⁴ Warum es sich verleugnet, und wie die Selbstverleugnung in der Praxis zu dysfunktionalen Ergebnissen führt, ist das Thema des Buches.

Inmitten einer Literatur, die sich entweder auf die Verbesserung technisch-administrativer Problemlösungen konzentriert oder der Imperialismuskritik verhaftet bleibt, stellt *Chandler* damit eine innovative Frage und eine kreative, zumindest provokante These zur Diskussion. Zumindest das Problem verdient jedenfalls eine deutlich breitere Debatte, stellt doch die Privilegierung technischer Lösungen über die politische Austragung von Interessenkonflikten nicht weniger als die Relevanz und das Verständnis von Politik infrage.

„*Empire in Denial*“ nimmt den Begriff des Imperiums zum Ausgang, um den Charakter westlicher Staatsaufbau-Projekte in nicht-westlichen Staaten als „hoch invasive Formen externer Regulierung“ im Kontext einer „hierarchischen und interventionistischen Weltordnung“ zu beschreiben.⁵ Die direkte Beherrschung fremder Gebiete als traditionelle Merkmale eines Imperiums ist für *Chandler* nicht erforderlich, um von einer neuen, informellen Form imperialer Ordnung zu sprechen. Ob das historisch vollkommen trennscharf ist, mag dabei weniger relevant sein als der überzeugende Befund, dass Staatsaufbau 1. von westlichen in nicht-westliche Kontexte getragen wird, also eine kulturelle Schwelle überschreitet, 2. auf großen Machtunterschieden basiert und 3. sowohl die staatliche Ordnung der Zielländer als auch der internationalen Beziehungen zwischen „uns“ und „ihnen“ grundlegend verändert.

Warum erfolgt nun die Ausübung solcherart imperialer Macht in Form von Staatsaufbau, statt in klassischer Direktherrschaft oder dem „Imperialismus des freien Marktes“? Den Grund dafür verortet *Chandler* im Westen selbst. Das Ende der Blockkonfrontation durch den Zerfall der Sowjetunion habe die verbliebene Supermacht samt ihren europäischen Partnern erschöpft zurückgelassen, „ohne Mission oder sinnstiftende Idee“ zur Legitimation ihrer Machtausübung.⁶

¹ *Chandler*, *Empire in Denial*, S. 1.

² *David Chandler*, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto, 1999; ders., *From Kosovo to Kabul (and Beyond): Human Rights and International Intervention*, London: Pluto, 2002; sowie ders. (Hrsg.), *Peace without Politics: Ten Years of State-building in Bosnia*, Sonderband 'International Peace-keeping' Jg. 12, Nr. 3, 2005.

³ *Chandler*, *Empire in Denial*, S. 17–18.

⁴ *Niall Ferguson*, *America: an empire in denial*, *Chronicle Review*, Jg. 49, Nr. 29, 2003, S. B7; ders., *Das verleugnete Imperium: Chancen und Risiken amerikanischer Macht*. Propyläen 2004.

⁵ *Chandler*, *Empire in Denial*, S. 1, 13.

⁶ *Chandler*, *Empire in Denial*, S. 18.

Ohne eine Vision jedoch, so *Chandler* mit Hilfe des französischen Theoretikers *Zaki Laidi*, bringt Macht in der öffentlichen Wahrnehmung nur noch Kosten mit sich, denn es fehlt eine sinnstiftende Konstruktion des Nutzens. Unfähig, öffentliche Legitimität für ihre Machtausübung zu gewinnen, suchen westliche Politiker ihr Heil in der Flucht vor der Verantwortung: durch die Abgabe von Entscheidungen an lokale oder internationale Institutionen und den Rückzug auf universelle moralische oder technisch-administrative Standards.

Die derzeitige Praxis von Staatsaufbau ist für *Chandler* die Ausprägung dieses Prinzips in der internationalen Politik. In drei Kapiteln verortet er die Ursprünge der Entwicklung in den wesentlichen außenpolitischen Trends in den westlichen Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges: der Einschränkung der Souveränitätsnorm im Zuge der Debatte um humanitäre Interventionen, dem neuen Verständnis kriegerischer Gewalt als moralisches Verbrechen denn als politische Konflikte um legitime Interessen sowie der immer stärkere Ruf nach einer ethischen Außenpolitik, die altruistische Motive über Eigeninteressen stellen soll. Interessanterweise sieht *Chandler* eine wichtige Quelle dafür in der kritischen und post-positivistischen Theoriediskussion in den Sozialwissenschaften: Durch die zunehmende Problematisierung des Politischen als „Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln“ (*Foucault*) habe sich die Ansicht durchgesetzt, die „politische Sphäre sei das zu lösende Problem, und nicht der Ort, wo Lösungen zu finden sind“.⁷

Diese Trends, so *Chandler's* These, haben sich zu einer generellen Entpolitisierung der Außenpolitik verdichtet. Die praktischen Folgen beschreibt er anhand von vier Beispielen: dem EU-Erweiterungsprozess gegenüber den Balkanstaaten, dem internationalen Protektorat in Bosnien-Herzegowina, Anti-Korruptions-Strategien (wiederum in Bosnien) sowie dem Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (in Bosnien mit Exkurs in den Irak). Das entscheidende Merkmal westlicher Staatsaufbau-Praxis in all diesen Fällen, so *Chandler*, ist die Verleugnung von Macht. Die *de facto* hierarchische politische Steuerung fremder politischer Systeme wird durch die administrativ-technische Umverpackung in die Form von Kapazitätstransfer und „ownership“ von der politischen Verantwortung getrennt. Im Ergebnis übt der Westen quasi-imperiale Macht aus, ohne Verantwortung für die Ergebnisse zu tragen – denn die werden den lokalen „Eigentümern“ der „partnerschaftlichen Prozesse“ zugeschrieben.

⁷ *Chandler, Empire in Denial*, S. 61.

„*Empire in Denial*“ ist schon deshalb ein wichtiges und lesenswertes Buch, weil es eine wichtige Frage stellt. Krieg und Frieden und die soziale Verfassung politischer Ordnung waren über Jahrhunderte essentiell politische Fragen. Warum gerade diese Fragen nun, im Kontext fremder Länder und Kulturen, auf technisch-administrative Probleme reduziert werden, ist zweifellos ein höchst relevanter Forschungsgegenstand, der zudem in der bestehenden Literatur zu Staatsaufbau kaum eine Rolle spielt. Hätte diese Entwicklung ihre Wurzeln im jüngsten Siegeszug universalistischer Konzepte von Ethik und Menschenrechten, in der Delegitimierung politischer Gewalt und der kritischen Dekonstruktion machtgetriebener Prozesse und Strukturen haben soll, wie *Chandler* argumentiert, wäre nicht frei der Ironie.

Eine neue Frage und eine starke These können jedoch allein nicht überzeugen. Die fehlende historische Dimension mag man dem Autor verzeihen, doch zumindest eine kurze Diskussion von Standardisierung und Bürokratisierung der Kolonialherrschaft in der Spätphase der europäischen Imperialismen hätte die angebliche „Neuartigkeit“ der mit dem Begriff Staatsaufbau bezeichneten Governance-Praxis besser begründet. In mehrfacher Hinsicht ist es der enorme selbstgesetzte Anspruch des Autors an sein Projekt, der Schwächen zu Tage treten lässt. Das empirische Material wird dem breiten Gültigkeitsanspruch – von der Armutsbekämpfung in Burundi bis zum amerikanisch-britischen Protektorat Irak – kaum gerecht, da sich der Autor in den Bei-

spielkapiteln fast komplett auf Bosnien beschränkt, mit wenigen ergänzenden Beobachtungen über den britischen Diskurs zu Afrika, den Kosovo und Irak. In der Breite der Fallauswahl wird dabei eine Verengung auf die aufwändigsten, teuersten und bedeutendsten Fälle von Staatsaufbau aus westlicher Sicht deutlich. Inwiefern Erkenntnisse aus diesen Fällen auf die Armutsbekämpfung der Weltbank und der internationalen Gebergemeinschaft in für den Westen strategisch weniger bedeutenden Ländern übertragbar sind, bleibt fraglich.

Chandler's Argumentation hat zudem eine schwere diskurstheoretisch-strukturalistische Schlagseite, die dem kollektiv „westlichen“ (nie näher definiert) Diskurs die entscheidende Wirkungsmacht zuweist. Der nicht-westliche „Andere“ bleibt bloßes Objekt der westlichen Agenda. Weder die sehr reale Macht der Gruppe der 77 bei den Vereinten Nationen, noch die lokale Handlungsmacht politischer Eliten in Entwicklungsländern, spielen offenbar für *Chandler* eine Rolle.

Trotz dieser Schwächen ist dem Buch eine weite Leserschaft und eine breite Diskussion zu wünschen, denn sein Wert ergibt sich schon aus der innovativen und ambitionierten Fragestellung. Deren Relevanz beschränkt sich bei weitem nicht auf die Vertreter kritischer Ansätze – zeigen doch die beschriebenen Misserfolge der technisch-administrativen Herangehensweise im Feld nur zu deutlich, wie dringend auch die Praktiker genuin politische Konzepte benötigen. ■

Richard Caplan, International Governance of War Torn Territories: Rule and Reconstruction, Oxford 2005, 302 pages, \$ 125

Conor McCarthy*

Whether in Kosovo or East Timor, the Former Yugoslavia, Afghanistan or Sierra Leone, the extent to which the United Nations or other multilateral organizations have become intermeshed in the political, legal and economic administration of states or territories emerging from conflict has been a significant development of the post-Cold War era. Indeed, this departure is perhaps all the more remarkable given the difficulty, cost and common political aversion to what is sometimes cast as a fundamentally “neo-

colonial” endeavour.¹ Unsurprisingly, the desirability, nature and effectiveness of this kind of intervention have proved to be highly controversial issues in both the international law and international relations discourses in recent years.² It is this debate

¹ See generally: *M. Berdall/R. Caplan*, The Politics of International Administration, 1 Global Governance 10, 2004.

² Other notable recent works on this topic include: *R. Wilde*, The Administration of Territory by International Organizations, Oxford, OUP 2005; *S. Chesterman*, You, The People, The United Nations, Transnational Administration and State-Building, Oxford, OUP 2004.

* *Conor McCarthy* LLB, LLM (Cantab), Jesus College, Cambridge