



Beilage zur Wochenzeitung

DasParlament

24. März 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Ulf Engel/Robert Kappel *Essay*

Deutsche Entwicklungskooperation gestalten

7 Alexandra Caspari/Paul Kevenhörster/ Reinhard Stockmann

Das Schweigen des Parlaments

Die vergessene Frage der Nachhaltigkeit deutscher
Entwicklungszusammenarbeit

15 Tobias Debiel

**Staatsversagen, Gewaltstrukturen
und blockierte Entwicklung:
Haben Krisenländer noch eine Chance?**

24 Harald Schumann

**Die wahren Globalisierungsgegner oder:
Die politische Ökonomie des Terrorismus**

31 Ludgera Klemp

**Frauen fordern ihre Rechte als Indígenas
und Staatsbürgerinnen**

Die Ombudsstelle für Indígena-Frauen in Guatemala



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:

Dr. Klaus W. Wippermann
(verantwortlich)
Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer

Internet:

www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **DasParlament**,
Frankenallee 71 – 81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-48 27,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **DasParlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Die Politik der Globalisierung hat für die Staaten der Dritten Welt kaum Vorteile gebracht. Die Entwicklungsländer sind gegenüber den Industrieländern auf allen Gebieten weiter zurückgefallen. Die reichen Staaten werden reicher, die armen ärmer. Darüber hinaus befinden sich zahlreiche Länder der Dritten Welt sowohl politisch als auch ökonomisch in einem desolaten Zustand – einige sogar in Auflösung. Für ihre Forderungen nach gerechten und fairen Handelsbedingungen, Freiheit von Unterdrückung und Ausbeutung sowie Selbstbestimmung werden sie vor allem nach dem 11. September 2001 zunehmend selbst verantwortlich gemacht. Die internationale Staatengemeinschaft ist seither tiefer gespalten als jemals zuvor. Die Entwicklungsländer sind die Hauptleidtragenden.

■ Ein Mittel, die Armut zu bekämpfen, ist die Entwicklungszusammenarbeit. Seit Ende der siebziger Jahre folgt die bundesdeutsche Entwicklungspolitik den Vorgaben von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF). In diesem Zeitraum sei jedoch kein engagierter bundesdeutscher Beitrag erkennbar gewesen, wie *Ulf Engel* und *Robert Kappel* in ihrem Essay konstatieren. Erst mit der rot-grünen Bundesregierung sei Bewegung in die deutsche Entwicklungspolitik gekommen. Die Autoren benennen Gründe für den mangelnden Gestaltungswillen und sehen die Möglichkeiten einer verstärkten Einmischung Deutschlands in der Debatte über die Folgen der Globalisierung. Sie erfordere jedoch viel Kompetenz und Engagement.

■ Um Effizienz deutscher Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere deren Nachhaltigkeit, geht es in dem Beitrag von *Alexandra Caspari*, *Paul Kevenhörster* und *Reinhard Stockmann*. Diese Themen werden in den parlamentarischen Gremien seit über zwölf Jahren diskutiert. Durch parlamentarische Anfragen einiger Abgeordneter sah sich das Bundesministerium für wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) veranlasst, Evaluierungen durchzuführen, die den dauerhaften Erfolg von entwicklungspolitischen Maßnahmen ermitteln sollten. Die AutorInnen beschreiben den parlamentarischen Weg der Studie, deren Ergebnisse seit über einem Jahr vorliegen. Das Parlament habe dazu bislang geschwiegen.

■ Die wirtschaftliche Entwicklung der armen Länder wird nicht nur durch Korruption der dortigen Eliten, sondern auch durch die organisierte Gewalt und den Zerfall staatlicher Strukturen behindert. *Tobias Debiel* beschreibt die Ursachen für die Krise von Staaten in der Dritten Welt, die ein Erklärungsmuster für die alltägliche Gewalt sind. Ebenso geht der Autor auf Konzepte ein, die bei der Transformation von Krisenländern eine Rolle spielen. Am Beispiel Afghanistans diskutiert der Autor Konsolidierungs- und Reformschritte des Wiederaufbaus.

■ Zur Desintegration von Staaten der Dritten Welt tragen zu einem erheblichen Teil innenpolitische Versäumnisse der Eliten bei. Die Verbindung von ökonomischem Niedergang und Verelendung großer Teile der Bevölkerung bildet nach *Harald Schumann* einen fruchtbaren Nährboden für Terrorismus. Zur Hoffnungslosigkeit und Massenarmut hätten die internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank und IWF wesentlich beigetragen. Der Autor zeigt am Beispiel Chinas einen alternativen Entwicklungsweg zum neoliberalen Wirtschaftsmodell auf.

■ Mit den Folgen von gesellschaftlicher Gewalt für die Indigena-Frauen in Guatemala setzt sich *Ludgera Klemp* auseinander. Am Beispiel der Institution Ombudsstelle wird deutlich, wie gegen geschlechtsspezifische Gewalt vorgegangen werden kann. Erst durch die Auseinandersetzung mit der Gewaltthematik und ihren geschlechtsspezifischen Dimensionen könne nachhaltige Sicherheit für die Geschlechter erreicht werden.

Ludwig Watzal



Deutsche Entwicklungskooperation gestalten

Seit Ende der siebziger Jahre folgt die bundesdeutsche Entwicklungspolitik den Vorgaben von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF). Über einen Zeitraum von fast zwanzig Jahren haben die Internationalen Finanzinstitutionen – und einige bilaterale Geberorganisationen – den *conventional wisdom* des jeweiligen entwicklungspolitischen Diskurses formuliert, ohne dass eine engagierte bundesdeutsche Beteiligung zu erkennen gewesen wäre. Im gleichen Zeitraum ist auch ein akademischer deutscher Beitrag zur internationalen entwicklungspolitischen Debatte kaum wahrzunehmen gewesen. Erst mit der Amtsübernahme der ersten rot-grünen Bundesregierung 1998 scheint durch die Besetzung von Symbolthemen wie Entschuldung, Demokratisierung, Armutsbekämpfung oder Konfliktprävention etwas Bewegung in die deutsche Entwicklungspolitik gekommen zu sein, wenngleich eine systematische Neudefinition des eigenen Rollenverständnisses bislang ausgeblieben ist. Die in den letzten Jahren wachsenden Diskussionen um die Folgen der Globalisierung und der Antiglobalisierungsdiskurs setzen die Bundesregierung unter Legitimationszwang und verlangen neue Konzepte für die Entwicklungskooperation.

In diesem Beitrag wird herausgearbeitet, wie in den siebziger Jahren die Bereitschaft gesunken ist, in der internationalen Entwicklungskooperation gestaltend zu agieren, und warum deutsche Entwicklungspolitik so wenig Profil gezeigt hat. Des Weiteren wird verdeutlicht, was erforderlich wäre, damit die Bundesregierung in Zukunft die Möglichkeiten als wichtiger Geldgeber optimal nutzt. Da einige Washingtoner Institutionen seit einigen Jahren einem unrealistischen Optimismus anhängen,¹ sollte die Bundesregierung im Sinne einer effizienten Verwendung knapper Ressourcen mehr denn je ein eigenes Profil, möglichst im Einklang

1 So zum Beispiel die Annahme völlig unrealistischer Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in Niedrigeinkommensländern, Konvergenzannahme und Reduktion der Armut bis zum Jahr 2015 („world free of poverty“ – so die Weltbank auf ihrer Homepage) oder Bereinigung der Verschuldungskrisen, Zugang zu Bildung für alle usw., vgl. Robert Kappel, *Unsubstantiated Optimism. The World Bank in Africa: New challenges and concepts. Paper Presented at the Conference on „Africa and the Great Powers: Challenges and Policy Responses“*, Centre for Development Research, Kopenhagen, 21.–23. April 2002.

mit den europäischen Partnern, hervorbringen und so im internationalen Diskurs eine gewichtige Stimme werden, die dem Volumen der Entwicklungshilfe entspricht. Hierin liegt eine Chance, aus der Farblosigkeit der deutschen Entwicklungspolitik herauszukommen.

I. Die Aufgabe eines entwicklungspolitischen Gestaltungswillens

In der Vergangenheit gab es durchaus einen entwicklungspolitischen Gestaltungswillen; dieser reflektierte aber in erster Linie nichtentwicklungspolitische Ziele und wurde nach Erreichen dieser Ziele für deutschlandpolitische Ziele nach und nach aufgegeben. Hier nur einige Stichpunkte, um dies zu verdeutlichen:²

- Von 1960 bis 1973 wurde nach einem entwicklungspolitischen Gießkannenprinzip verfahren, das an die politische Konditionalität der Hallstein-Doktrin gekoppelt war. Es wurde erst mit der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO obsolet.
- Von 1974 bis 1976 gab es unter Kanzler Helmut Schmidt eine sozialdemokratische Einflussnahme, die sich durch eine keynesianische Steuerung der Globalökonomie mit Ausgleichsinstrumenten für die Entwicklungsländer auszeichnete. Allerdings wurde mit der Ablehnung der neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO) durch Kanzler Schmidt der nicht-marktwirtschaftlichen Intervention in Entwicklungsprozesse (bspw. über Rohstoffpreisstabilisierung, Nationalisierung von multinationalen Konzernen) eine klare Absage erteilt. Das 1975 geschlossene Lomé-Abkommen enthielt zwar einige der Aspekte der NWWO, sollte aber nur für den Hinterhof Frankreichs und Englands in Afrika, der Karibik und im Pazifik (AKP) gelten. Während die United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) und damit die Mehrheit der Entwicklungsländer unter aktiver Teilnahme der Bundesregierung

2 Vgl. Ulf Engel, *Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1999*, Hamburg 2002; vgl. auch Volkmar Köhler, *Die Dritte Welt und wir*, Stuttgart–Bonn 1990.

ausgebremst wurden, verpflichtete sich die Bundesregierung, das Lomé-Abkommen finanziell (ca. 25 Prozent der Mittel bis zum Jahr 2000) zu tragen und damit Frankreich entgegengukommen.³ Während Lomé in vielen Kreisen immer als Modell für einen Ausgleich zwischen Nord und Süd erhalten musste, was allerdings keinesfalls der Realität entsprach, wurden seit dem Niedergang von UNCTAD die Weichen der globalen Steuerung immer stärker im Internationalen Währungsfonds (IWF) und in der Weltbank und ihren Töchtern sowie regionalen Entwicklungsbanken gestellt. Diese Politik trat damit an die Stelle eines vermeintlichen Miteinanders in der Phase der Diskussion um die NWWO.

- Spätestens die Verschuldungskrise Ende der siebziger Jahre machte den Weg frei für wirtschaftliche Reformmaßnahmen unter der Ägide von IWF und Weltbank sowie den Konservativen in den USA und Großbritannien (Reagan und Thatcher). Der Neo-Keynesianismus wurde durch den Washington-Konsens abgelöst.⁴ Die Abkehr von neokeynesianischer Steuerung durch die G-7-Staaten und die internationalen Finanzinstitutionen (IFI) in Washington lässt sich am besten durch die Erweiterung der Regeln des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und schließlich die Gründung der WTO (World Trade Organisation) sowie Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen kennzeichnen. Die Bundesregierung entwickelte in allen diesen Diskussionen keine eigene Position.

So kam nach dem Keynesianismus der siebziger Jahre die Zeit der Marktliberalen. Beispielsweise wurde dem Staat nach 1982 im Washington-Konsens eine völlig untergeordnete Rolle zugewiesen, obwohl die erfolgreichen Nachholer China oder Südkorea mit einem ausgeprägten Staatsinterventionismus und einer selektiven Öffnung der Märkte die höchsten Wachstumsraten erzielten. Nach dem Washington-Konsens soll der Markt die beste Allokation der Ressourcen zustande bringen. Im Großen und Ganzen stimmt das zwar, aber es gibt auch Marktversagen. So gibt es keinen Automatismus zur Armutsreduktion oder zur Bereitstellung öffentlicher Güter durch Marktliberalismus. Markt und Staat können Entwicklung herbeiführen, aber die einseitige Betonung des

einen widerspricht allen theoretischen Erkenntnissen in den Wirtschaftswissenschaften. Ein holistischer Ansatz, in dem Marktreflexen, Handelsliberalisierung in den OECD-Ländern, Steuerung von endogenen Prozessen, Verbindung von makroökonomischen Wirtschaftsreflexen mit der Mikroebene, proaktives Wachstum für die Armen, Diversifizierung der Wirtschaften usw. als relevant einzuordnen sind, stellt eine Alternative zum Washington-Konsens dar. Allem Anschein nach kann damit Armut wirksamer reduziert werden als mit Konzepten des Washington-Konsenses. Die einseitige Konzentration auf Marktreflexe, Reduzierung von Budget- und Zahlungsbilanzdefiziten, Anpassung der Währungsrelationen und die Verringerung der Inflation führte zu gewissen Stabilisierungserfolgen, endete aber in den meisten Entwicklungsländern in einem Gleichgewicht auf niedrigem Niveau.⁵ Trotz zahlreicher Anpassungsmaßnahmen bleibt die Bilanz des Washington-Konsenses ziemlich gemischt. Nur wenige erfolgreiche Reflermer, die zugleich noch ein nachhaltiges Wachstum und Armutsreduktion verzeichnen können, lassen sich nennen.

Seit den achtziger Jahren hat die deutsche Entwicklungspolitik immer weniger entwicklungspolitisches Profil gezeigt. Anstatt sich kompetent in globale Prozesse einzumischen, konzentrierte man sich auf das Geschäft der Projekte. Man ist zwar weltweit gesehen der drittgrößte Geber und in Expertenkreisen durchaus angesehen, aber die deutsche Entwicklungspolitik der letzten Jahrzehnte vermied jede erkennbare Profilbildung außerhalb der Schwerpunkte der konkreten Entwicklungszusammenarbeit. Einige erfolgreiche Aspekte dieser Arbeit sind gute und sorgfältig durchgeführte Einzelprojekte, die deutschen Organisationen sind ein verlässlicher Partner, deutsche Entwicklungshelfer und Experten treten unspektakulär auf, und sie kooperieren mit lokalen Einrichtungen und Akteuren. Außerdem ist die deutsche Entwicklungskooperation nicht so stark von Wirtschaftsinteressen geleitet. Und zahlreiche Institutionen haben einen sehr guten Namen, wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Deutsche Gesellschaft für Technische

³ Vgl. U. Engel, ebd.

⁴ Vgl. Robert Kappel, Armut und Beschäftigung. Wie lässt sich am besten der Wohlstand in den Randzonen der Weltwirtschaft heben?, in: Journal für Entwicklungspolitik, (2003) (i. E.).

⁵ Gleichgewicht auf niedrigem Niveau bedeutet, dass es keinen Investitionssprung gibt, der erst dazu führt, dass nachhaltiges Wachstum möglich wird. Vgl. dazu Finn Tarp, Stabilization and Structural Adjustment. Macroeconomic Frameworks for Analysing the Crisis in sub-Saharan Africa, London–New York 1993; Robert Kappel, Catching-Up mittelfristig kaum möglich: Begründungen für die langanhaltende Wachstumsschwäche in Afrika, in: Renate Schubert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven von Niedrigeinkommensländern, Berlin 2001 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 87–115.

Zusammenarbeit (GTZ) oder Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) wie die Deutsche Welthungerhilfe. Allerdings ist eine deutsche Stimme in den Leitdiskursen, die sehr einseitig von Washington gesteuert werden, nicht erkennbar. Dies hat sich auch mit dem Ende des Washington-Konsenses nicht wesentlich geändert. Und an der Änderung des fehlgeschlagenen entwicklungspolitischen Engagements der IFIs waren vor allem amerikanische und englische Institutionen, aber keine deutschen beteiligt.⁶

II. Das entwicklungspolitische Rollenverständnis

Die Ursachen für diese Entwicklung sind auf mindestens drei Ebenen zu suchen: im außen- und entwicklungspolitischen Rollenverständnis Bonns, in der nachgeordneten Position der Entwicklungszusammenarbeit im außenpolitischen System und einer – im internationalen Vergleich – schwächer ausgeprägten öffentlichen entwicklungspolitischen Streitkultur.

– Das Rollenverständnis der bundesdeutschen Außen- und Entwicklungspolitik ist durch die Reintegration Deutschlands in die internationalen Beziehungen und durch konsequente Europäisierung der Außenpolitik geprägt. Damit geht eine Vernachlässigung „nationaler Eigeninteressen“⁷ einher, zumindestens sind diese seit den siebziger Jahren kaum als solche erkennbar gewesen. Insbesondere gegenüber den USA und Frankreich hat die Bundesregierung sich sehr konfliktscheu gezeigt. Deutschland galt diesen Partnern immer als sehr kooperativ, offenkundige Widersprüche wurden nicht oder nicht öffentlich ausgetragen. Gerade was die entwicklungspolitischen Ziele betrifft, haben deutsche Institutionen durchaus unterschiedliche Einschätzungen gehabt, wie zum Beispiel in Menschenrechts- und Demokratiefragen. Aber sie wurden im Sinne einseitiger Rollen Anpassung vermeintlichen höheren Zielen geopfert. Bis heute kann jeder Entwicklungsexperte vor Ort feststellen, dass die deutschen Interessen in Konfliktfällen mit anderen Gebern eher zurückgefahren werden. Die Widersprüche zwischen Entwicklungspolitik und eigener Arbeitsmarkt- oder

Handelspolitik wurden meistens auf dem Altar des Handels (wie bspw. Öffnung des EU-Marktes für Produkte aus Entwicklungsländern, Subventionen für die Landwirtschaft) geopfert. Dass diese Fragen auch in der OECD-Welt besonders heikel sind, lässt sich am protektionistischen Handeln Frankreichs und der USA in der Agrarfrage besonders deutlich nachweisen. Eine deutsche Stimme hat es seit der rot-grünen Bundesregierung gegeben – durchaus im Bewusstsein, sich nicht durchsetzen zu können.⁸

– Deutschlands „Entwicklungsgemeinde“ hat einen erkennbaren Vorteil gegenüber vielen anderen Geberländern. Sie ist ausgesprochen vielfältig und reicht vom kirchlichen Spektrum bis hin zu verschiedenen NRO. Allerdings ist ihre Stimme im entwicklungspolitischen Diskurs ebenso zersplittert. Diese Vielfalt findet ihr Pendant im Kompetenzwirrwarr in Ministerien (vor allem Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ).⁹ Hinzu kommen haushaltspolitische Präferenzen und ein geringer Stellenwert im parlamentarischen System, so dass es innen und außen schwer fällt, eine eigene deutsche entwicklungspolitische Stimme zu vernehmen. Hinzu kommt ferner eine Presse, die sich entwicklungspolitischen Fragen lediglich am Rande zuwendet.

– Die Entwicklungspolitik selbst ist in den letzten Jahrzehnten eher altersschwach geworden. In den Institutionen herrscht eine vorrangig bürokratische Mentalität („Verwaltung von EZ“) und ein Kartell guter Absichten.¹⁰ Die öffentliche entwicklungspolitische Streitkultur ist schwach ausgeprägt. Nur selten finden entwicklungspolitische Diskurse in den Medien statt, obwohl es punktuell durchaus relevante Aktionen von Kirchen, Dritte-Welt-Gruppen und NRO gegeben hat (bspw. Schuldengipfel, Attac). Oftmals mangelt es jedoch an Substanz, und vielfach ist man einfach nur menschlich bewegt. Obwohl es im Dialog zwischen Praxis und Wissenschaft ein wenig Bewegung gibt, scheint es immer noch so zu sein, dass – anders als in den USA und Großbritannien mit so aktiven Organisationen wie Human Rights Watch oder Oxfam –

8 Vgl. Heidemarie Wiczorek-Zeul, Entwicklungspolitik nach dem 11. September. Ein umfassender friedens- und sicherheitspolitischer Ansatz, in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, (2002) 1, S. 8–10.

9 Vgl. Volkmar Köhler, Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes – aus der Sicht der Entwicklungspolitik, in: E+Z, (2002) 6, S. 177–181.

10 Vgl. William Easterly, The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid, unpubl. Paper, Washington, D.C. 2002 (Center for Global Development, www.cgdev.org).

6 Vgl. Joseph E. Stiglitz, An Agenda for Development in the Twenty-First Century, in: Boris Pleskovic/ders. (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1997, Washington, D.C. 1998, S. 17–31.

7 Vgl. zu den Interessen Deutschlands am Beispiel Afrikas Stefan Mair, Deutsche Interessen in Afrika südlich der Sahara. Definitionsversuche, Ebenhausen 1996.

keine Streitkultur entstanden ist. Fachliche Diskurse finden fast nicht statt, und wenn sie aufkommen, dann werden sie schnell eingebunden. Die Diskussion um das Afrika-Memorandum, an dem die Verfasser dieses Beitrages beteiligt waren, zeigt aber auch, dass offenbar ein Interesse an einer wirklichen Diskussion um die Entwicklungs- und Außenpolitik Deutschlands in der Öffentlichkeit und in den Ministerien besteht.¹¹ Nur ist dies bislang eine Ausnahme, denn normalerweise gibt es nur eine wenig ausdifferenzierte Diskursmentalität; sie ist innerhalb der Weltbank und des IWF mit ihren Tausenden von Publikationen selbst viel stärker ausgeprägt als in Deutschland. Leider geht dies manchmal auch einher mit einer fehlenden Einbindung der wenigen kundigen Wissenschaftler. Das mag daran liegen, dass an den Universitäten und Forschungsinstitutionen inzwischen nur noch Rudimente einer differenzierten, mit Entwicklungsländern sich befassenden Wissenschaft bestehen, die auf der Marginalisierung von Entwicklungspolitik an Universitäten und einem problematischen Selbstverständnis der wenigen außeruniversitären Fachinstitute beruht. Ein Blick in die Publikationslandschaft dieser Institute zeigt, wie gering der wissenschaftliche Ertrag ist und wie wenige substantielle Arbeiten gegenüber anderen Ländern, die weitaus kleiner sind (bspw. Schweden, Holland oder gar Dänemark), verfügbar sind. Im Umkreis großer Organisationen wie der OECD in Paris, des IWF und der Weltbank in Washington oder des britischen Department for International Development (DFID) in London haben sich kompetente entwicklungspolitische Wissenspools angesiedelt, aus denen heraus der weltweite Diskurs bestritten wird. Deutsche Institutionen sucht man meistens vergeblich.

III. Gestaltungschancen

Gibt es Gestaltungschancen? Trotz aller Defizite und eines eher schwachen Interesses an Entwicklungspolitik hat Deutschland ohne Zweifel Stärken, die es in Zukunft intensiver zu bündeln und zu finanzieren gilt, will Deutschland in Zukunft nicht noch weiter zurückfallen. Die Rahmenbedingungen dafür sind bei weitem nicht so schlecht,

¹¹ Vgl. Ulf Engel/Robert Kappel/Stephan Klingebiel/Stephan Mair/Andreas Mehler/Siegmar Schmidt, Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik, in: Cord Jakobeit/Heribert Weiland (Hrsg.), Das „Afrika-Memorandum“ und seine Kritiker, Hamburg 2001; vgl. auch Andreas Mehler, Structural Stability: Meaning, Scope and Use in an African Context, in: Afrika Spectrum, 37 (2002) 1, S. 5–23.

wie es nach dem Lesen dieser Zeilen vielleicht erscheinen mag:

- Die rot-grüne Bundesregierung zeigt partiellen Gestaltungswillen, konzentriert sich aber mangels stringenter Strategien zunächst vor allem auf Symbolpolitik (Entschuldung, Nachhaltigkeit und Frieden).
- In den Apparaten (BMZ, GTZ, KfW und auch NRO sowie den Kirchen) findet ein Generationswechsel statt, der mit einer Veränderung der institutionsinternen Organisationskultur einhergeht.
- Das offensichtliche Scheitern des Washington-Konsenses und auch des Post-Washington-Konsenses sowie der Kultur der Millenniumsziele (Armutshalbierung bis 2015, offener Zugang zu den OECD-Märkten für Niedrigeinkommensländer, größere Erfolge bei der Eindämmung von Krisen und Konflikten) erfordert neue Ideen, neue Diskurse und neue Akteure sowohl in der Entwicklungspolitik als auch der Forschung, die diese Diskurse besser mitgestalten kann. Die Diskussion um das Afrika-Memorandum hat verdeutlicht, wie notwendig neue Ideen sind. Immerhin haben einige der dort formulierten Positionen mit einem Zeitabstand sogar Eingang in offizielle Papiere von Ministerien gefunden.
- Die fortschreitende Globalisierung hat entgegen aller Rhetorik offenbar auch Verlierer. Daher wird es darauf ankommen, über neue Formen der Kooperation nachzudenken und die Offenheit der Märkte zum Funktionieren zu bringen.¹² Hier ist viel Kompetenz und Engagement erforderlich.

Welche Weichen sollten gestellt werden, damit Legitimation wiederhergestellt werden kann? Es bedarf einer offenen Diskussion über das eigene Rollenverständnis und die legitimen Eigeninteressen in der Politik gegenüber den Staaten des Südens. Erforderlich ist ein systematischer Dialog zwischen Politik, NRO und Wissenschaft. Eine diversifizierte Forschungslandschaft, die konsequent international ausgerichtet und vor allem auch entsprechend gefördert ist, kann dazu beitragen, dass die deutschen entwicklungspolitischen Interessen in Zukunft besser ausgelotet werden, als das in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Kurz gesagt: Wir benötigen eine Professionalisierung in Praxis und in Wissenschaft.

¹² Vgl. Dani Rodrik, The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work, Washington, D.C. 1999.

Das Schweigen des Parlaments

Die vergessene Frage der Nachhaltigkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit

Nachhaltigkeit: Karriere eines Begriffs

Seit dem Ende der achtziger Jahre wird der Begriff der Nachhaltigkeit intensiv diskutiert: als Aufforderung an die Politik von der Umwelt- bis zur Entwicklungspolitik und als Maßstab, der an die Wirkungen politischer Programme anzulegen ist. Stark geprägt wurde diese Diskussion durch die Veröffentlichung des Brundtland-Berichts der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung im Jahr 1987 und das darin formulierte Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“: „Nachhaltige Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“¹ Auf dem „Erdgipfel“ von 1992 in Rio de Janeiro verpflichteten sich anschließend mehr als 170 Staaten, darauf hinzuwirken, „dass die Bedürfnisse gegenwärtiger und zukünftiger Generationen auf Entwicklung und Umwelt gerecht erfüllt werden“². Damit ist der normative Rahmen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft oder die *Makro-Ebene* des Nachhaltigkeitsbegriffs abgesteckt.

Die Geltung des Begriffs erstreckt sich aber auch auf die *Mikro-Ebene* der Politik: Hier geht es um die Nachhaltigkeit der Wirkungen von Programmen und Projekten in allen Politikfeldern. Angestrebt wird aus dieser Sicht eine über nur kurzfristige Lösungen hinausgehende Strategie der Planung und Umsetzung politischer Programme, die Anforderungen langfristiger Tragbarkeit entspricht und die Fehler eines inkrementalistischen Vorgehens vermeidet. Denn eine zukunftsfähige

Politik stellt die langfristigen Folgen sozialer und politischer Programme in den Mittelpunkt.

Was bedeutet dieser Maßstab für die Entwicklungspolitik? Zunächst meldet er strengere Anforderungen an das Erfolgsprofil der Entwicklungszusammenarbeit an. In ihren Grundsätzen für die Evaluation der Entwicklungshilfe hat die OECD im Jahre 1991 diese Anforderungen folgendermaßen umrissen: „Eine Evaluierung ist eine möglichst systematische und objektive Bewertung des Entwurfs, der Durchführung und der Ergebnisse eines laufenden oder abgeschlossenen Projektes, eines Programmes oder eines Politikentwurfs. Sie soll die Relevanz und Zielerreichung, entwicklungsbezogene Effizienz, Effektivität, Wirkung und Nachhaltigkeit bestimmen. Eine Evaluierung sollte glaubwürdige und nützliche Informationen bereitstellen, die es Gebern wie Empfängern ermöglicht, in ihren Entscheidungsprozessen entwicklungspolitische Folgerungen zu berücksichtigen.“³ *Relevanz* wird dabei an dem Umfang gemessen, in dem die Entwicklungshilfe den politischen Prioritäten der Zielgruppe des Gebers und Nehmers entspricht.⁴ *Effektivität* bezeichnet das Ausmaß, in dem ein Hilfeprogramm seine Ziele verwirklicht, während *Effizienz* die Projektergebnisse zum Mitteleinsatz in Beziehung setzt. Die *Wirkung* erfasst die Multiplikatoreffekte des Projektbeitrages in technischer, wirtschaftlicher, sozio-kultureller, institutioneller und ökologischer Hinsicht. *Nachhaltigkeit* fragt schließlich nach dem Ausmaß, in dem die Projektziele auch nach dem Ende des Projektes vom Projektpartner und der Zielgruppe aufrechterhalten und weiterverfolgt werden.

In der wissenschaftlichen Diskussion ist das Ziel der Nachhaltigkeit inzwischen noch weiter präzisiert und konkretisiert worden, damit es für die Prüfung und Bewertung entwicklungspolitischer

1 Volker Hauff (Hrsg.), *Unsere gemeinsame Zukunft*. Der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Grevin 1987, S. 46.

2 UN, Erklärung von Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung, Grundsatz Nr. 3, in: UN (Hrsg.), *Earth Summit Agenda 21*. The United Nations Programme of Action from Rio, New York 1992, S. 9.

3 OECD/DAC, *Principles for Evaluation of Development Assistance*, Paris 1991, ECDE/GD (91) 208 (Übersetzung der Verf.).

4 Vgl. DAC/Evaluation Group, *DAC Evaluation Criteria*, 22. Januar 1999 (<http://www.oecd.<rit.htm>, 24. 3. 2000).

Programme und Projekte in jedem Einzelfall herangezogen werden kann.⁵ Die neuere Evaluationsforschung fragt – in Abgrenzung zu dem Begriff der langfristigen Wirksamkeit – nach der *projekt-orientierten Nachhaltigkeit* („Führt die Zielgruppe die Neuerung im eigenen Interesse durch?“), der *output- bzw. produktionsorientierten Nachhaltigkeit* („Verfügt die Zielgruppe über eine Struktur, die den Nutzen für andere dauerhaft sichert?“), der *systemorientierten Nachhaltigkeit* („Führt die Innovation zu Diffusionsprozessen im gesamten Zielsystem?“) und der *innovationsorientierten Nachhaltigkeit* („Besitzt die Zielgruppe ein Innovationspotential, mit dem sie auf veränderte Umweltbedingungen flexibel reagieren kann?“). Verschiedene Kombinationen dieser Nachhaltigkeitsdimensionen sind zulässig. Zwar weist ein Projekt im Idealfall nachhaltige Wirkungen auf *allen* vier Ebenen auf, aber auch eine positive Bewertung nach nur *einer* Dimension erlaubt es, von einer *bedingten Nachhaltigkeit* zu sprechen.⁶

Wohlgermerkt: Diese Dimensionen des Nachhaltigkeitsbegriffes nehmen die *entwicklungspolitische* Bewertung von Programmen und Projekten keineswegs vorweg. Notwendig ist aber eine Diskussion über das politische Gewicht der Nachhaltigkeitsdimensionen und auf dieser Grundlage eine *politische Richtungsbestimmung*. Inwieweit und durch welche Beiträge haben sich Bundestag, Bundesregierung und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an dieser Diskussion beteiligt?

II. Der „lange Marsch“ durch die parlamentarischen Beratungen

Die parlamentarische Befassung mit der Frage nach der Nachhaltigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kann inzwischen auf einen Zeitrahmen von zwölf Jahren zurückblicken. Eine erste Anfrage zur Nachhaltigkeit von deutschen Entwicklungsprojekten wurde am 21. Juni 1989 von der Abgeordneten Edith Niehuis und anderen sowie der Fraktion der SPD gestellt. Auf die Antwort der Bundesregierung auf diese Kleine

⁵ Vgl. Reinhard Stockmann, Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung, Op-laden 1996, S. 74 ff.

⁶ Vgl. Reinhard Stockmann/Alexandra Caspari, Nachhaltigkeit deutscher EZ-Projekte. Eine operationale Nachhaltigkeitsdefinition und ihre Anwendung, in: epd-Entwicklungspolitik, (2001) 14, S. 26–29.

Anfrage im August des gleichen Jahres folgten weitere Beratungen, die sich im Antrag des Abgeordneten Rudolf Bindig und anderer sowie der Fraktion der SPD, in der Beratung des Plenums am 8. Februar 1990, der Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) vom 6. September 1990 und schließlich im Bericht und der Beschlussempfehlung des Ausschusses zum Antrag der Abgeordneten Bindig u. a. niederschlugen. Das BMZ begleitete diese parlamentarische Diskussion im Wesentlichen mit einer Fortsetzung seiner bisherigen Evaluationspraxis.

Drei Jahre später, am 4. Februar 1993, wurde die Debatte vom Abgeordneten Werner Schuster, einem der maßgeblichen Promotoren einer an langfristigen Richtungskriterien orientierten entwicklungspolitischen Strategiediskussion, in Form eines Antrages wieder aufgegriffen, wenn auch mit begrenzter Wirkung. Wiederum drei Jahre später setzte der Abgeordnete Schuster nochmals nach und legte am 14. März 1996 mit seinen Kollegen von der SPD-Fraktion erneut einen Antrag vor, der zu einer Beratung des Deutschen Bundestages am 9. Mai und zu einer Sitzung des AwZ am 26. Juni 1996 führte. Dem folgten eine Öffentliche Anhörung des Ausschusses am 29. Oktober des gleichen Jahres, eine erneute Sitzung des Ausschusses, eine Beschlussempfehlung und ein Bericht des Ausschusses zu dem Antrag des Abgeordneten Schuster und schließlich am 18. Juni 1998 – also fast auf den Tag genau neun Jahre nach Aufnahme der parlamentarischen Beratungen zu diesem Thema – eine Entschließung des Deutschen Bundestages.⁷

Vor dem Hintergrund eines starken öffentlichen Legitimationsdrucks, dem sich die staatliche Entwicklungszusammenarbeit seit langem gegenüber sieht, wird die Bundesregierung vom Bundestag aufgefordert, den dauerhaften Erfolg von Projekten der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit zu prüfen und in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft standardisierte Methoden der Ex-post-Evaluation zu erarbeiten. Die Erfolgskontrolle solle sich künftig auf die Nachhaltigkeit von Projekten erstrecken, ein Kriterium, das in der Evaluationspraxis des BMZ und der Durchführungsorganisationen bisher nur eine geringe Rolle gespielt habe, da Ex-post-Analysen der Wirkungen von Programmen und Projekten so gut wie gar nicht durchgeführt worden seien.

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4863, 11/5105, 11/5666, 11/8059, 12/4269, 13/4120, 13/10857; Plenarprotokoll 11/194, 13/104, 13/241, Ausschussdrucksache 13/162.

Das BMZ suchte dieser Diskussion und dem Auftrag des Deutschen Bundestages dadurch Rechnung zu tragen, dass es seine Evaluationskonzeption in den Jahren 1997 und 1998 änderte und Ex-post-Evaluationen, mit denen allein der dauerhafte Erfolg von entwicklungspolitischen Maßnahmen ermittelt werden kann, einen höheren Stellenwert einräumen will. Während seitdem Evaluationen von Einzelprojekten von den Durchführungsorganisationen selbst organisiert werden, will sich das Ministerium auf drei Hauptaufgaben konzentrieren: Themenevaluierungen (z. B. Nachhaltigkeit, Armutsbekämpfung, Genderorientierung), Sektorevaluierungen und Instrumentenevaluierungen. Ex-post-Evaluationen sollen dabei Lernprozesse im Ministerium auslösen und Legitimierung sowie Akzeptanz der Entwicklungspolitik in der Öffentlichkeit erhöhen. Dieser Rückzug des BMZ aus den Einzelevaluationen der Projekte schafft jedoch neue Probleme, da gerade Ex-post-Evaluationen in den meisten Durchführungsorganisationen unterentwickelt sind.⁸ Zwar verfügen diese inzwischen in der Regel über eigene, direkt an die Leitungsebene angebundene Evaluations-einheiten. Doch stehen sie vor dem Dilemma, bei den Projektverantwortlichen Akzeptanz zu finden und zugleich ihre eigene Unabhängigkeit zu sichern.

III. Der weitere Weg: Vorbereitungen zur BMZ-Studie

Hat die parlamentarische Entwicklungsgeschichte der Frage nach der Nachhaltigkeit deutscher EZ-Projekte von der ersten Kleinen Anfrage im Bundestag 1989 bis zum Beschluss des Deutschen Bundestages und dem Auftrag an das BMZ im Jahre 1998 bereits neun Jahre benötigt, so sollte eine Beantwortung der Frage durch das Ministerium weitere Jahre dauern. Jedoch muss festgehalten werden, dass der folgende langwierige Prozess im BMZ – im Gegensatz zum parlamentarischen Hergang – als Indiz sorgfältiger Vorbereitung und Durchführung zu sehen ist: So stellte das BMZ bereits 1997 erste Überlegungen zur Durchführung einer breit angelegten Wirkungsuntersuchung an. Ziel war es, erstmalig anhand einer breit angelegten Studie empirisch abgesicherte Aussagen zur Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammen-

arbeit zu gewinnen. In Zusammenarbeit mit einer wissenschaftlichen Beratergruppe⁹ wurden Fragen zur Stichprobe, zur Nachhaltigkeitsdefinition und zur Erhebungsmethode diskutiert. Problem war, dass das bisherige Evaluierungsraster des BMZ auf die Evaluation laufender Projekte ausgerichtet ist und daher nicht die notwendige methodische Vorgehensweise zur Untersuchung insbesondere der Nachhaltigkeit der deutschen EZ-Projekte abdecken konnte. Es wurde daher auf eine speziell für Ex-post-Evaluationen entwickelte Untersuchungskonzeption zurückgegriffen, deren Grundlage ein an theoretischen Überlegungen ausgerichteter Leitfaden ist.¹⁰ Man verständigte sich ferner darauf, zur Erhebung der relevanten Daten auch quantitative Methoden zu nutzen, was für deutsche Evaluationen bisher eher unüblich war. 1998 wurden dann die zu evaluierenden Projekte auf Basis folgender Kriterien ausgewählt:¹¹

- Ausgehend von der Annahme, dass die Bedürfnisbefriedigung ärmerer Bevölkerungsgruppen seit den siebziger Jahren zu den vorrangigen Zielen der EZ gehört, wurden Projekte der Sektoren Basisgesundheits, Landwirtschaft, Wasserversorgung sowie Grundbildung ausgewählt, da diese wesentlich zur Erreichung dieses Ziels beitragen sollen.
- Da die langfristigen Wirkungen von Projekten bzw. deren Nachhaltigkeit untersucht werden sollten, wurden nur solche ausgewählt, die bereits seit mindestens fünf Jahren abgeschlossen waren.
- Da die Projekte aber auch eine gewisse Zeitnähe haben sollten, um relevante Schlussfolgerungen ableiten zu können, wurden nur Projekte berücksichtigt, die frühestens in den achtziger Jahren durchgeführt worden waren.
- Es wurden sowohl Projekte der Technischen Zusammenarbeit (TZ) als auch der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) ausgewählt.

Für die Untersuchung kamen somit 34 Projekte aus 19 Ländern in Frage, die das nach Förderbereichen (FZ/TZ) und Weltregionen unterschiedliche Engagement der deutschen EZ in den achtziger

9 Dieser Beratergruppe haben die Verfasser dieses Beitrages vom November 1997 bis zum Abschluss der Querschnittsauswertung im März 2000 angehört.

10 Vgl. Reinhard Stockmann, Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten, Opladen 1992, S. 17 ff.; ders. (Anm. 5), S. 66 ff.

11 Abgebrochene Projekte sowie Projekte in Nicht-Entwicklungsländern (Israel, Portugal) wurden per Definition ausgeschlossen.

8 Vgl. Axel Borrmann, Erfolgskontrolle – was wurde aus der Reform, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), (2001) 7/8, S. 230–232.

und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gut repräsentieren.¹²

Im August 1998 wurde ein Methodenworkshop zur Vorbereitung des anschließenden Testlaufes von vier Einzelevaluationen durchgeführt, dessen Ergebnisse im Rahmen eines Evaluierungsworkshops diskutiert wurden. Des Weiteren wurde ein Manual mit Bearbeitungshinweisen zum Analyseleitfaden erarbeitet, das neben Erläuterungen zur Anwendung des Leitfadens auch zentrale im Leitfaden enthaltene Begriffe definiert und Hinweise zu den zu nutzenden Methoden aufführt. Nach einer Gutachterschulung wurden schließlich zwischen Februar und Juni 1999 30 weitere Einzelevaluationen realisiert.¹³ Vom August 1999 bis zum März 2000 folgte die Querschnittsauswertung der 32 Einzelevaluationen. Diese Vorgehensweise ist insoweit bemerkenswert, weil sie eine bis dahin nicht gekannte methodische Sorgfalt an den Tag legt.

IV. Was sagen die Ergebnisse?

Auf den ersten Blick können sich die Ergebnisse sehen lassen: 75 Prozent aller untersuchten Projekte konnten ihre Ziele bis zum Förderende überwiegend erreichen, oft unter schwierigen Rahmenbedingungen. Auch konnten viele Projekte unmittelbar zur Verbesserung des Lebensstandards und zur Armutsbekämpfung beitragen. Insbesondere bei der Qualifikation des Trägerpersonals, der technischen Ausstattung und der organisatorischen Leistungsfähigkeit erreichten die Projekte erhebliche Verbesserungen.

Der Fokus der deutschen Studie lag jedoch auf der Untersuchung der *langfristigen Wirksamkeit* und der *Nachhaltigkeit* der Projekte. Im Zentrum stand somit die Frage, wie sich die Projekte *nach dem Ende* der Förderung ohne deutsche Unterstützung weiterentwickelt haben. Da laufende Projekte eine künstliche Situation darstellen, in der externe Berater über hohe Ressourcen und eine große

Interventionsmacht verfügen, entwickeln sich Projekte (bzw. die von ihnen angestoßenen Aktivitäten) nach Förderende nicht einfach linear weiter – es entsteht eine neue Situation, in der sowohl ungeahnte Energien des Partners freigesetzt werden können als auch umgekehrt alle vom Projekt initiierten Aktivitäten zusammenbrechen können.

Werden demgemäß die Daten *nach Ende* der deutschen Förderung betrachtet, verändert sich das Bild: Von den Projekten, die ihre Ziele überwiegend erreichten, ging nach Förderende das Zielerreichungsniveau in knapp der Hälfte der Fälle wieder zurück, in einigen Projekten sogar massiv. Lediglich drei der 32 untersuchten Projekte konnten ihre Zielerreichung dauerhaft sichern oder gar ausbauen.

Im Detail wird deutlich, dass in weit weniger als der Hälfte aller Fälle die *organisatorische Leistungsfähigkeit* der Partner *dauerhaft* gestärkt wurde. Nur bei drei Durchführungspartnern konnte das zum Förderende erreichte hohe Niveau organisatorischer Leistungsfähigkeit auch danach noch gehalten werden. Diese Entwicklung zeigt sich auch in Projekten, die eine Trägerförderungskomponente beinhalteten. Bei neun der untersuchten Partner, bei denen bis zum Förderende eine deutliche *Qualifikationsverbesserung* konstatiert wurde, nahm diese anschließend wieder ab. Insbesondere finanziell schwache Partner waren nicht mehr in der Lage, notwendige Aus- und Fortbildungen nach Förderende weiterzuführen, so dass es zu Qualifikationseinbußen kam. Auch konnte im Verlauf der deutschen Förderung bei einem Großteil der Projektträger zwar die *Ausstattung* (z. B. Fahrzeuge, Maschinen, Geräte, Büro- oder Laborausstattungen) verbessert werden. Doch bei zwei Dritteln der Projekte verschlechterte sich das erreichte Ausstattungsniveau wieder, bei einem Drittel sogar beträchtlich. Eng damit verbunden ist die Verfügbarkeit *finanzieller Ressourcen*. Bei einem Drittel der Projektträger verschlechterte sich die Finanzsituation bereits bis zum Förderende und bei einem weiteren Drittel danach.

Für die unterschiedlichen Projektentwicklungen sind viele verschiedene Faktoren verantwortlich. Bei allen Unterschieden zeigen sich jedoch auch klare Trends – Faktoren, die einen gravierenden Einfluss auf die langfristige Wirksamkeit der Projekte haben: Von entscheidender Bedeutung hat sich die *Akzeptanz der Projektziele* erwiesen, und zwar auf verschiedenen Ebenen: auf der des politischen Entscheidungsträgers, des Projektträgers und der Zielgruppen. Hierbei ist zentral, dass die

12 Dementsprechend machen FZ-Projekte 37,5 % und Landwirtschaftsprojekte 50 % der Untersuchungspopulation aus. Die Förderlaufzeit der untersuchten Projekte variiert zwischen knapp zwei Jahren bis hin zu 21 Jahren. Die Spannweite der Fördervolumina der einzelnen Projekte reicht von knapp 2 Mio. DM bis 30 Mio. DM.

13 Von den ursprünglich 32 geplanten Einzelevaluationen des Hauptlaufs konnten zwei aus organisatorischen Gründen nicht realisiert werden. Inklusive der vier Ex-post-Evaluationen des Pretests standen somit insgesamt 32 evaluierte Projekte zur Auswertung zur Verfügung.

Entscheidungssträger nicht nur politische Willenserklärungen abgeben, sondern auch die dafür erforderlichen Entscheidungen treffen und die notwendigen Ressourcen bereitstellen. In der Studie heißt es dazu: „Wirklicher Zielkonsens manifestiert sich in angemessener Ausstattung der Durchführungsorganisation mit Personal, Entscheidungskompetenz und v.a. auch angemessenen Finanzen.“¹⁴ Dies geschieht jedoch nicht ohne Akzeptanz: „Eine fehlende Übereinstimmung zwischen deutscher und einheimischer Seite in der Zielrichtung und Ausgestaltung des Vorhabens hat sich als zentrales Moment für geringen Projekterfolg herausgestellt.“¹⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint ein weiteres Ergebnis der Studie von besonderer Bedeutung: Die Analyse zeigt, dass ein fehlender Zielkonsens zu Beginn sich während eines Projektes auch mit großem Aufwand nachträglich meistens nicht mehr herstellen lässt.¹⁶ Werden nun die Ausführungen der Studie zur Zielakzeptanz zum *Förderbeginn* betrachtet, so schließt sich der Kreis: In gut einem Fünftel der untersuchten Projekte wurde die Akzeptanz der wichtigsten Projektziele und -maßnahmen beim formalen übergeordneten Träger zu Projektbeginn von den Gutachterinnen und Gutachtern als schlecht bewertet. Bei der Zielgruppe wiesen gar ein Drittel der Projekte eine geringe bis fehlende Zielakzeptanz auf. Dies wird verständlicher, wenn berücksichtigt wird, dass immerhin bei einem Viertel der Projekte das Zielsystem zu Projektbeginn als schlecht und bei über einem Drittel die Projektkonzeption (Innovation) als nicht angepasst an die Bedingungen und Erfordernisse des Sektors beurteilt wurden.

Bezeichnend hierbei ist der Zusammenhang der aufgezeigten Ursachenfaktoren: Die meisten Projekte, die zum Evaluierungszeitpunkt kaum bzw. keinerlei langfristige Wirkungen erkennen ließen, wiesen zu diesem Zeitpunkt auch eine geringe Leistungsfähigkeit der Durchführungsorganisationen auf. Rückläufige Personalqualifikationen und abnehmende Ausstattungsqualität waren vor allem eine Folge fehlender Finanzmittel. Dies war wiederum Ausdruck fehlender Zielakzeptanz, und zwar von Projektbeginn an, über die Förderlaufzeit hinweg, bis zum Evaluationszeitpunkt. Zielakzeptanz konnte sich nicht entwickeln, weil schon zu Projektbeginn kein Zielkonsens hergestellt wer-

den konnte. Zumeist erwiesen sich in diesen Fällen die Projektkonzeptionen als nicht zielgruppenangepasst oder deckten sich nicht mit politischen Interessen wichtiger Stakeholder. Ein weiteres relevantes Ergebnis ist, dass ein Mangel an Partizipation in der Projektplanungsphase und während der Durchführung einen Zielkonsens und damit die Ausbildung von Akzeptanz (Ownership) verhinderte. Allerdings führte Partizipation nicht automatisch zu höherer Akzeptanz.

V. Wie nachhaltig ist die deutsche Entwicklungshilfe?

Diese Befunde werden seit Juni 2000 auf der Internetseite des BMZ offeriert und wurden im Oktober des gleichen Jahres als „BMZ Spezial Nr. 019“ veröffentlicht. Die Präsentation der Ergebnisse durch den Staatssekretär des Ministeriums auf einer Pressekonferenz bildete den – in den Medien wenig beachteten – Schlusspunkt langjähriger Tätigkeiten.

Ohne Zweifel stellt die vom BMZ durchgeführte Studie den Beginn einer neuen Sichtweise dar, da der Frage nach der langfristigen Wirksamkeit bisher in der deutschen EZ – mit Ausnahme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – kaum systematisch nachgegangen wurde. Allerdings fällt auf, dass das BMZ auch im Rahmen dieser Studie der Frage der *Nachhaltigkeit* konsequent ausgewichen ist – und dies trotz des parlamentarischen Auftrags. Anstatt sich der Diskussion über eine Definition des *Nachhaltigkeitsbegriffs* zu stellen, wird auf den Begriff der *langfristigen Wirksamkeit* ausgewichen.

Auch wenn beide Begriffe häufig synonym verwendet werden, bezeichnen sie Unterschiedliches. Zwar beziehen sich beide Begrifflichkeiten auf die Wirkungen, die nach dem Förderende eines Projektes oder Programms entstehen, doch während der Begriff der langfristigen Wirksamkeit vor allem auf quantitative Aussagen über die Dauer (Langfristigkeit) von Wirkungen abhebt, weist der Begriff der Nachhaltigkeit über das Merkmal der Langfristigkeit hinaus und beinhaltet auch *qualitative* Wertungen. Die Betrachtung der langfristigen Wirkungen eines EZ-Projektes ist deshalb zwar nicht von geringer Bedeutung und kann durchaus zu für die Weiterentwicklung der EZ wichtigen Erkenntnissen führen, doch der Begriff der Nachhaltigkeit leistet – zumindest nach der neueren wissenschaftlichen Nachhaltigkeitsdiskussion –

14 BMZ, Langfristige Wirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und ihre Erfolgsbedingungen. Eine Ex-post-Evaluierung von 32 abgeschlossenen Projekten (BMZ Spezial, Nr. 019), Bonn 2000, S. 6 f.

15 Ebd., S. 79.

16 Vgl. ebd., S. 80.

weitaus mehr: Er lässt sowohl Aussagen über die Qualität der Wirkungen als auch die Reichweite eines EZ-Projektes zu und ist damit der informationsreichere Begriff. Wie eingangs erwähnt, können projektorientierte, outputorientierte, systemorientierte und/oder innovationsorientierte und zugleich dauerhafte, über das Förderende hinaus reichende Wirkungen erzielt werden, die unterschiedliche Dimensionen der Nachhaltigkeit konstituieren. Mit dieser Problematik hat sich das BMZ im Rahmen seiner Studie nicht auseinander gesetzt.

Daher wurden die 32 ex post evaluierten Projekte einer Sekundäranalyse unterzogen, um die Nachhaltigkeit deutscher EZ-Projekte doch noch bestimmen zu können. Das Ergebnis zeigt ein deutlich differenzierteres Bild: Ein Fünftel der Projekte weist keinerlei Nachhaltigkeit auf, d. h. konnte auf keiner Nachhaltigkeitsdimension punkten. 17 Prozent der Projekte erfüllen wenigstens eine Nachhaltigkeitsdimension, 23 Prozent zwei und 13 Prozent drei Dimensionen. Nur ein Viertel der Projekte erreicht alle vier Dimensionen. Wird geprüft, welche Dimensionen dies im Einzelnen sind, wird deutlich, dass die projektorientierte Nachhaltigkeit, bei der die Zielgruppe und/oder der Träger durch das Projekt eingeführte Neuerungen in eigenem Interesse und zum eigenen Nutzen fortführt, mit Abstand am weitesten verbreitet ist. Nur in gut einem Drittel der Projekte gelang es hingegen, systemisch wirksam zu werden, also langfristig über die Diffusion der eingeführten Innovationen zu einer Leistungssteigerung eines gesamten Systems (z. B. des Bildungs- oder des Gesundheitssystems) beizutragen. Weniger als die Hälfte der Projekte konnte die Zielgruppe und/oder die Träger dazu befähigen, langfristig auf veränderte Umweltbedingungen flexibel und angemessen zu reagieren. Langfristig betrachtet, blieb die Reichweite der Projekte eng beschränkt. Sie konnten nur eine geringe Breitenwirksamkeit erreichen und verfügten lediglich über ein geringes Erneuerungspotential.¹⁷

Gerade vor dem Hintergrund des parlamentarischen Auftrags und der seit längerem gestellten Frage, ob „die Projektitis“ von isolierten Einzelprojekten überhaupt den notwendigen gesamtgesellschaftlichen Strukturwandel fördern und Breitenwirksamkeit entfalten [kann]¹⁸, gewinnen

17 Für eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der Sekundäranalyse vgl. R. Stockmann/A. Caspari (Anm. 6).

18 Vgl. Franz Nuscheler, Gegen den entwicklungspolitischen Pessimismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/96, S. 7.

diese Befunde an Bedeutung. Dennoch wurden sie bisher lediglich von der Wissenschaft wahrgenommen und diskutiert.

VI. Welche Fragen könnte der Deutsche Bundestag stellen?

Seit langem wird von Abgeordneten wie Politikwissenschaftlern eine *parlamentarische Informationslücke* beklagt, die sich nicht in einem Mangel an angebotener und verfügbarer, sondern an problemorientierter und verarbeiteter Information in der parlamentarischen Meinungsbildung äußert.¹⁹ Auch auf die Entwicklungszusammenarbeit dürfte zutreffen, dass das Informationsangebot nicht durchweg unzureichend, sondern unzureichend präsentiert und verarbeitet ist. Andererseits zeigen Untersuchungen des parlamentarischen Informationsverhaltens aber auch: Je präziser die Informationswünsche des Parlaments, umso genauer die Auskünfte der Regierung. Das gilt erst recht, wenn nicht nur nach den Grundlagen von Regierungsvorhaben, sondern auch nach möglichen Entscheidungsalternativen gefragt wird. Gewiss: Wegen der viel beschriebenen Kluft zwischen der komplexen Entscheidungsstruktur des Regierungshandelns und spezialisierter parlamentarischer Detailkontrolle ist der Bundestag nur punktuell imstande, seine Kontrollfunktionen auszuüben. Nachdem die Ergebnisse der einzelnen Projektevaluationen des BMZ lange Jahrzehnte selbst dem Deutschen Bundestag gegenüber vertraulich behandelt worden sind, ist es immerhin ein deutlicher Gewinn an Transparenz, dass das Ministerium seit dem Sommer 1999 auf seiner Homepage Evaluationsergebnisse veröffentlicht.²⁰ Doch damit sind die Probleme parlamentarischer Kontrolle und Richtungsbestimmung noch keineswegs gelöst.

Ein Weiteres kommt hinzu: Ministerien enthalten sich wie alle Verwaltungsstellen konfliktträchtiger Vorstöße, geben Informationen selektiv weiter und weichen dadurch parlamentarischer Grundsatzkritik aus. Auf diese *bürokratische Informationsdiät* reagiert das Parlament häufig mit einer anhaltenden Zügelung seines *Informationsappetits*. Als *Appetitzügler* wirken dabei einerseits die beru-

19 Vgl. Paul Kevenhörster, Politik im elektronischen Zeitalter. Politische Wirkungen der Informationstechnik, Baden-Baden 1984, S. 84 f., 107, 111 f., 218 f.

20 Dies scheint allerdings nicht für alle Evaluationsstudien zu gelten, vgl. Jürgen H. Wolff, Köpfe oder Karzer? Das Schicksal von Gutachtern und Gutachten, in: epd-Entwicklungspolitik, (2001) 11/12, S. 41.

higende Gewissheit, die politische Leitung jederzeit um Auskünfte bitten zu können, zum anderen die willkommene Bereitschaft der Ministerien, wichtige Arbeitsergebnisse zu veröffentlichen und sich dabei auch verstärkt des Internets zu bedienen. So entsteht ein neuer *bürokratischer Circulus vitiosus*: Das Ministerium sichert sich durch eine Verbesserung seiner Arbeitsabläufe, eine Verlagerung von Evaluationsaufgaben in den Vorfeldbereich und den Einsatz von Gutachten gegen den Einwand mangelnder Selbstprüfung und Selbstkritik ab. Mehr noch: Auf diesem Wege entwickelt die Ministerialbürokratie eine *eigene Agenda*, die sie auch unabhängig von parlamentarischen Interventionen abarbeitet, und nimmt auf diesem Wege Teile der parlamentarischen Kritik- und Kontrollfunktion selbst war: Die Regierungsarbeit wird „selbstreferentiell“.²¹

Die Entwicklungspolitik ist ein Beispiel für den selbstreferentiellen Charakter dieser Arbeit: Seit dem Sommer des Jahres 2000 liegen die Ergebnisse der ersten breit angelegten, vom Bundestag seit langem nachdrücklich geforderten Untersuchung von Langfristwirkungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor. Parlamentarische Debatten über Konsequenzen aus dieser aufwendigen Studie für Perspektiven und Schwerpunkte künftiger Entwicklungspolitik sind bisher jedoch nicht geführt worden. Zwar hat eine intensive Diskussion unter Entwicklungsexperten in einer entwicklungspolitischen Fachzeitschrift und anderen Medien stattgefunden.²² Die Abgeordneten des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit selbst sind bisher aber nicht mit eigenen Stellungnahmen hervorgetreten.

Warum zeigen sich Entwicklungspolitiker an den langfristigen Folgen ihrer Entscheidungen so

21 Vgl. Niklas Luhmann, Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/M. 1984, S. 31, 57 ff. Selbstreferentielle Systeme setzen „Selbstkontakte“ an die Stelle von „Umweltkontakten“. Diese Abschottung wird als Selbstreferenz, Selbstorganisation oder Autopoiesis bezeichnet.

22 Vgl. Reinhard Stockmann/Alexandra Caspari/Paul Kevenhörster, Langfristige Wirkungen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in: E+Z, (2000) 10, S. 285–287; Erich Stather, Ermutigung für die deutsche Entwicklungspolitik. Zusammenarbeit ist auch langfristig erfolgreich, in: E+Z, (2001) 1, S. 8–9; Dirk Messner, Zum Verhältnis von Nachhaltigkeit und Breitenwirkung. Anmerkungen zur BMZ-Querschnittsevaluierung über langfristige Wirkungen, in: E+Z, (2001) 1, S. 13; Paul Kevenhörster/Reinhard Stockmann, Wissenschaftlicher Rigorismus oder praxisorientierter Pragmatismus? Zum Verhältnis zwischen Entwicklungspolitik und Wissenschaft, in: E+Z, (2001) 4, S. 104–105; vgl. auch dies., Was bleibt von der Hilfe? Langfristige Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung) vom 20. 12. 2000, S. 10.

wenig interessiert, wo sie doch über ein Jahrzehnt nicht müde wurden, das BMZ immer wieder zu mahnen, eine Bilanz der Nachhaltigkeit deutscher Entwicklungspolitik vorzulegen? Warum folgen sie so bereitwillig dem bürokratischen *Circulus vitiosus*? Mehrere Gründe müssen hierbei im Zusammenhang gesehen werden: Vor allem die Diskrepanz zwischen dem kurzfristigen Wahrnehmungshorizont und Profilierungsinteresse von Politikern unter den Bedingungen der Wettbewerbsdemokratie und der langfristigen Wirkungskette von Entwicklungsprojekten, die vom Projektbeginn bis zum Abschluss der Ex-post-Evaluation oft zwei Jahrzehnte und mehr umfasst. Jede Diskussion über die Evaluationsbefunde verwischt daher die eingespielten Frontlinien zwischen Regierungsmehrheit und parlamentarischer Opposition. Mit eher positiven Ergebnissen kann die Bundesregierung zwar „besser leben“, stellt aber der entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzung in den achtziger Jahren ein gutes Zeugnis aus. Umgekehrt: Die langfristigen Folgen der entwicklungspolitischen Prioritäten der von ihr zu verantwortenden Programme und Projekte werden erst im kommenden Jahrzehnt zu prüfen und zu bewerten sein.

Doch der Bundestag, der der Frage der *Nachhaltigkeit* der Politik seit mehr als einem Jahrzehnt nachgeht, könnte sein dröhnendes Schweigen rasch beenden und die Bundesregierung mit einigen Fragen konfrontieren, die über den Horizont der bisherigen Untersuchungen und Beratungen hinausweisen:

- Wie beurteilt die Regierung die Nachhaltigkeit ihrer Entwicklungspolitik?
- Wie beurteilt sie die Projektorientierung, Outputorientierung, System- und Innovationsorientierung ihrer Programme und Projekte?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Evaluationsergebnissen für die Policyformulierung, Konzeptgestaltung, Planung und Durchführung von Entwicklungspolitik?
- Von welchem Nachhaltigkeitsverständnis geht das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aus? Auf welchen wissenschaftlichen Grundlagen beruht dieses Verständnis?
- Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für Methodik und Schwerpunkte künftiger Evaluationsarbeit?
- Bietet die Auswahl der Gutachterinnen und Gutachter eine hinreichende Gewähr für

methodisch anspruchsvolle Evaluationen? Findet eine Gutachterschulung statt? Wieweit sind die ausgewählten Gutachter tatsächlich, wie immer wieder versichert, „unabhängig“, d. h. existentiell nicht von Aufträgen des BMZ und seiner kooperierenden Organisationen abhängig?

- Auf welche Weise wird der Sachverstand von Hochschulen und Forschungsinstituten genutzt?

Nur wenn sich der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und der Haushaltsausschuss stärker an der Diskussion solcher Fragen beteiligen, sind sie zur Richtungsbestimmung der Entwicklungspolitik auf Dauer imstande. Und nur wenn sie das Instrumentarium der Evaluation politischer Programme stärker nutzen und zudem ausbauen, werden sie in der Lage sein, Fragen zu stellen und Antworten zu erhalten, die über den Wahrnehmungshorizont bürokratischer Routine und routinierter Selbstbestätigung des Regierungsapparats hinausweisen. Ein einmaliger, kurzer Sachstands-

bericht zur Erfolgskontrolle des Entwicklungsministeriums reicht zur Beantwortung dieser Fragen dagegen nicht aus. Wenn der Deutsche Bundestag wirklich ein Interesse hat, die Entwicklungspolitik der Regierung zu kontrollieren und die entwicklungspolitischen Wirkungen der gesamten Regierungstätigkeit zu prüfen, muss er sich ein geeignetes Instrumentarium schaffen: entweder durch Gründung eines weitestgehend selbstständigen *Evaluationsinstituts* oder durch die Berufung eines *Beauftragten für die Entwicklungspolitik*.²³ Das vorhandene Instrumentarium reicht jedenfalls nicht aus, um Regierung und Parlament zum Sprechen zu bringen.

23 Vgl. hierzu Reinhard Stockmann, Defizite in der Wirkungsbeobachtung. Ein unabhängiges Evaluationsinstitut könnte Abhilfe schaffen, in: E+Z, (1996) 8; ders., Viel Kritik – aber wenig profundes Wissen. Der Mangel an Erkenntnissen über die Wirksamkeit der EZ und wie er behoben werden könnte, in: Stefan Brüne (Hrsg), Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, (Schriften des DÜI), Hamburg 1998; ferner Winfried Böll, Nachwort, in: Nachhaltigkeit und Erfolgskontrolle, GSI Schriftenreihe Bd. 18, Bonn 1999, S. 54.

Staatsversagen, Gewaltstrukturen und blockierte Entwicklung: Haben Krisenländer noch eine Chance?

Die Welt zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist durch ein anhaltend hohes Maß an organisierter Gewalt geprägt. Diese umfasst unterschiedlichste Formen, die in ihrer physischen und psychischen Zerstörungswirkung auch unterhalb der Kriegsschwelle verheerend sind: Der Alltag vieler Menschen ist bestimmt durch Bandenkriminalität, mafios organisierte Verbrechersyndikate (Schutzgelderpressung, Waffen- und Drogenhandel etc.), staatliche Repression, die Willkürherrschaft lokaler Machthaber und Warlords oder – in ländlichen Gebieten – die gewaltsame Auseinandersetzung um ungeklärte Eigentums- und Nutzungsrechte an Land, Weidegründen und Wasserstellen. Zurzeit werden darüber hinaus mehr als 40 Konflikte mit kriegerischen Mitteln ausgetragen, d. h. unter massiver und kontinuierlicher Gewaltanwendung durch militärisch organisierte Konfliktparteien. Länder, deren politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung durch die verschiedensten Ausprägungen kollektiver Gewalt blockiert oder die gar vom inneren Zerfall bedroht sind, sollen im Folgenden als Krisenländer bezeichnet werden. Sie finden sich in nahezu sämtlichen Regionen des Südens (Subsahara-Afrika, Arabischer Raum, Süd-, Südost- und Ostasien, Lateinamerika) und in einigen Subregionen des Ostens (hier: Balkan, Kaukasus, Zentralasien, Teile der Russischen Föderation).

Haben solche Krisenländer eine Chance auf tragfähigen Frieden? Lassen sich die häufig tief verwurzelten Gewaltstrukturen so transformieren, dass ein umfassender gesellschaftlicher Wandel und damit auch eine gedeihliche Entwicklung in Gang gebracht wird? Bildet die Konsolidierung von Staatlichkeit durch *institution building*, die Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen und Dezentralisierung einen Ausweg? Dies sind die Leitfragen des vorliegenden Beitrages.¹ Zunächst

1 Für eine ausführliche Behandlung der Thematik vgl. Tobias Debiel (Hrsg.), *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*, Bonn 2002. Der vorliegende Beitrag stützt sich maßgeblich auf die Ergebnisse dieses Sammelbandes.

gehe ich auf die Krise des Staates ein, die ein wichtiger Erklärungsfaktor für die alltägliche Präsenz von Gewalt und blockierter Entwicklung ist. Dann diskutiere ich Konzepte und Erfahrungen bei der Transformation von Krisenländern,² wobei ich die Kerninstitutionen des Staates (Sicherheitssektor, Justiz) und die Frage der vertikalen Machtteilung (Dezentralisierung) hervorhebe. Ich konzentriere mich auf solche Länder, in denen nach Jahren oder auch Jahrzehnten des Krieges Friedensschlüsse erzielt wurden, die aber zugleich durch fortbestehende Gewaltstrukturen gekennzeichnet sind. Abschließend fasse ich Fallstricke bei der Konsolidierung, Reform und Rekonstitution von Staaten zusammen und verdeutliche sie anhand eines aktuellen Beispiels: des Wiederaufbaus Afghanistans, eines kollabierten Staates.

I. Krise des Staates und Strukturen der Gewalt

Die von Europa übernommenen Strukturen von Staatlichkeit existieren in zahlreichen Krisenregionen bestenfalls in formaler Hinsicht. Nicht selten haben sich Herrschaftsquaden den Staatsapparat angeeignet und finanzieren sich maßgeblich aus den Erlösen, die sich aus dem Mehrwert der Landwirtschaft, den Einkommen des Exportsektors, dem Handel mit wertvollen Rohstoffen und gar Drogen abschöpfen lassen. Oftmals überleben sie auch durch die externe Alimentierung von Entwicklungshilfegebern (insbesondere in Subsahara-Afrika und Zentral-/Südasiens).

2 Der Transformationsbegriff wird hier im allgemeineren Sinne für einen grundlegenden politischen Systemwandel gebraucht und auf die spezifischen Herausforderungen von Krisenländern angewandt. Ich grenze mich damit gegen die in den neunziger Jahren gängige Identifizierung des Transformationsbegriffs mit dem Wandel in den sog. real-sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas ab. Letztere Staaten sind nicht Gegenstand dieses Beitrages.

1. Das Paradox des „lame leviathan“

Der Staat in Krisenländern erweist sich in gewisser Weise als stark und schwach zugleich und kann pointiert mit dem Paradox des „lame leviathan“³ beschrieben werden: Einerseits ist er als repressiver Staat durchaus in der Lage, die gesellschaftlichen Beziehungen zeitweise unter Kontrolle zu halten und sich in ausgewählten Bereichen Ressourcen anzueignen. Andererseits ist er ineffektiv und aufgebläht bei der Erfüllung seiner Wohlfahrts- und Sicherheitsfunktionen und nicht fähig, kohärente Politikkonzepte jenseits bestimmter urbaner Kerne umzusetzen und die sozialen Beziehungen umfassend zu regulieren.⁴

Der unzureichend konsolidierte Staat in Krisenländern ist in der Regel durch ein hohes Maß an Zentralisierung und den Mangel an rechtlich garantierter Autonomie für die lokale Ebene gekennzeichnet. Die „bürokratischen Staatsklassen“⁵ rekrutieren sich weitgehend aus städtischen Eliten, Geschäftsleuten und familiär begründeten Klientelsystemen, die sich über den Staatsapparat Zugriff auf das Mehrprodukt sichern. In manchen Fällen etablieren sich als Parallelstruktur auf lokaler Ebene „Territorial- bzw. Lokalfürsten“ (so genannte *strongmen*), auf die die urbane Staatsklasse nicht durchgreifen kann⁶.

Das hier umrissene Versagen eines oftmals nur rudimentär oder formal existierenden Staates in Krisenländern ist Dreh- und Angelpunkt für die Erklärung innerstaatlicher Konflikte sowie für die geringe Resistenz von Krisenländern gegenüber externer Destabilisierung und fortdauernder Entwicklungsblockaden. Zugleich kann durch kriegerische Gewalt ein einsetzender Staatsverfall beschleunigt werden. In Europa war Staatsbildung ein Prozess, der sich über mehrere Jahrhunderte vollzogen hat. Krisenländer des Südens und Ostens sind gefordert, von einem geringeren Niveau indigener Staatsbildung aus in weitaus kürzerer Zeit den Sprung hinweg zu konsolidierten Nationalstaaten zu schaffen.⁷ Dieser Zeitdruck führt zu einer Überlastung der politischen, adminis-

trativen und zum Teil auch der militärischen Kapazitäten, die sich in einer Kumulation von Krisen und erodierender Legitimität der noch jungen Staaten niederschlägt.

2. Klientelistische Herrschaftssicherung und die Rolle der Entwicklungspolitik

Zentrales Prinzip der Herrschaftssicherung in Krisenländern ist der Klientelismus, der in der Regel durch verschiedenste Formen der Patronage (Begünstigung bei der Ämtervergabe) ergänzt wird. Staatsbürokratische Eliten betätigen sich häufig in einer Mischung aus „Makler“⁸ und „politischem Unternehmer“. Die Bekleidung öffentlicher Ämter dient im Wesentlichen der Aneignung von Ressourcen. Diese nutzt der Politiker oder Bürokrat zum einen zur Selbstbereicherung, zum anderen benötigt er sie, um seine jeweilige politische oder ethno-regionale Klientel zu befriedigen. Klientelismus steht im Gegensatz zum Wettbewerbsprinzip und ist durch ein hohes Maß an Ineffektivität geprägt. Man kann sogar sagen: Klientelismus trägt in gewisser Hinsicht den Keim seiner Selbsterstörung in sich. Um eine ausgeklügelte ethno-regionale Balance aufrechtzuerhalten und die wachsenden Bedürfnisse der Begünstigten zu befriedigen, wächst der Bedarf an Ressourcen kontinuierlich. Klientelismus untergräbt damit die Leistungsfähigkeit des Staates und verhindert sozialen Wandel.⁹

Eine kritische Betrachtung verdient in diesem Kontext die Rolle der Entwicklungshilfe. Sie konnte in der Vergangenheit – bei allen unbestrittenen Erfolgen im Bereich der Grundbedürfnissicherung – in vielen Fällen durchaus als überlebensnotwendige Infusion für den Klientelismus interpretiert werden. Für die Regierungen des Südens war die fortlaufende Finanzierung durch externe Geber wichtiger als die Verantwortlichkeit gegenüber der eigenen Bevölkerung. In manchen Fällen lässt sich sogar nachweisen: Machteliten verhalten sich letztlich rational, wenn sie in ihren Ländern weder Entwicklung fördern noch Armut bekämpfen – erhalten sie sich damit doch die Voraussetzung für den Zufluss weiterer Geber-Gelder.¹⁰

3 Gilbert M. Khadiagala, *State Collapse and Reconstruction in Uganda*, in: I. William Zartman (Hrsg.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Col. – London 1995, S. 35.

4 Vgl. Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N.J. 1988, S. 8.

5 Vgl. Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft: Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt/M. 1981.

6 Vgl. J.S. Migdal (Anm. 4), S. 136f.

7 Vgl. Mohammed Ayoob, *The Third World Security Precipitance: State Making, Regional Conflict, and the Inter-*

national System, Boulder, Col. – London 1995, S. 32–33 und 39–40.

8 Eine interessante Weiterentwicklung des Makler-Konzeptes für die lokale Ebene findet sich bei Thomas Bierchen, *Lokale Entwicklungsmakler. Entwicklungshilfe schafft neue Formen des Klientelismus in Afrika*, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, 39 (1998) 12, S. 322–324.

9 Vgl. J.S. Migdal (Anm. 4), S. 223 und 225.

10 Siehe u. a. am Beispiel der Zentralafrikanischen Republik: Wolfgang Fengler, *Politische Reformhemmnisse und ökonomische Blockierung in Afrika*, Baden-Baden 2001.

3. Strukturen und Formwandel der Gewalt

Durch die mit dem Paradox des „lame leviathan“ bereits angesprochenen Autoritätskrise staatlicher Institutionen sind in zahlreichen Krisenländern „Gewaltmärkte“¹¹ entstanden, auf denen rechtsförmige Beziehungen und Verfahren nicht gelten, sondern Waffen, wertvolle Anbauerzeugnisse und Rohstoffe, Schutzgelder und Zwangsabgaben als Währungen jenseits des Gesetzes dienen. Diese Märkte werden häufig durch Flüchtlingsgemeinschaften und Diasporas mitbetrieben. Angesichts fehlender sozioökonomischer Perspektiven bilden besonders junge Männer eine ideale Basis für Aktivitäten in derart „gewaltoffenen Räumen“. Ein weiterer Faktor ist die umfangreiche und billige Verfügbarkeit von Waffen – und hier insbesondere von Kleinwaffen. Eine Folge: Selbst nach der Beendigung von Kriegen bleibt Entwicklung blockiert, und Gewalt nimmt nicht ab. Mitunter ist sogar das Gegenteil der Fall, etwa in Zentralamerika. Dort gab es seit Mitte der neunziger Jahre – insbesondere in El Salvador – eine drastische Zunahme der Gewaltkriminalität. Mithin lässt sich – wie Sabine Kurtenbach treffend feststellt –, „weniger eine Befriedung und Pazifizierung der gesellschaftlichen Konflikte, sondern vielmehr ein Formwandel der Gewalt“¹² beobachten.

Da der Staat die Kriminalität oft nicht wirksam eindämmen kann, ja mitunter sogar direkt an ihr beteiligt ist, fällt er als Garant von Recht und Ordnung in vielen Ländern weitgehend aus.¹³ Wohlhabende greifen vor diesem Hintergrund verstärkt auf private Sicherheitsdienste zurück. Sowohl Konzerne als auch Regierungen heuern in zunehmendem Maße Wachtruppen und militärische Beraterfirmen an. In Analogie zur „Privatisierung der Gewalt“ durch Rebellen, organisierte Kriminalität und Terrororganisationen lässt sich von einer „Privatisierung der Sicherheit“¹⁴ sprechen. Nahezu alle Weltregionen sind betroffen,

11 Georg Elwert, Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt, in: Trutz von Trotha (Hrsg.), Soziologie der Gewalt, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft, Nr. 37 (1997), S. 86–101.

12 Sabine Kurtenbach, Konfliktsystem Zentralamerika: Gewaltwandel und externe Akteure, in: T. Debiel (Anm. 1), S. 203.

13 Vgl. Peter Lock, Kriege im Wandel – Neue Anforderungen an die Politik, Hamburg 1996 (Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung; Arbeitspapier, Nr. 1), S. 14.

14 Ders., Sicherheit à la carte? Entstaatlichung, Gewaltmärkte und die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols, in: Tanja Brühl/Tobias Debiel/Brigitte Hamm/Hartwig Hummel/Jens Martens (Hrsg.), Die Privatisierung der Weltpolitik: Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn 2001, S. 200–229.

wobei Form und Ausmaß variieren. In den Metropolen befördert die Privatisierung der Sicherheit eine zunehmende Abschottung reicher von armen Lebenswelten, die unterschiedliche Zonen von Sicherheit und Gettobildung in so genannten *gated communities* zur Folge hat. In den Krisenregionen Afrikas, Lateinamerikas und Asiens sichern Privatunternehmen wie Executive Outcomes (mittlerweile aufgelöst), Gurkha Security Ltd. oder Military Professional Resources Inc. Produktions-exklaven ab oder sind – etwa in Sierra Leone oder Angola – als Militärberater oder sogar in Kampfeinheiten im Kriegseinsatz.

II. Konsolidierung und Reform des Staates: Konzepte und Erfahrungen aus Krisenländern

Versagen, Verfall und Kollaps zahlreicher Staaten¹⁵ haben – zusammen mit den Erfahrungen des 11. September 2001 – zu einer „Wiederkehr des Staates“¹⁶ in der wissenschaftlichen und entwicklungspolitischen Debatte geführt. Dieser Fokus geht von der plausiblen Annahme aus, dass ohne ein Mindestmaß an Sicherheit, an Rechtsstaatlichkeit und innerstaatlichen Machtbalancen Bemühungen um gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung kein Fundament haben. Drei Ansätze spielen aus entwicklungspolitischer Perspektive eine prominente Rolle: erstens die Entprivatisierung der Gewalt durch eine Reform des Sicherheitssektors; zweitens die Förderung einer unabhängigen Justiz als Teil der Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit; schließlich die Möglichkeiten einer vertikalen Machtteilung, das heißt der Dezentralisierung von Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen. Im Folgenden werden die wichtigsten Elemente und Probleme solcher Ansätze aufgezeigt. Zur Illustrierung wird mit Guatemala, Georgien und Äthiopien auf drei ausgewählte Krisenländer Bezug genommen, die sich im Zustand eines „zerbrechlichen Friedens“ und blockierten Wandels befinden. Maßstab für den Erfolg von Konsolidierungs-, Reform- und Transformations-

15 Siehe zu dieser begrifflichen Unterscheidung Gero Erdmann, Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert Rüb (Hrsg.), Staat in der Transition, Opladen 2003 (i. E.).

16 Hans-Joachim Spanger, Die Wiederkehr des Staates: Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem, Frankfurt/M. 2002 (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; HSFK-Report 1/2002).

konzepten ist letztlich, ob sie das elementare Bedürfnis breiter Bevölkerungsschichten nach einigermaßen verlässlichem Schutz ihrer physischen und psychischen Integrität – kurzum: nach „menschlicher Sicherheit“¹⁷ – zu befriedigen vermögen.

1. Die Reform des Sicherheitssektors

Der Sicherheitssektor (Militär, paramilitärische Sicherheitskräfte, Polizei, Geheimdienste) ist innerhalb des *institution building* der vermutlich sensibelste Bereich.¹⁸ Oftmals stellt er für die Bevölkerung eher einen „Unsicherheitssektor“ dar, ist er doch maßgeblich verantwortlich für Repression und die Verletzung von Menschenrechten. Insbesondere auf Initiative Großbritanniens entwickelte das Development Assistance Committee (DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in jüngster Zeit Orientierungspunkte für eine Reform des Sicherheitssektors.¹⁹

Von zentraler Bedeutung ist aus rechtsstaatlicher Perspektive eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den Sicherheitskräften sowie ihre Unterordnung, Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit gegenüber zivilen Autoritäten. Das Militär hat – wie andere Organisationen – eine Tendenz, sich immer neue Aufgaben anzumaßen. Zivile Autori-

täten setzen dem in Krisenländern nicht genügend Grenzen – sei es, weil sie Widerstände fürchten, sei es, weil sie bei Gefährdung ihrer Macht das Militär zu Hilfe rufen wollen.

Typisch für Entwicklungsländer ist eine problematische Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Teilen des Sicherheitsapparats. Die zur Landesverteidigung mit schwerstem Gerät ausgerüstete Armee ist häufig auch für die innere Sicherheit zuständig, während die Autorität und Ausrüstung der Polizei eher schwach ist. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Polizei besser auf innerstaatliche Aufgaben vorzubereiten, die bislang noch vom Militär wahrgenommen werden. Darüber hinaus muss es innerhalb der Sicherheitskräfte klare Hierarchien geben, die von ebenso klar definierten zivilen Strukturen kontrolliert und beaufsichtigt werden. Nur Transparenz durch öffentliche Kontrolle ist in der Lage, verdeckte Zuwendungen und Aufgaben jenseits der Legalität zu verhindern. Wichtig hierfür ist ein funktionierendes Parlament, das gerade über seine Haushaltsbefugnisse Kontroll- und Entscheidungsrechte ausübt. Die Unabhängigkeit der Justiz und die Freiheit der Medien sind schließlich unabdingbar, sollen Menschenrechtsverletzungen der Streitkräfte auch tatsächlich geahndet oder gar präventiv verhindert werden.

Am Beispiel Guatemalas lassen sich die Probleme einer Reform des Sicherheitssektors veranschaulichen.²⁰ In diesem zentralamerikanischen Land einigten sich nach Jahrzehnten eines äußerst blutigen Bürgerkrieges Regierung und Guerilla am 29. Dezember 1996 auf einen Friedensvertrag. Das Militär hat in der Folgezeit seine dominierende Rolle im politischen System eingebüßt. Zugleich werden die Streitkräfte jedoch nicht von der Politik kontrolliert und haben sich – nicht zuletzt durch die Schwäche ziviler Institutionen – eine relative Autonomie im politischen System gesichert. Immer noch grassieren Angst und Unsicherheit in weiten Teilen der Bevölkerung. Die politische Elite hat kein eigenständiges Projekt entwickelt, die Demokratie besteht eher formal denn substantiell. Vor allem ist es misslungen, das guatemaltekeische Heer der verfassungsmäßigen Ordnung unterzuordnen – ein Zustand, der durch das Scheitern eines Verfassungsreferendums vom Mai 1999 vorerst zementiert scheint. Es ist offenkundig: Derartige Reformblockaden lassen sich

17 Der von UNDP, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, 1994 in die Diskussion gebrachte Begriff der „menschlichen Sicherheit“ hat seit Mitte der neunziger Jahre als Leitmotiv für die multilateral orientierte Entwicklungs- und Friedenspolitik eine gewisse Leitbildfunktion entwickelt. Sein Vorteil besteht zunächst einmal darin, den Schutz des Einzelnen angesichts vielfältiger Bedrohungen in einer gleichermaßen globalisierten wie fragmentierten Welt in den Mittelpunkt gerückt zu haben. Damit hebt sich „menschliche Sicherheit“ wohlthuend von dem „klassischen“, staatszentrierten Begriff der „nationalen Sicherheit“ ab. Zugleich wird der Terminus in der akademischen und politischen Debatte sehr vage und breit und damit in analytisch kaum nutzbarer Weise gebraucht. Von daher grenze ich hier die Bedeutung auf eine gravierende Beeinträchtigung der physischen und psychischen Integrität des Individuums ein. Siehe zum ursprünglichen Konzept UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung, Bonn 1994; einen zusammenfassenden Überblick zur Debatte gibt Roland Paris, *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, in: *International Security*, 26 (Fall 2001) 2, S. 87–102.

18 Vgl. Nicole Ball, *Wiederaufbau kriegszerrütteter Gesellschaften: Welchen Beitrag können externe Akteure leisten?*, in: T. Debiel (Anm. 1), S. 66–96.

19 Vgl. OECD/DAC, *Helping Prevent Violent Conflict. Orientations for External Partners. Supplement to the DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, Paris 2001 (<http://www.oecd.org/dac/pdf/G-con-e.pdf>). Siehe zu Konzepten der deutschen Entwicklungspolitik: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hrsg.), *Reform des Sicherheitssektors*, Eschborn 2000.

20 Vgl. zum folgenden Absatz Bernardo Arévalo de León, *Der festgefahrene Übergangsprozess: Demokratische Transformation und militärische Konversion in Guatemala*, in: T. Debiel (Anm. 1), S. 226–239.

nicht durch eine Effektivierung des bestehenden Apparates auflösen. Vielmehr geht es um einen gesellschaftspolitischen Wandel, in dem nichtstaatliche Institutionen (Wissenschaftszentren, Universitäten, Nicht-Regierungsorganisationen), Medien und Parlament neue Kompetenzen und ein neues Selbstverständnis entwickeln, um die zivil-militärischen Beziehungen umzugestalten und die „Rückfalloption“ Militär aus dem politischen Leben zu verbannen.

2. Die Förderung einer unabhängigen Justiz

Neben dem Sicherheitssektor bildet die Justiz ein Kernelement von Staatlichkeit. Rechtsstaatlichkeit ist die zentrale Voraussetzung institutionalisierter Konfliktbearbeitung und damit im innerstaatlichen Bereich der beste Garant, den Rückgriff auf Gewalt zu verhindern. Welches sind die Merkmale eines funktionierenden Rechtswesens? Drei Elemente lassen sich angeben: eine unabhängige und unparteiische Richterschaft; das Recht auf Verteidigung und einen fairen Prozess; die Verankerung rechtsstaatlicher Grundsätze wie zum Beispiel die Unschuldsvermutung zugunsten des Angeklagten. In vielen Ländern sind diese Bedingungen nicht erfüllt. Die Justiz ist hier nur „effektiv“, wenn es darum geht, regierungskritische Journalisten oder oppositionelle Politiker zu verhaften und zu verurteilen. Privatrechtliche Streitigkeiten wie auch strafrechtliche Angelegenheiten werden hingegen angesichts fehlender Qualifikationen und Ressourcen kaum angemessen verhandelt. Versagt der Staat bei der Verfolgung eklatanter Verbrechen, sind Selbst- und Lynchjustiz die Folge – ein Phänomen, das etwa in Guatemala in den vergangenen Jahren erschreckend zugenommen hat.

Die Mängel im Justizapparat von Krisenländern sind häufig derart schwerwiegend, dass die Bevölkerung die öffentliche Rechtspflege als nicht-existent betrachtet. Unzureichende Ausbildung, klandestine Strukturen, eine mangelhafte Koordination zwischen Ermittlungsbehörden und Polizei sowie die Verfilzung politischer, militärischer und juristischer Eliten verhindern, dass Kriminelle abgeurteilt werden. Dadurch entstehen unrühmliche Traditionen von Gesetz- und Strafflosigkeit. Hinzu kommt, dass fehlende Rechtssicherheit und Erwartungsverlässlichkeit Geschäftsleute und Investoren von mittel- und langfristigen Planungen abhalten.

Wie kann die Reform der Justiz von außen unterstützt werden? Verschiedene Strategien sind möglich:

- ein kritischer Politikdialog, der die Regierung ermutigt und drängt, der Justiz die Kontrolle des Gewaltmonopols zu ermöglichen;
- technische Unterstützung für die Dezentralisierung der Justiz, um gerade auf lokaler Ebene Recht und Gesetz zur Geltung zu verhelfen;
- Aus- und Weiterbildungsanstrengungen bei Richtern, Staatsanwälten, Verteidigern und Justizbeamten;
- die Einführung von transparenten Auswahlverfahren, damit Spitzenpositionen in der Justiz nach Qualität der Bewerber und nicht nach deren politischen Loyalitäten besetzt werden;
- die Stärkung von Medien und Menschenrechtsorganisationen, damit diese ihre Rolle als *watchdogs* und als „vierte Gewalt“ jenseits des staatlichen Dreiecks von Exekutive, Legislative und Judikative wahrnehmen können.

Georgien ist ein Beispiel dafür, wie maßgeblich eine unzulängliche Rechtsordnung zur Unsicherheit beiträgt.²¹ Die Bürger sind in vielen Fällen staatlicher Willkür und alltäglichen Verbrechen auf Gedeih und Verderb ausgeliefert. Zwar wurde im zurückliegenden Jahrzehnt die Rechtssicherheit durch neue Strafgesetze und strafgerichtliche Verfahren gestärkt. So ist eine Anklage gegen Polizisten oder andere Angehörige des Sicherheitsapparats möglich, wenn diese die Menschenrechte verletzen oder Bürger ohne gesetzliche Grundlage in Haft halten. Auch gab es in den späten neunziger Jahren eine Justizreform, in deren Rahmen verschiedene Institutionen neu besetzt und umstrukturiert wurden. Zum Beispiel wurden die Gefängnisse dem Justiz- statt dem weitgehend diskreditierten Innenministerium unterstellt.

Doch werden Gesetze nach wie vor nur schleppend implementiert, Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe nicht bestraft. Korruption und Filz sind weit verbreitet. Zudem gibt es ein beachtliches Gefälle zwischen Tbilissi und den ländlichen Gebieten. Schließlich hat der Medienbeauftragte der OSZE wiederholt darauf hingewiesen, dass Medien immer wieder in ihrer Unabhängigkeit und in der Freiheit ihrer Berichterstattung gefährdet sind. Die Erkenntnis: Gesetzes- und Verfassungsänderungen können nur dann greifen, wenn sie mit einer gezielten Bekämpfung von Klientelismus und Patronage verbunden sind.

21 Vgl. zum Folgenden David Darchiashvili, Menschliche Sicherheit, liberale Demokratie und die Macht des Nationalismus: Die Staatskrise in Georgien und mögliche Lösungen, in: T. Debiel (Anm. 1), S. 173–201.

Technische Unterstützung für den Justizsektor sollte in diesem Sinne konditioniert und an effektive Möglichkeiten öffentlicher Kontrolle gekoppelt werden.

3. Dezentralisierung und Machtteilung

Neben dem *institution building* spielt bei der Reform und Transformation des Staates die Frage der horizontalen und vertikalen Machtteilung eine wichtige Rolle. Dies gilt besonders für multiethnische Staaten. Auf horizontaler Ebene können Minderheiten beispielsweise durch Veto-Rechte oder Proportionalitätsregeln bei der Besetzung öffentlicher Ämter politisch beteiligt werden. Auf vertikaler Ebene geht es um Dezentralisierung. Sie zielt auf eine gewisse Verlagerung der Entscheidungsgewalt vom Zentralstaat zur regionalen und lokalen Ebene ab, in der Regel in Form eines föderalistischen Staatsaufbaus und einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Dadurch können nicht zuletzt Spielräume für eine ethno-regionale Selbstbestimmung eröffnet werden, die weitergehende Forderungen – bis hin zur Sezession – nicht virulent werden lassen.

Dezentralisierung birgt Chancen in sich: Auf lokaler Ebene sind am ehesten problemnahe Lösungen zu erwarten. Elitenkonkurrenz lässt sich entschärfen, wenn Machtfragen nicht nur in der nationalen Arena entschieden werden, sondern sich auf regionaler und lokaler Ebene Gegengewichte bilden. In Situationen von Staatszerfall kann die lokale Ebene in manchen Fällen recht gut mit autonomen Strukturen für Entwicklung und ein Mindestmaß an menschlicher Sicherheit sorgen, so etwa am Horn von Afrika in Somaliland und Puntland.

Zugleich ist Dezentralisierung nicht ohne Risiken.²² Es gibt nicht nur zentralstaatlichen Machtmissbrauch, sondern auch „lokale Despotie“. Außerdem können Machtverschiebungen infolge von Kompetenzverlagerungen oder Kommunalwahlen gerade in einem Klima von Misstrauen und Feindschaften zu Unruhen führen und bestehende Konflikte zwischen Mehrheiten und Minderheiten, zwischen „Einheimischen“ und „Fremden“ in einer Region verstärken. Schließlich handelt es sich bei der Dezentralisierung um einen ausgesprochen politischen Prozess, der auch missbraucht werden kann.

22 Vgl. Andreas Mehler, Dezentralisierung und Krisenprävention, in: Walter Thomi/Markus Steinich/Winfried Polte (Hrsg.), Dezentralisierung in Entwicklungsländern: Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-Baden 2001, S. 287–299.

Das Beispiel Äthiopiens zeigt in diesem Zusammenhang, wie weit Verfassungsanspruch und -wirklichkeit auseinander klaffen können. Obwohl der Staat nach dem Sturz des von der Sowjetunion und Kuba unterstützten Derg-Regimes (1974–1991) in eine föderale Republik umgewandelt wurde, setzt das *de facto* bestehende Einpartei-Regime diese konstitutionell verankerte Regierungsform in zahlreichen Fällen als raffiniertes Instrument politischer Herrschaftssicherung ein. Siegfried Pausewang hat dies auf den Punkt gebracht: „Die Verwaltung ist zwar dezentralisiert, aber sie wird von der Partei zentral kontrolliert.“²³ Dabei können unliebsame Beschwerden geschickt auf die regionale und lokale Ebene verschoben werden, um von der Mitverantwortung der Zentralregierung abzulenken. Eine derartige Pseudo-Dezentralisierung wird auch genutzt, um erste Formen der Gewaltenteilung, die sich in der Hauptstadt herausgebildet haben, auszuhebeln. In Addis Abeba gibt es beispielsweise eine Reihe couragierter Richter, die durchaus auch gegen die Regierung entscheiden. Doch die Regierung kann solche Urteile unterlaufen, indem sie heikle Fälle auf die von ihr besser kontrollierbare lokale Ebene verweist. Dezentralisierung – so die Quintessenz – ist ein viel versprechender Ansatz, der Weg dorthin aber mit zahlreichen Stolpersteinen gepflastert. Geber müssen vor diesem Hintergrund darauf achten, dass Pluralismus und Transparenz der Entscheidungsverfahren durch Kompetenzverlagerungen nicht vermindert werden. Außerdem gilt es, funktionierende Strukturen, die jenseits des „modernen Staates“ bestehen, angemessen zu berücksichtigen und in einen übergreifenden, rechtsstaatlichen Rahmen einzubetten.

III. Fallstricke des staatszentrierten Ansatzes und Konsequenzen für die Praxis des „state-building“

Konsolidierung und Reform von Staaten wurden bis Ende der achtziger Jahre in der Entwicklungszusammenarbeit vernachlässigt, weil sie als zu „politisch“ galten. Die Debatte der zurückliegenden Jahre wie auch bereits angelaufene Programme sind als Fortschritt zu werten, wird nunmehr doch eine zentrale Ursache für die Zunahme organisierter Gewalt und für Entwicklungsblocka-

23 Siegfried Pausewang, Äthiopien: Staatskrise, Rechtsstaatlichkeit und die Reform des Sicherheitssektors, in: T. Debiel (Anm. 1.), S. 263–290, hier: S. 271.

den angegangen. Allerdings birgt, wie die bisherigen Fallbeispiele schon andeuteten, ein staatszentrierter Ansatz auch Gefahren in sich, die zur Vorsicht gemahnen und Korrekturen erforderlich machen. Derartige Probleme potenzieren sich, wenn es um die Rekonstitution regelrecht kollabierter Staaten geht.

1. Fallstricke des staatszentrierten Ansatzes

Ich möchte vier Fallstricke hervorheben: Erstens kann die Unterstützung von Regierungsinstitutionen zur Stärkung demokratisch nicht legitimer Machthaber führen und von politischen oder militärischen Oppositionsgruppen wie auch von gesellschaftlichen Kräften als Parteinahme interpretiert werden. Im Extremfall läuft ein State-building-Projekt Gefahr, „den Bock zum Gärtner zu machen“, d. h. den für Repression und gewaltsamen Konfliktaustrag mitverantwortlichen Staatsapparat auch noch aufzuwerten. Vor diesem Hintergrund darf die Unterstützung von Staatsfunktionen keine „exklusive Unternehmung“ zwischen Regierungen sein, sondern muss sowohl auf Geber- als auch auf Nehmerseite durch öffentliche und parlamentarische Kontrolle flankiert werden. Zweitens sind externe Akteure in der Regel auf Anlaufstellen in den Hauptstädten orientiert und suchen sich Ansprech- und Kooperationspartner im Establishment bzw. bei urbanen Gegenteilen. Dadurch können implizit Tendenzen zur Zentralisierung befördert werden oder auch – bei einer übermäßigen Delegation von originär staatlichen Aufgaben an Nichtregierungsorganisationen – hybride Strukturen geschaffen werden. Die reale Lage breiter Bevölkerungsschichten gerät so allzu leicht in den Hintergrund. Als Konsequenz muss die Projekt- und Programmplanung von vorneherein die regionale und lokale Ebene als integrale Elemente von Staatlichkeit einbeziehen.

Das dritte Problem ist damit eng verbunden. In vielen Krisenregionen ist der Staat in weiten Landesteilen *de facto* nicht präsent. Sobald der „moderne Staat“ versucht, diese Gebiete zu durchdringen, wird er als Instrument der Ausbeutung und Repression wahrgenommen. Ein Mindestmaß an menschlicher Sicherheit und Erwartungsverlässlichkeit können unter solchen Bedingungen – v. a. in Subsahara-Afrika und Zentralasien – traditionelle Institutionen und Streitschlichtungsverfahren leisten. Gerade in Situationen von Staatsverfall oder gar -kollaps haben solche Strukturen in den vergangenen Jahren eine Wiederbelebung erfahren und zum Teil funktionale Äquivalente für Staatlichkeit geschaffen. Entwicklungspolitik muss dieser Realität „geschichteter Staatlichkeit“ Rech-

nung tragen. Von daher sollte es kurz- und mittelfristig darum gehen, die Vielfalt von Rechts- und Herrschaftsräumen aneinander „anschlussfähig“ zu machen und zu verschränken. Bei Ziel- und Wertekonflikten muss die Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards im Sinne eines „kleinsten gemeinsamen Nenners“ als Orientierungspunkt dienen. Eine völlige Integration erscheint in Fällen von Staatsverfall oder -kollaps erst in einem längeren Prozess sinnvoll und machbar. Viertens muss die Konsolidierung, Reform und Rekonstitution von Staaten durch sozioökonomische Maßnahmen flankiert werden. Ohne die Beseitigung von Armut wird es keine Loyalität der Bevölkerung gegenüber dem Staat geben. Perspektivlosigkeit treibt junge Männer zudem fast zwangsläufig in Gewaltökonomien, die angesichts weit verbreiteter Arbeitslosigkeit und zerfallender Sozialstrukturen eine sehr nahe liegende und rationale Option darstellen.

2. Der Wiederaufbau kollabierter Staaten: Afghanistan als Probe aufs Exempel

Standardmodelle zur Konsolidierung, Reform und Rekonstitution von Staaten, die ohne Bezug auf regionale und kulturelle Besonderheiten konzipiert sind, laufen angesichts der eben skizzierten Probleme geradezu zwangsläufig ins Leere oder gar in die Irre. Statt dessen kommt es auf die Bereitschaft an, für jeden Einzelfall eine gesonderte Strategie zu entwickeln und diese kritisch mit bisherigen Erfahrungen abzugleichen. Was dies konkret bedeuten kann, soll abschließend am Beispiel eines kollabierten Staates veranschaulicht werden: Afghanistan. Dort findet derzeit die Probe aufs Exempel für den Wiederaufbau eines Staates statt. Probleme und Dilemmata des „state-building“ lassen sich in solch einem Fall quasi im Brennglas beobachten.

Ende des 19. Jahrhunderts als Pufferstaat zwischen Britisch-Indien und Russland etabliert, entwickelte Afghanistan sich nach und nach zu einem „Rentierstaat“, der sich kaum auf produktive Tätigkeiten im Inland stützte, sondern beispielsweise in den siebziger Jahren 40 Prozent des Staatshaushalts aus Entwicklungsgeldern bestritt.²⁴ Die Konflikte, die sich zwischen traditionell orientierten Clanchefs und Talschaftsanführern einerseits und der ab 1979 durch sowjetische Truppen unterstützten staatsbürokratischen Elite anderer-

²⁴ Vgl. Andreas Wimmer/Conrad Schetter, Staatsbildung zuerst: Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans, Bonn 2002 (Zentrum für Entwicklungsforschung; ZEF Discussion Papers, Nr. 45), S. 8–10.

seits entwickelten, eskalierten schließlich zu Krieg und Staatszerfall. Nach dem Fall der moskauorientierten Regierung betrieben sowohl die Mudjahidin (1992–1996) als auch die Taliban (1996–2001) eine Politik der klientelistischen Herrschaftssicherung. Nachdem eine US-geführte multinationale Koalition in Zusammenarbeit mit der so genannten Nordallianz Ende 2001 das Taliban-Regime gestürzt und eine Regierung unter Präsident Hamid Karzai etabliert hat, ist das Land immer noch nur in Teilen befriedet und von einem wirklichen Neuanfang weit entfernt.

Marina Ottaway und Anatol Lieven von der Carnegie Endowment for Peace haben vor diesem Hintergrund die westlichen Handlungsoptionen provokativ auf zwei Alternativen hin zugespitzt.²⁵ Einerseits könne der Westen das Standardmodell des „demokratischen Wiederaufbaus“ anwenden. Dieses sieht die Verabschiedung einer rechtsstaatlich orientierten Verfassung, baldige Wahlen, die massive, durch internationale Finanzinstitutionen gemanagte Wirtschaftshilfe und eine breite Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGO) vor und wird in einer Übergangszeit durch internationale Truppenpräsenz abgestützt. Doch halten Ottaway und Lieven dieses Modell schlichtweg für eine gefährliche Illusion – und haben hierfür gute Argumente: Angesichts der gegebenen Machtverhältnisse habe in Afghanistan eine Zentralregierung keine Chance, sich gegen die regionalen Warlords durchzusetzen. Auch sei das Konzept moderner, säkularer Staatlichkeit dem quasimittelalterlichen System in weiten Landesteilen nicht angemessen. Stattdessen plädieren Ottaway und Lieven für eine „geordnete Anarchie“ jenseits eines Zentralstaates. Sie berufen sich dabei auf die Erfahrungen im Somalia der neunziger Jahre. Dort sei nach Abbruch der humanitären Intervention die Gewalt deutlich zurückgegangen, der internationale Handel habe sich wiederbelebt. Ihre Empfehlungen: Es könne für externe Akteure nur um die Absicherung einiger Basisfunktionen gehen: ein Mindestmaß an Sicherheit, die Absicherung von Handelswegen. Die Hilfe solle direkt an die Regionen weitergeleitet werden, dafür müsse man die Beziehungen zu den Warlords institutionalisieren und diese in die Pflicht nehmen. Schließlich solle die Regierung in Kabul eher die Rolle eines Mediators denn einer Zentralmacht einnehmen.

Das Konzept der „geordneten Anarchie“ ist sehr brüchig: Welche Akzeptanz soll eine Zentralregie-

²⁵ Vgl. Marina Ottaway/Anatol Lieven, Afghanistan: Zu hohe Erwartungen sind gefährlich, in: *Der Überblick*, 38 (2002) 2, S. 67–71.

rung erreichen, die über keinerlei Sanktionsmittel verfügt? Lassen sich die Kriegsfürsten durch Kooperationsangebote ohne weiteres „einkaufen“? Eröffnet ein politisches Vakuum externen Mächten nicht Spielräume zur Destabilisierung? Meine These: Die Konsolidierung und Rekonstitution von Staaten muss in Ländern wie Afghanistan einem dritten Weg folgen. Dabei sollte die internationale Gemeinschaft – so es einigermaßen vertrauenswürdige Kooperationspartner gibt – Kernfunktionen des Staates fördern, sprich: Polizei, Militär, Justiz, Erziehung und Gesundheit. Zugleich darf das Motto „Staatsbildung zuerst“²⁶ nicht auf eine Zementierung von Konflikten zwischen moderner städtischer Elite und traditionaler Landbevölkerung hinauslaufen. Deshalb ist es unumgänglich, bestehende Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene zu berücksichtigen und anzuerkennen, wenn sie leidlich funktionieren. Dies gilt für traditionelle Institutionen der Konfliktschlichtung wie *shura* und *jirga*, aber auch für Verwaltungsorgane, die von lokalen Machthabern bestimmt werden. Unterstützung kann freilich nur konditioniert erfolgen und muss – gerade bei nur wenig legitimierten Herrschern – an eine schrittweise Reform im Sinne rechtsstaatlicher Prinzipien gebunden werden. Dabei darf die Zusammenarbeit mit Kriegsfürsten nicht auf Kosten demokratisch orientierter oder traditionell legitimer Kräfte gehen.

Flankierend zum politischen Prozess sind schließlich sozioökonomische Maßnahmen unerlässlich.²⁷ Die Förderung von Agrarstrukturen dient dabei auch dazu, im Rahmen einer Doppelstrategie (Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols; Förderung wirtschaftlicher Alternativen) die Drogenökonomien zurückzudrängen. Bei den Hilfsmaßnahmen ist eine Überschwemmung mit ausländischem Geld und Experten tunlichst zu vermeiden. Ein solches Vorgehen schafft in der Regel Strukturen, die Eigenanstrengungen behindern und Selbstbereicherung befördern.

Als Quintessenz für externe Akteure lässt sich festhalten: Terminologie und Maschinerie der Entwicklungspolitik dürfen nicht dazu verführen, den Prozess des „state-building“ als „technokratisches Projekt“ misszuverstehen.²⁸ Zahlreiche Rück- und

²⁶ A. Wimmer/C. Schetter (Anm. 24).

²⁷ Vgl. für ein umfassendes Konzept des Peacebuilding in Afghanistan: Astri Suhrke/Kristian Berg Harpviken/Arne Knudsen/Arve Ofstad/Arne Strand, *Peacebuilding: Lessons for Afghanistan*, Bergen 2002 (Chr. Michelsen Institute, Report 9/2002).

²⁸ Vgl. die treffende Argumentation bei Volker Matthies, *Kriege: Erscheinungsformen, Kriegsverhütung, Kriegs-*

Fehlschläge – sei es in den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (Zentralasien, Südkaukasus), sei es im Rahmen multilateral geförderter Friedenskonsolidierung (Kambodscha, Kosovo, Afghanistan, Osttimor, Guatemala etc.) – zeigen, dass es

beendigung, in: Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch, München–Wien 2003 (i. E.). Zahlreiche Fallstudien und neuere Erkenntnisse zur Frage der Friedenskonsolidierung finden sich zudem in: Mir A. Ferdowsi /Volker Matthies, Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Bonn 2003 (i. E.).

sich im Kern um einen genuin politischen Prozess handelt. Wichtiger als umfangreiche Zuwendungen sind ein klares Konzept und verlässliche Ansprechpartner vor Ort. Staatsbildung – ob von außen unterstützt oder nicht – wird in zahlreichen Krisenregionen der Welt ein defizitärer Prozess bleiben, da Macht- und Gewaltstrukturen einer tief greifenden Änderung entgegenstehen. Nichtsdestoweniger gibt es Ansatzpunkte, die Weichen zumindest in Richtung eines fragilen Wandels zu stellen. Es wäre – nicht zuletzt angesichts der Erfahrungen des 11. September 2001 – fahrlässig, diese (begrenzten) Chancen nicht gewissenhaft zu nutzen.

Die wahren Globalisierungsgegner oder: Die politische Ökonomie des Terrorismus

Armut und Verelendung münden gewiss nicht automatisch in Terrorismus. Bevor Menschen im Namen einer Idee ihr Leben der Gewalt verschreiben, müssen viele Dinge zusammenkommen. Gäbe es einen solchen Automatismus, dann wäre beispielsweise Lateinamerika seit Jahrzehnten ein nicht versiegender Quell terroristischer Aktivitäten, und das ist zum Glück bisher nicht der Fall. Gleichwohl halte ich es für unbestreitbar, dass die Prediger von Hass und Fanatismus in Gesellschaften mit wachsender Verelendung, Ausgrenzung und Hoffnungslosigkeit einen fruchtbaren Nährboden finden – eine Einschätzung, die sogar der Bundesnachrichtendienst teilt, wie dessen Vizepräsident Hans-Georg Beth kürzlich erklärte.

Auf solch gefährlichem Humus lebt aber inzwischen ein gutes Drittel der Menschheit – mit weiter ansteigender Tendenz. Folgende Daten, die in der derzeitigen Debatte weitgehend ignoriert werden, können die Entwicklung veranschaulichen: Im Rückblick betrachtet erlebte die Weltwirtschaft in der Zeit von 1960 bis 1980 goldene Jahre. In Lateinamerika, Schwarzafrika und den arabischen Staaten, auch weltweit, wuchs die Wirtschaftsleistung pro Kopf in erstaunlichem Maß. Datiert man ungefähr ab 1980 die neue Ära der Globalisierung, dann muss man entgegen aller liberalistischen Propaganda feststellen, dass diese neue Epoche für große Teile der Menschheit eine Ära des Niedergangs war. In Lateinamerika schrumpfte das Pro-Kopf-Wachstum von 78 Prozent in den Jahren 1960 bis 1980 auf gerade noch acht Prozent in den darauf folgenden zwei Jahrzehnten; in Schwarzafrika ging das Wachstum der Wirtschaftsleistung in denselben Zeiträumen von einst 39 Prozent auf minus 14 Prozent zurück; und die arabischen Staaten verharren seit 1980 de facto in der Stagnation, nachdem sich ihre Wirtschaftskraft in den zwei Jahrzehnten zuvor noch beinahe verdreifacht hatte (vgl. Abb. 1).

Kein oder geringes Wachstum hat aber in kapitalistischen Marktwirtschaften zur Konsequenz, dass Kapitaleignern und Privilegierten ein immer größerer Anteil der Einkommen zuwächst. Im Resultat wachsen in den betroffenen Ländern Armut und Verelendung. Und tatsächlich nimmt im Welt-

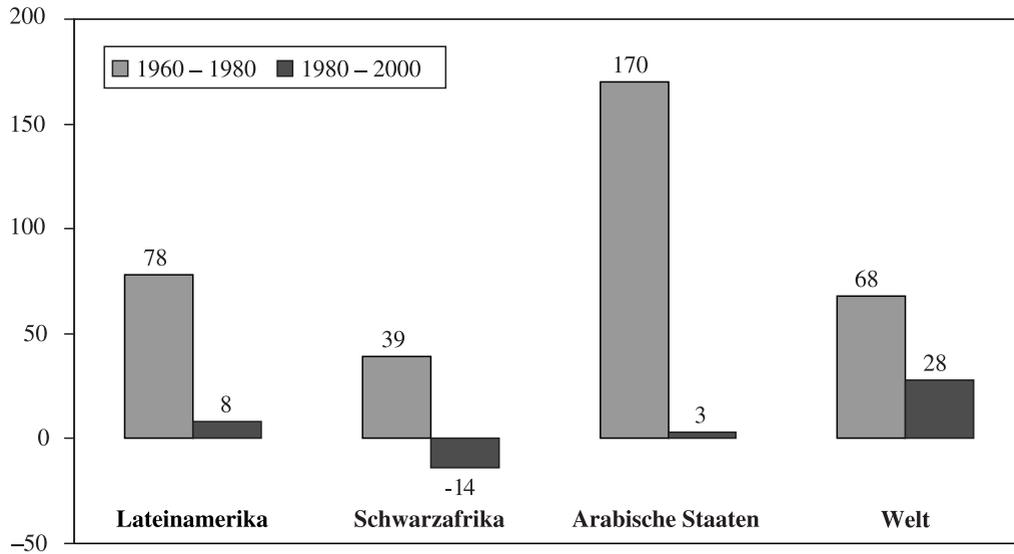
maßstab die Ungleichheit seit 20 Jahren zu. 1960 betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen beim reichsten Fünftel der Menschheit ungefähr das 30fache des ärmsten Fünftels. Am Ende des Jahrhunderts war diese Differenz auf das 78fache gewachsen.

Hinter solchen Zahlen verbirgt sich milliardenfache Not. Horst Köhler, derzeit Chef des Internationalen Währungsfonds (IWF), warnte schon 1999 – das war lange vor der aktuellen Terrorismusdebatte: „Die extremen Ungleichgewichte in der Verteilung der Wohlfahrtsgewinne werden mehr und mehr zu einer Bedrohung der politischen und sozialen Stabilität weltweit.“ Dumm ist nur, dass es gerade jene von Köhler und den westlichen Regierungen beeinflussten internationalen Institutionen sind – der IWF, die Weltbank, die Welthandelsorganisation –, die eine ganz wesentliche Mitverantwortung für den Niedergang tragen. Seit 20 Jahren forcieren diese Organisationen mit Unterstützung und auf Geheiß unserer Regierungen in weiten Teilen der Welt eine Politik, die es nahezu unmöglich macht, dass die Globalisierung erfolgreich verläuft und der ganzen Menschheit zugute kommt. Sie sind damit die wahren, global agierenden „Globalisierungsgegner“.

Ihre zerstörerische Politik hat drei Elemente: Das erste und wichtigste ist die radikale Liberalisierung der Kapitalmärkte in den Entwicklungsländern. Jedes Land, das beim IWF oder bei der Weltbank einen Kredit beantragt, ist mit der Bedingung konfrontiert, dass es seine Banken und sein Finanzwesen für den externen Kapitalmarkt öffnen muss. Weiterhin fordern die IWF-Funktionäre stets, dass möglichst viele Staatsunternehmen privatisiert werden, auch wenn dafür die Voraussetzungen, zum Beispiel arbeitsfähige Aufsichts- und Wettbewerbsbehörden, noch gar nicht gegeben sind. Darüber hinaus muss ein Land, das von IWF und Weltbank Finanzmittel erhalten will, große Teile seines Binnenmarktes für den internationalen Wettbewerb öffnen, auch wenn die nationalen Unternehmen noch gar nicht wettbewerbsfähig sind.

Die weitaus größten Verheerungen richtet hierbei zweifellos die Liberalisierung des Kapitalverkehrs

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum pro Kopf (in Prozent)



Quelle: Weltbank.

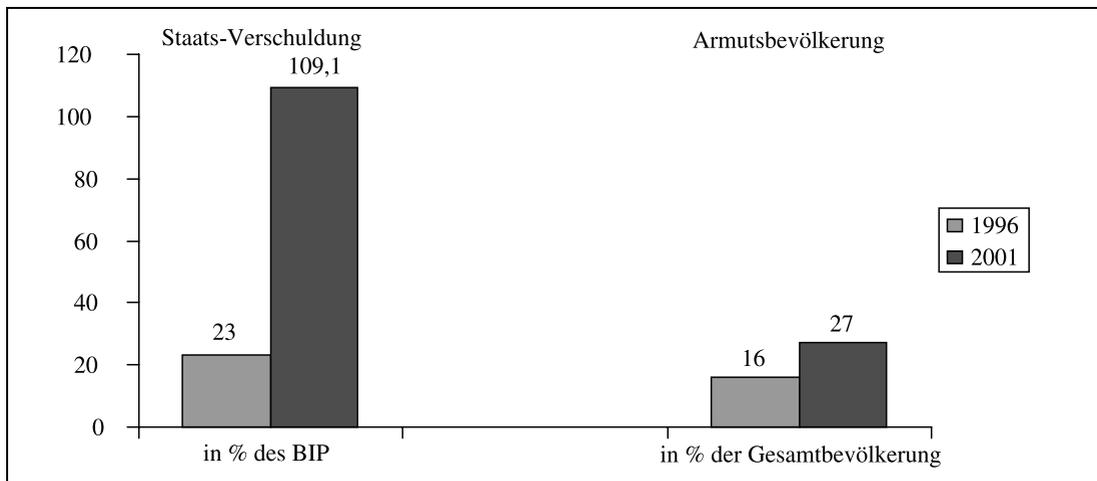
an: Indem die interne Geld- und Finanzpolitik dem Wettbewerb des internationalen Kapitalmarkts ausgesetzt wird, setzt in der Regel zuallererst eine dramatische Kapitalflucht ein. Das führt, wie zahlreiche Beispiele belegen, häufig zu hohen Zinsschocks mit fatalen Folgen: Die Kredite in inländischer Währung werden teuer, wodurch die interne Wirtschaftsentwicklung stark behindert wird, weil kleine und mittlere Unternehmen nicht mehr an günstiges Kapital kommen, um zu expandieren. Gleichzeitig werden die Zentralbanken der betroffenen Staaten angehalten, große Mengen an Devisenreserven zu horten, um sich gegen die Kapitalflucht und die Schwankung des Wechselkurses zu schützen, wodurch wertvolles Kapital in harter Währung der Binnenwirtschaft entzogen und stattdessen in US-Staatsanleihen investiert wird – ohne dass dadurch jedoch die Anfälligkeit für Währungs- und Zahlungsbilanzkrisen tatsächlich nennenswert reduziert würde: Mexiko 1994, Thailand und Indonesien 1997, Korea, Russland und Brasilien 1998, Argentinien 2001 – schon diese spektakulären Finanzkrisen demonstrieren, wie destruktiv das so geschaffene System ist.

Nehmen wir den Fall Indonesien: Als das Land den IWF-Forderungen nachkam, handelte es geradezu kontraproduktiv, weil genügend inländische Ersparnisse vorhanden waren, um die Entwicklung zu finanzieren. Es gab keine sinnvolle ökonomische Begründung für eine Liberalisierung des

Kapitalverkehrs in Indonesien. Das einzig erkennbare Motiv bestand darin, dass die westliche Finanzindustrie, insbesondere die Wall Street, am Boom in Indonesien mitverdienen wollte. Mit einer Mischung aus handelspolitischen Zugeständnissen und Drohungen brachten die US-Regierung und ihre IWF-Helfer das Regime des damaligen Diktators Suharto auf Linie: Also wurde liberalisiert, was den damaligen Zentralbankgouverneur schon zwei Jahre später zu der Bemerkung veranlasste: „Wir hatten begonnen, die Fundamente unseres Hauses zu bauen, aber plötzlich waren wir Gastgeber einer globalen Party.“ Es kam zu einem gigantischen Kapitalzufluss, hauptsächlich in Form von kurzfristigen Anlagen und Krediten, die aber im Inland langfristig investiert wurden. Die billigen Dollars hoben so die nationale Geldpolitik völlig aus den Angeln. Ganz gleich wie sehr die Zentralbanker die Zinsen für indonesische Rupien auch anhoben, den Boom konnten sie nicht bremsen. Innerhalb kürzester Zeit war Indonesien dadurch im Milliarden-US-Dollar-Maßstab am kurzen Ende verschuldet und am langen Ende investiert.

Das musste früher oder später schief gehen. Als das auch die Anleger aus Amerika und Europa erkannten und panikartig mit ihrem Geld die Flucht ergriffen, verlor die indonesische Währung auf einen Schlag 70 Prozent ihres Wertes. Und das war nur der erste Akt; im zweiten folgte dann ein

Abbildung 2: Mehr Schulden, mehr Armut – der Fall Indonesien



Quelle: Credit Lyonnais; Weltbank.

IWF-Programm, das einen Abgrund an Doppelmoral offenbarte: Dieselben Akteure, die den Indonesiern kurz zuvor die Liberalisierung abgerungen hatten, verordneten nun, mitten in der Krise, ein radikales Sparprogramm. Nicht nur setzten sie die Streichung der für die Bevölkerung lebenswichtigen Lebensmittel- und Benzinsubventionen durch, sie verschrieben dem Land auch eine Hochzinspolitik – also genau das Gegenteil dessen, was unsere Zentralbanken und Regierungen in wirtschaftlichen Krisenzeiten vernünftigerweise zu tun pflegen. Indonesien wurde diese Möglichkeit verweigert: Den IWF-Forderungen nicht zu folgen hätte bedeutet, vom internationalen Handel völlig abgeschnitten zu werden.

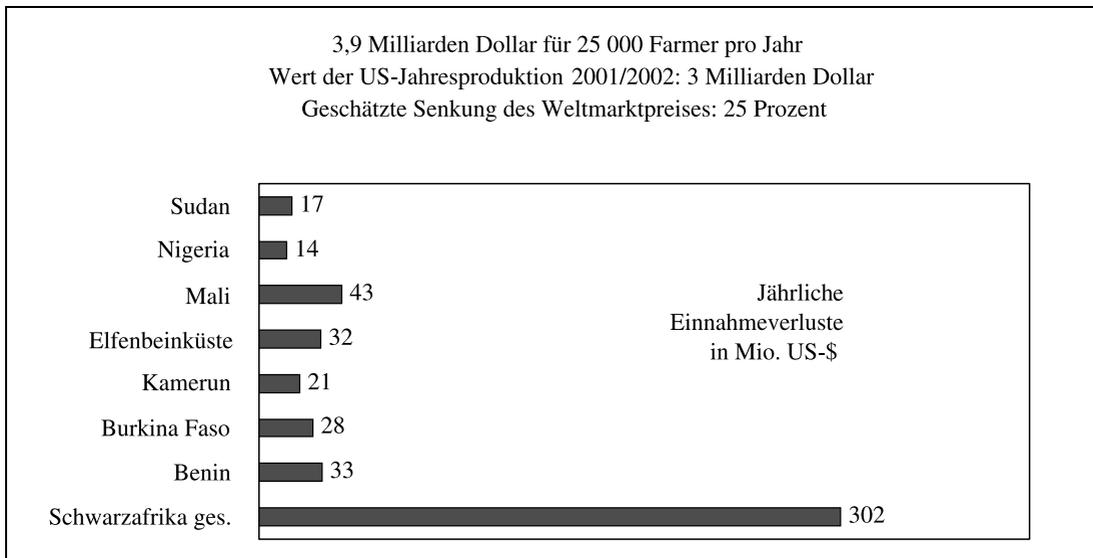
Im Resultat, so beschrieb es der spätere indonesische Industrieminister, wurden „drei Jahrzehnte der Entwicklung ausgelöscht“. Tatsächlich sank die Wirtschaftsleistung im Land um volle 15 Prozent. 20 Millionen Indonesier, die gerade etwas aufzubauen begonnen hatten, wurden wieder in absolute Armut zurückgeschleudert. Und die 23 Milliarden US-Dollar als IWF-Kredit, die dem Land nun zufließen, dienten ausschließlich dazu, die Schulden von privaten Unternehmen in Indonesien in staatliche Schulden umzuwandeln. Nichts davon kam der Bevölkerung zugute (vgl. Abb. 2).

Man versetze sich in die Lage eines indonesischen Bürgers. Der reiche Norden vergibt im Krisenfall 23 Milliarden US-Dollar Kredit und lässt gleichzeitig sowohl die Lebensmittel als auch den öffentlichen Nahverkehr um 100 Prozent teurer werden.

Und damit nicht genug: Mitten in der Krise nutzten ausländische Investoren sofort die Gelegenheit, große Teile der produktiven Industrie – Indonesien war bis zu diesem Zeitpunkt ja ein erfolgreiches Entwicklungsland – aufzukaufen. „This is a money making opportunity“, wie es die ganzseitige Anzeige eines britischen Investmentfonds in der Financial Times zynisch kommentierte, während es auf Djakartas Straßen bereits zu gewaltsamen Protesten einer aufgebrachtten Bevölkerung kam. Gewiss, ein kausaler Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Katastrophe und dem Zulauf für die Islamisten ist nicht zu beweisen. Aber dass der Ausverkauf ihres Landes inmitten der Krise zornige junge Männer für Hassparolen empfänglich macht, liegt nahe. Und genau das war der Vorlauf des Attentats in Bali.

Nicht minder verheerend wirkt in diesem Kontext der so genannte Freihandel, hinter dem sich bisher nichts als eine einseitige Interessenpolitik verbirgt. Der IWF und die amerikanischen und europäischen Regierungen drängen in den weniger entwickelten Ländern stets massiv auf eine Liberalisierung und Öffnung der internen Märkte. Nur dadurch, so die Verheißung, könne eine aufholende Entwicklung gelingen. In Wahrheit hat sich diese Verheißung bis heute noch in keinem einzigen Fall erfüllt. Es lässt sich schlicht kein Land finden, wo durch Handelsliberalisierung Entwicklungsfortschritte erzielt worden wären. Stattdessen trat überall das Gegenteil ein: Fast immer war eine häufig ineffiziente und auch staatlich schlecht verwaltete Industrie nicht wettbewerbsfähig. Und

Abbildung 3: Armut durch Überfluss: Amerikas Baumwolldumping und die Folgen



Quelle: Oxfam.

nach der Liberalisierung gab es diese Industrien gar nicht mehr. Das ist aber nur die eine Seite.

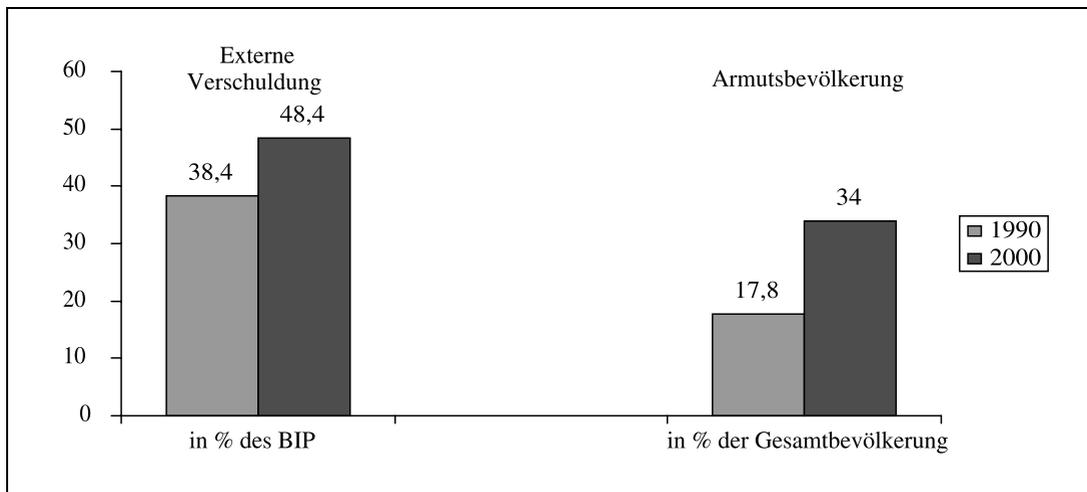
Die andere Seite ist: Die Liberalisierung fand und findet bis heute einseitig statt. Für die wichtigsten Exportprodukte des Südens, Agrarprodukte und Textilien, sind die Märkte in Europa und den USA entweder quotiert oder ganz gesperrt. Zugleich nehmen die OECD-Länder im Durchschnitt für Importe aus Entwicklungsländern einen vierfach so hohen Zoll wie im Handel untereinander. Für verarbeitete Produkte gibt es darüber hinaus nach wie vor die so genannte Zolleskalation, das heißt, höher verarbeitete Rohstoffe werden automatisch mit höheren Zöllen belegt. Und das hat zur Folge, dass eine verarbeitende Industrie in den Rohstoffländern gar nicht erst entstehen kann.

Von freiem Handel kann also keine Rede sein. Im Gegenteil: Das schon bestehende Protektionismussystem wurde mit Hilfe der Welthandelsorganisation sogar noch perfektioniert: durch den Schutz der Patente. 90 Prozent des technologischen Wissens sind in Form von Patenten im Norden gebunden. Und WTO, Weltbank, IWF und unsere Regierungen klagen gnadenlos teure Lizenzgebühren ein, sobald jemand das patentierte Wissen einsetzen möchte; im Falle der Aids-Medikamente für Südafrika wurde dieser Dauerskandal erstmals Thema der Weltpolitik, und eine weltweite Protestbewegung erzwang Konzessionen.

Und damit immer noch nicht genug. Den Gipfel der Perversion erklimmt das System im Agrarbereich. Wir, im wesentlichen Europa und die USA, subventionieren unsere Agrarproduktion mit einer Milliarde US-Dollar pro Tag, das sind 360 Milliarden im Jahr; das ist etwa das Siebenfache der pro Jahr weltweit gewährten Entwicklungshilfe. Und mittels dieser Subventionen zerstören wir genau die Märkte, auf denen die schwächsten Entwicklungsländer noch am ehesten wirtschaftliche Erfolge erzielen könnten.

Die USA beispielsweise gewähren ihren 25 000 Baumwollfarmern jährliche Subventionen in Höhe von 3,9 Milliarden US-Dollar – das ist mehr als der gesamte Wert der US-Jahresproduktion –, wodurch die Weltmarktpreise für Rohbaumwolle um etwa 25 Prozent gesenkt werden. Durch diesen künstlich niedrig gehaltenen Preis entgehen aber einem kleinen Land wie Mali rund 43 Millionen Dollar Einnahmen pro Jahr; das ist für die dortige Bevölkerung eine Riesensumme. Schwarzafrika insgesamt verliert nach Angaben der Entwicklungshilfeorganisation Oxfam nur durch diese eine Subventionsmaßnahme mehr als 300 Millionen US-Dollar jährlich (vgl. Abb. 3). Die Zahlen für Ägypten und Pakistan, ihrerseits große Baumwollproduzenten und -exporteure, sind entsprechend groß, auch dort ist der Schaden immens, und mit den vor enthaltenen Einnahmen wird Hunderttausenden junger Menschen zugleich die Zukunft verweigert.

Abbildung 4: Mehr Schulden, mehr Armut – der Fall Pakistan



Quelle: State Bank of Pakistan.

Noch ist Westafrika kein Hort des Terrorismus, jedenfalls keiner, der uns bedroht. Aber die Bevölkerung in dieser Region erfährt einen dramatischen wirtschaftlichen Niedergang. In der Elfenbeinküste, in Burkina Faso und in Nigeria fahren die Islamisten bereits reiche Ernte ein und zetteln gewalttätige Auseinandersetzungen und Bürgerkriege an.

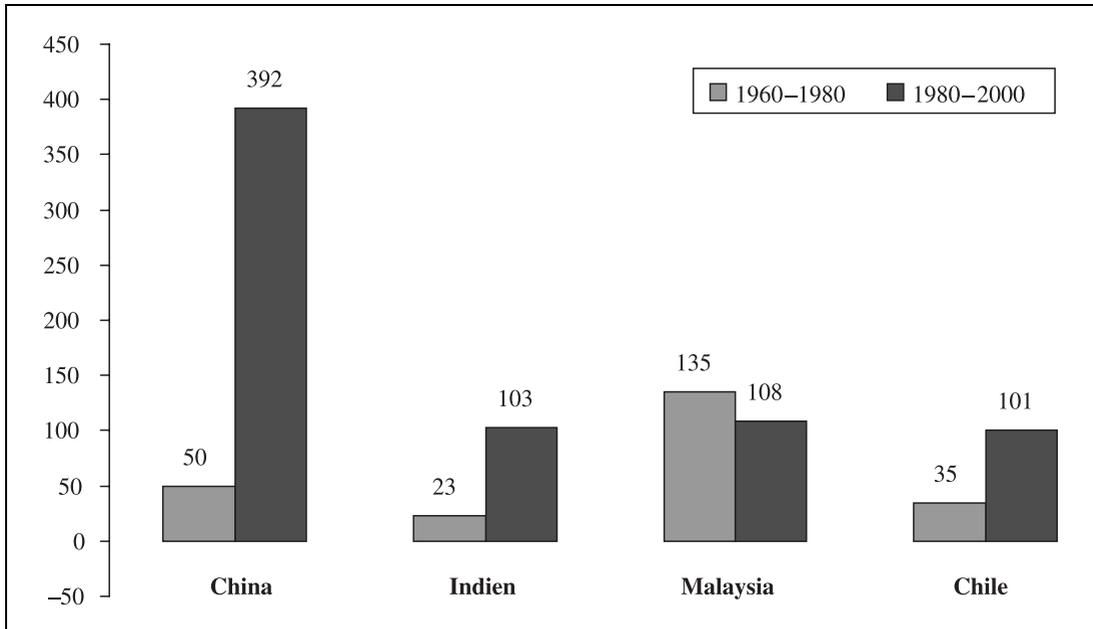
Freigabe des Kapitalverkehrs, Öffnung der Schleusen für Importe, garantierte Gewinne für internationale Investoren: So haben wir eine regelrechte Mechanik der Ungleichheit und der Verelendung geschaffen. Das Ergebnis dieser absurden Politik ist am Beispiel Pakistan, dem wohl gefährlichsten Quell der Terror-Gefahr, erschreckend deutlich abzulesen: Zwischen 1990 und 2000 stieg der Anteil der Auslandsschuld von 38,4 Prozent auf knapp 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Gleichzeitig verdoppelte sich der Anteil der in absoluter Armut gefangenen Bevölkerung von 17 auf 34 Prozent (vgl. Abb. 4). Ähnliches ließe sich auch für Ägypten, Jordanien oder Tunesien zeigen. Das Ergebnis ist immer dasselbe: Die Verschuldung steigt synchron zum Anteil der Armutsbevölkerung. Wie soll unter diesen Bedingungen den islamistischen Fanatikern das Wasser abgegraben werden?

Nun wird einer Benennung dieser Fakten und einer Kritik an der Praxis der internationalen Wirtschaftspolitik regelmäßig entgegengehalten: Schuld seien ja gar nicht der IWF, die Weltbank oder die G-7-Regierungen, sondern die korrupten,

unfähigen Regierungen der betroffenen Staaten; sie müssten der empfohlenen Politik ja nicht folgen. Doch das ist wiederum geheuchelt, denn die IWF- und Weltbank-Gelder stabilisieren gerade solche Regime, ja sie werden zumeist regelrecht hofiert. Die Öffnung der Länder für die Privatisierung wie für den internationalen Handel und Kapitalverkehr verschafft deren Eliten nicht nur zusätzliche Einnahmen, sondern zugleich auch noch Legitimation. Pakistan allein hat in den vergangenen 13 Jahren zehn verschiedene Abkommen mit dem IWF geschlossen und damit Hunderte von Auflagen zu Lasten der Bevölkerung durchgesetzt. Nicht eine dieser Auflagen wandte sich übrigens gegen die Verwendung eines Viertels des Staatshaushalts für militärische Zwecke.

Ein ähnliches Schema gilt auch für die EU-Politik gegenüber den Maghreb-Staaten: eine asymmetrische Liberalisierung, welche die dortige binnenfinanzierte Industrialisierung abwürgt, den herrschenden Eliten unglaubliche Einnahmen beschert und die Bevölkerung weiter ins Elend stürzt. Und wenn Widerstand dagegen aufkommt, wie etwa in Tunesien, dann heißt es: Das sind Terroristen, die natürlich islamistisch sind, weil die islamistischen Organisationen die einzigen sind, an die sich diese Menschen wenden können. Und wir, zumindest unsere Regierungen, werden dann gemeinsam mit den Regierungen in Tunesien, in Algerien, in Marokko gegen die islamistischen Widerständler vorgehen und uns selbst und andere glauben machen: Wir bekämpfen den Terrorismus.

Abbildung 5: Globaler Erfolg – Wirtschaftswachstum pro Kopf (in Prozent)



Quelle: Weltbank.

Die Konsequenz von all dem ist: Eine stetig wachsende Zahl von Menschen in den weniger entwickelten Regionen hat überhaupt keine Chance auf Entwicklung, weil internationale Institutionen, die von unseren Regierungen geleitet werden – unser Exekutivdirektor sitzt in Washington und stimmt jede Woche über solche Programme mit ab –, das Monopol darüber haben, nicht nur zu bestimmen, welcher Staat in der Welt kreditwürdig ist, sondern gleichzeitig vorzugeben, welche Wirtschafts- und Sozialpolitik richtig oder falsch ist. Wenn aber die vermeintliche Hilfe der reichen Länder nur den ohnehin Privilegierten in den betroffenen Staaten nutzt, dann bleibt der Bevölkerung häufig gar nichts anderes übrig, als sich irgendwelchen Radikalen zuzuwenden.

Dabei ist die geschilderte Politik keineswegs alternativlos. Inmitten des allgemeinen Niedergangs gibt es Inseln des Aufschwungs, gibt es einige erfolgreiche Entwicklungsländer, von deren Beispiel man lernen könnte: So konnte China in den vergangenen 20 Jahren die Wirtschaftsleistung pro Kopf um 392 Prozent steigern, Indien immerhin um 103 Prozent; auch Malaysia und Chile gehen einen erfolgreichen Weg (vgl. Abb. 5).

Was ist diesen ansonsten so völlig verschiedenen Ländern gemeinsam? Ihr Erfolgsgeheimnis be-

steht schlicht darin, dass sie sich der Politik des IWF und der Weltbank in der einen oder anderen Form verweigert haben. In all diesen Ländern wurde der Kapitalmarkt nicht vollständig liberalisiert. China, Indien und Malaysia halten zudem starke Importkontrollregime aufrecht, und zwar genau für die Wirtschaftszweige, in denen sie selber noch nicht wettbewerbsfähig sind.

Das bedeutet nun nicht, dass blinder Protektionismus eine Lösung bietet – das Elend der Nordkoreaner belegt, wohin das führt. Vermutlich ist die globale wirtschaftliche Integration sogar die einzige Chance der Menschheit überhaupt, ihre wachsenden Konflikte zu überwinden. Der entscheidende Punkt ist aber, wer darüber bestimmt, mit welchen Maßnahmen in welcher Reihenfolge diese Integration verläuft.

Das Kernproblem der jetzigen Politik besteht darin, dass sie das Ziel von Entwicklung und die Mittel dafür miteinander verwechselt. Richtige Entwicklungspolitik bedeutet, dass man den Ländern anheim stellt, wann sie ihren Kapitalmarkt liberalisieren. Sobald sich der Erfolg eingestellt hat, muss ein Land liberalisieren, weil es sonst nicht weiter erfolgreich sein kann. Würde es sich weiterhin abschotten, hätte es keinen Zugang zu Technologien und Geld. Aber es muss erst wette-

werbsfähig gemacht werden, und es gibt viele Länder, die es geschafft haben. Vietnam zum Beispiel, vor etwa 15 Jahren noch eines der ärmsten Länder der Welt, hat inzwischen den Anteil der absoluten Armutsbevölkerung um 70 Prozent reduziert, weil es dem chinesischen Weg gefolgt ist.

Der richtige Schluss daraus wäre, endlich die Welt handelsordnung vom Kopf auf die Füße zu stellen. Nicht die Dritte Welt muss liberalisieren und privatisieren, sondern die OECD-Staaten, indem sie ihre Märkte für Produkte aus der Dritten Welt öffnen. Das heißt nicht weniger, als dass das herrschende entwicklungspolitische Paradigma umgedreht werden und künftig dem Beispiel der erfolgreichen Entwicklungsländer folgen muss. Deren Politik zu propagieren bedeutet aber, dass wir die internationalen Institutionen an die Kandare nehmen und den Lobbyisteninteressen, vor allem der Finanzindustrie, endlich entziehen müssen. Die Abstimmungen der europäischen Exeku-

tivdirektoren im Direktorium des IWF oder in der Weltbank gehören als Tagesordnungspunkte in unsere Parlamente, damit öffentlich darüber gestritten werden kann, welche Politik in unserem Namen weltweit betrieben wird.

Worauf es letztlich ankommt, erklärte der kanadische Ökonom Robert Wade sechs Monate vor dem 11. September 2001 im „Economist“: „Die Welt teilt sich zusehends in eine Zone des Friedens und eine Zone des Aufruhrs. So entsteht eine Menge von arbeitslosen und zornigen jungen Leuten, denen die neuen Informationstechnologien die Mittel verleihen, nicht nur die Stabilität der Gesellschaften zu bedrohen, in denen sie leben. Irgendwann werden sie auch die Stabilität der Staaten aus der Wohlstandszone erschüttern.“ Früher oder später, so forderte Wade, müsse darum „die Verteilungsfrage auf die Weltagenda gesetzt“ werden. Dieser Zeitpunkt ist nun gekommen.

Frauen fordern ihre Rechte als Indígenas und Staatsbürgerinnen

Die Ombudsstelle für Indígena-Frauen in Guatemala

Ein Jahr nachdem Aung San Suu Kyi, Führerin der Demokratiebewegung in Myanmar, 1991 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet worden war, erhielt die Guatemaltekin Rigoberta Menchú Tum diesen Preis. Der geschichtliche Augenblick, der eine Maya-Frau vor zehn Jahren zu einer international bekannten Persönlichkeit machte, hat symbolische Bedeutung: Erstmals konnte sich die Stimme einer Indígena-Frau international Gehör verschaffen und die Weltöffentlichkeit auf die Situation der indigenen Bevölkerung in Guatemala aufmerksam machen. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Kriegsparteien wurde 1996 der Bürgerkrieg nach 36 Jahren durch den Abschluss der Friedensverträge beendet. Diese legen die Grundlagen für eine Friedensgesellschaft, deren zentrale Elemente die Achtung der Menschenrechte, Kollektivrechte der indigenen Bevölkerung und Frauenrechte sowie der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates sind.

I. Der Archetyp der starken „Großmutter“ lebt in den Frauen fort

Zahlreiche Vereinbarungen der verschiedenen Friedensverträge beziehen sich auf die Gleichberechtigung und Verbesserung der Situation von Frauen. Die *Defensoría de la Mujer Indígena*, eine Ombudsstelle zur Verteidigung der Rechte indigener Frauen, geht aus dem Abkommen über „Identität und Rechte der indigenen Bevölkerung“ hervor; gegründet wurde sie vor zwei Jahren. In dem Friedensabkommen werden weiterhin indigene Selbstverwaltungsstrukturen und Rechtspraktiken sowie die verschiedenen Sprachen anerkannt. Zur indigenen Bevölkerung zählen die Maya, Garífuna (Afroguatemalten) und Xinca, wobei die Maya mit über 20 linguistischen Gruppen die stärkste Volksgruppe darstellen. Die „Ladinos“, die das Land politisch und wirtschaftlich dominieren, definieren sich heute hauptsächlich darüber, keine Indígenas zu sein.

Die Wahrheitskommission unter der Leitung des deutschen Völkerrechtlers Christian Tomuschat hat in ihrem Bericht *Erinnerung an das Schweigen* (1999) Zeugnis über die an Frauen und Mädchen begangenen Verbrechen abgelegt. Es ist das Verdienst der Kommission, auf die unbewältigte Demütigung und Traumatisierung von Maya-Frauen aufmerksam gemacht zu haben. Während des Bürgerkrieges wurden sie Opfer grausamer Menschenrechtsverletzungen und misshandelt. Die systematische Vergewaltigung von Frauen war gezielte Strategie der Streitkräfte, um die Würde der Maya-Bevölkerung zu zerstören. Über die Vergangenheit schweigen viele, doch ist die Erinnerung an Genozid und Vertreibung zum Bestandteil der kollektiven Identität der Indígena-Bevölkerung geworden.

Für Frauen hat der Friedensprozess neue Handlungsspielräume eröffnet. Viele von ihnen, darunter Frauen, die Massaker, Vertreibung und Exil überlebt haben, sind in unzähligen Gruppen, lokalen Initiativen und dörflichen Entwicklungskomitees organisiert. Ihre Tatkraft beziehen Maya-Frauen aus der Existenz ihrer Vorfahren und weiblichen Vorbilder. Zu diesen zählt die Mondgöttin Ixmucané. Sie verkörpert den Archetyp der starken „Großmutter“, Heilerin und „alten Weisen“. Über ihr Wirken und Tun berichten viele Legenden. Trotz jahrhundertelanger Kolonisierung, Unterdrückung und Bürgerkrieg wurden die weiblichen Archetypen mit ihren innewohnenden Kräften im Bewusstsein vieler Maya-Frauen nicht verschüttet. Heute trägt eine der zahlreichen Frauenorganisationen den Namen dieser Mondgöttin: Ixmucané setzt sich für Landeigentum für Frauen ein, fördert Mädchenbildung und die Alphabetisierung von Indígena-Frauen, die wichtige Grundlagen für ihre persönliche Identität und Stärke bilden.

Die Gründung der Ombudsstelle zeugt davon, wie schwierig es ist, als Indígena-Frau in Guatemala zu leben und gleichzeitig Rechte als aktive Staatsbürgerin wahrzunehmen. Neben dem Kulturministerium ist die Ombudsstelle die einzige staatliche

Behörde, die von einer Indígena-Frau geleitet wird. Die erste Ombudsfrau ist Juana Catinac, eine selbstbewusste Maya-K'iché. Mit über 600 000 Mitgliedern sind die K'ichés die größte Maya-Gruppe. Sie sind stolz auf die Pyramiden und Tempel von Tikal, das heilige Buch der Maya, den *Popol Vuh*, der die spanische Eroberung überlebt hat und als der bedeutendste in K'iché verfasste Text gilt. Der *Popol Vuh* wurde vermutlich Mitte des 16. Jahrhunderts in lateinischer Sprache festgehalten und gilt als eindrucksvoller Ausdruck indigener Literatur.

Bereits als junge Frau engagierte sich Juana Catinac in ihrer Gemeinschaft, etwa bei der Lösung von Landkonflikten und Vermittlung von Streitigkeiten zwischen Gemeinschaften. Jetzt versucht sie, das Rechtsbewusstsein unter den Frauen zu fördern, damit sie sich gegen Diskriminierung und Gewalt wehren können. Sie erwarb Fähigkeiten, die ihr heute zugute kommen. Ihr Jurastudium brach sie wegen der Gewalt und zunehmenden Armut ihrer Familie ab. Trotz fehlendem Universitätsabschluss wurde ihr das Amt der Ombudsfrau übertragen. Mit ihrer Herkunft und Identität, ihren Kenntnissen über die Geschichte des Landes und frauenrelevante internationale und nationale Rechtsinstrumente erfüllte sie die wesentlichen Voraussetzungen. Je stärker sie politisch aktiv wurde, desto häufiger machte sie die Erfahrung, was es bedeutet, Maya-Frau zu sein. In ihr Bewusstsein hat sich eine wiederkehrende Bemerkung eingeprägt: „Hört nicht auf sie, was hat eine Indígena schon zu sagen!“

II. Hüterin der Kultur

Wie in den meisten Gesellschaften ist auch in Guatemala die Frau Hüterin der Kultur. Die Mehrheit der Maya-Frauen trägt die handgewebten *huipil*-Blusen und Wickelröcke (*corte*). Die farbenprächtigen Blusen, Haarbänder und kunstvollen Kopfbedeckungen werden von antiken und modernen Mustern sowie Blumen und Tieren geziert. Der *huipil* ist häufig eine offene „Enzyklopädie“, weil seine Abbildungen verschlüsselte Botschaften über Mythologie und Geschichte der Maya enthalten. Tiere wie der Jaguar und zweiköpfige Adler verkörpern den Widerstand gegen die spanische Kolonisierung. Weben und Erzählen bilden eine Einheit. Noch heute stellen Maya-Frauen ihre Kleidung selbst an Hüftwebstühlen her. Darüber hinaus ist für viele Frauen das Weben und der Verkauf von Textilien eine der wenigen Möglichkei-

ten, Einkommen zu erwirtschaften. Schutzpatronin und Erfinderin der Webkunst ist die Mondgöttin Ixchel. Auf präkolumbischen Stelen ist sie mit einem Webstuhl dargestellt.

Alltagsleben und Lebensweise sind stark von der Kosmvision der Maya beeinflusst, denn die gedanken- und gestaltreiche Mythologie lebt in den Frauen fort. Darin ist der Mensch Teil der Natur, die es zu schützen und in ihrer biologischen Diversität zu erhalten gilt. Insbesondere mit dem Land verbindet Indígena-Frauen eine vielschichtige und spirituelle Beziehung. Eine wesentliche Quelle der Kultur und Kosmvision bildet die „Mutter Erde“. Sie ist der Ort des sozialen Lebens und der Gemeinschaftsarbeit, sie liefert Nahrungsmittel und beherbergt die Toten. Viele Seen, Flussläufe, Wälder, Berge und Hügel gelten als heilige Stätten, die in Zeremonien geehrt werden. Zahlreiche Bäume werden vor menschlichen Eingriffen geschützt, weil sie wichtige Lebensfunktion erfüllen, wie die Ceiba, die den Lebensbaum und die Achse der Welt verkörpert.

An sakralen Plätzen und Monumenten, die zum Teil während des Bürgerkrieges zerstört wurden, finden die religiösen Zeremonien statt, die für die Maya von existentieller Bedeutung sind. Im Maya-Kalender hat jeder Tag einen Hüter (*nawal*), der als „Tagesgott“ die Menschen schützt. Von ihnen beziehen sie ihre spirituelle Nahrung und Energie, die ihnen ihre Tatkraft verleiht. Frauen haben sich als „die Weberinnen des Friedens“ (*tejedoras de la paz*) durch neue Formen politischer Netzwerkarbeit einen Namen gemacht. Richtungweisend ist das nationale Frauenforum, ein ethnienübergreifender und landesweiter Zusammenschluss, der die Umsetzung der geschlechterrelevanten Friedensvereinbarungen kritisch überwacht. Geschlechterungleichheit und gemeinsame Nöte helfen dabei, traditionelle Feindbilder zwischen Indígenas und Ladinás abzubauen.

Wie in anderen Nachkriegsgesellschaften sind auch in Guatemala Frauen die treibende Kraft beim Wiederaufbau ihrer Gemeinschaften, obwohl in den Dörfern Opfer und Täter in enger Nachbarschaft leben. Als Witwen und Hinterbliebene tragen Indígena-Frauen die Verantwortung für ihre Familien. Unter schwierigen Bedingungen haben sie eine protagonistische Rolle als Wegweiserinnen des Friedens übernommen. Von ihnen ging weder die Gewalt aus, noch waren sie an den Verbrechen des Bürgerkrieges und anderen Greuelthaten beteiligt. Obwohl die Erinnerungen an die Vergangenheit nicht verblasen, ist es für sie leichter, verfestigte Trennlinien zu überwinden und Brücken zu bauen.

III. Diskriminierung im Alltagsleben

Heute ist die Situation von Indígena-Frauen von sozialer Heterogenität gekennzeichnet. Doch ist die Mehrheit einer dreifachen Diskriminierung ausgesetzt: als Frau, Angehörige einer ethnischen Volksgruppe und Teil der Armutsbevölkerung. Die überwiegende Mehrheit lebt in extremer Armut unter Bedingungen sozialer, kultureller, wirtschaftlicher und politischer Ausgrenzung. Auch Indígena-Frauen mit Universitätsabschluss stoßen auf gesellschaftliche Widerstände, die ihre beruflichen Möglichkeiten und Aufstiegschancen einschränken. Allgemein verfügen sie über weniger soziale und wirtschaftliche Chancen, werden schlechter bezahlt als Männer und sind häufig Opfer familiärer und sexueller Gewalt. In der Öffentlichkeit werden Indígena-Frauen oft diskriminiert. Die Tatsache, dass sie die traditionelle Kleidung tragen, macht sie besonders verletzlich. Selbst die Tourismusbranche scheut manchmal nicht davor zurück, herkömmliche Diskriminierungsmuster zu reproduzieren, indem sie mit hellhäutigen, in Maya-Trachten gekleideten Frauen für die folkloristischen „Reize“ des Landes wirbt.

Indígena-Frauen fühlen sich beleidigt, wenn sie als „Inditas“ und „Marias“ angesprochen werden. Einige nehmen nach einer ungeschriebenen Regel in öffentlichen Verkehrsmitteln auf den hinteren Sitzen Platz, weil die vorderen für Ladinos reserviert sind. Wenn sie es nicht tun, werden sie oft dazu aufgefordert: „Nach hinten María, dort ist dein Platz!“ Selbst in Supermärkten und Restaurants machen sie nicht selten die Erfahrung, unerwünscht zu sein. Viele finden sich mit dieser Realität ab und schweigen über ihr Leid. Im gebeugten Gang der Frauen offenbart sich die harte körperliche Arbeit sowie ihr verinnerlichtes Unsicherheits- und Minderwertigkeitsgefühl.

Während die Älteren in der Subsistenzlandwirtschaft überleben, wandern viele junge Frauen in die Städte ab, in denen sie als billige Arbeitskräfte in Lohnveredelungsbetrieben (*Maquila*), als Hausangestellte und im informellen Wirtschaftssektor arbeiten. Vor allem die Landfrage ist noch ungeklärt. Immer wieder kommt es zu Landkonflikten, weil der fruchtbare und landwirtschaftlich nutzbare Boden sehr ungleich verteilt ist. Allerdings gibt es erste, bescheidene Lösungsversuche, die den Landerwerb der indigenen Bevölkerung fördern und sogar das Miteigentum von verheirateten Frauen ermöglichen. Aufgrund der Diskriminierung in den eigenen Gemeinschaften gelingt es nur

einer Minderheit von Frauen, Land zu besitzen und die Kontrolle darüber auszuüben.

Auch öffentliche Dienstleistungen nehmen wenig Rücksicht auf die Kosmovision, Normen und Wertvorstellungen der indigenen Bevölkerung. Das Gesundheitssystem erkennt das traditionelle indigene Wissen nicht in ausreichendem Maße an, wie die Anwendung von Naturheilverfahren und Entbindungspraktiken, die vorzugsweise an zereemoniellen, therapeutischen Orten oder in den traditionellen Dampfbädern (*temascales*) stattfinden. Es mangelt an angepassten therapeutischen Beratungsangeboten für die Heilung seelischer Krankheiten, wie die tiefen Wunden, die der Bürgerkrieg hinterlassen hat. Weiterhin ist in den meisten öffentlichen Einrichtungen Personal beschäftigt, das nur Spanisch spricht. Ebenso zeichnen sich im Bildungsbereich erst allmählich multiethnische pädagogische Ansätze ab. Eine multilinguale Bildungspolitik und eine an der Multiethnizität ausgerichtete Gesundheitspolitik sind jedoch für die kollektiven sowie individuellen Lebens- und Verwirklichungschancen von elementarer Bedeutung.

Ebenso benachteiligt das Justizsystem Indígena-Frauen. Zum offiziellen Justizsektor haben sie kein Vertrauen, da sie den Behörden, die ihnen während des Bürgerkrieges keinen Schutz geboten haben, nicht vertrauen. Wegen der Schwellenängste und Sprachbarrieren sowie des Kosten- und Zeitaufwandes des offiziellen Rechtsweges scheuen sie davor zurück, diesen Weg in Anspruch zu nehmen. Insbesondere die auf dem Land lebenden Frauen sind monolingual und stoßen auf Schwierigkeiten. Noch ist es für die meisten Frauen nicht selbstverständlich, Rechte wahrzunehmen und gegen Diskriminierung, Geschlechtergewalt und Erbschaftskonflikte vorzugehen. Fehlendes Rechtsbewusstsein und Furcht vor Sanktionen hindern Frauen daran, Beratung zu suchen und Rechte in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus spielt im Alltag das Gewohnheitsrecht in der traditionellen Konfliktmediation eine wichtige Rolle. Daher hat auch die Wahrheitskommission die Stärkung indigener Rechtspraktiken innerhalb der guatemaltekischen Rechtsordnung gefordert – jedoch nur soweit ihre Normen mit der Verfassung und mit völkerrechtlich verbindlichen Konventionen vereinbar sind.

Bei familiären oder gesellschaftlichen Konflikten wenden sich Betroffene oft an Ältestenräte oder religiöse Autoritäten. Die zentralen Rechtsprinzipien basieren auf Konsenskultur und Wiederherstellung der Harmonie durch Mediation, d. h. auf dem Ausgleich von Gegensätzen und Wiedergut-

machung von angerichteten Schäden. Hierin unterscheiden sich traditionelle Rechtsnormen von modernen, die weitgehend auf einer Konfliktkultur gründen. Ohne Zweifel bieten traditionelle Rechtspraktiken Vorteile: Ihre Autoritäten befinden sich im sozialnahen Raum, es bestehen keine sozialen oder Sprachbarrieren, die Verfahren sind schnell und kostenlos.

Doch obwohl die Frau als Trägerin der Kultur vielfach „verehrt“ wird, bietet ihr das Gewohnheitsrecht keinen ausreichenden Schutz. Es bewahrt sie weder vor Diskriminierung noch vor Gewalt. Zwar ergänzen sich in der Kosmovision der Maya Frauen und Männer in der Wahrnehmung ihrer Geschlechterrolle und Funktionen harmonisch, doch sieht die Lebensrealität der Frauen meist anders aus. Für sie verbindet sich das Gewohnheitsrecht mit Widersprüchen und Nachteilen. Die fehlende Anerkennung von Frauen als eigenständige Rechtsperson, ein sie benachteiligendes Erbrecht sowie frühe und arrangierte Ehen sind für sie kein Grund, das traditionelle Recht zu idealisieren. Männergewalt gegen Frauen wird noch weitgehend als „normal“ betrachtet oder mit dem erhöhten Alkoholkonsum des Partners entschuldigt.

Dennoch macht der Veränderungswille von Frauen auch vor privaten Geschlechterbeziehungen nicht Halt. Am eigenen Leib spüren sie die Folgen männlicher Geschlechteridentität in der noch militarisierten Nachkriegsgesellschaft und fordern das Recht auf ein Leben ohne Gewalt. Sie wollen als Rechtspersonen anerkannt sein, über einen gleichberechtigten Zugang zu wirtschaftlichen und produktiven Ressourcen verfügen, ein Recht auf Schul- und Berufsbildung, auf Geburtenkontrolle und integrale Gesundheit haben. Dieser Prozess verläuft nicht konfliktfrei – Frauen, die für ihre Rechte eintreten, gelten oft als „schlechte“ Frauen und stoßen in ihren Gemeinschaften auf Misstrauen. Die Stadt gilt als kein guter Aufenthaltsort, weil sie einen „schlechten“ Einfluss auf die weibliche Identität hat.

IV. Indígena-Frauen fordern „spezifische Rechte“

Mit der Ombudsstelle existiert erstmals eine Institution für die Rechts- und Sozialberatung von Indígena-Frauen. Sie zeugt von der Notwendigkeit, geschlechtsspezifische Gewalt und Diskriminierung auf breiter Basis abzuwehren. Ihre normativen Grundlagen bilden das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der

Frau, die vom guatemaltekischen Staat ratifizierten frauenrelevanten regionalen Abkommen sowie die Konvention Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die kollektiven Rechte indigener Völker. Die Ombudsstelle setzt sich für die Umsetzung aller frauenrelevanten Gesetze und ratifizierten internationalen Abkommen ein. Sie steht daher vor einer doppelten Herausforderung: einerseits den kollektiven Rechten der indigenen Bevölkerung, ihren Normen und Institutionen Geltung zu verschaffen, andererseits gewohnheitsrechtliche Praktiken in Einklang mit modernen Rechtsnormen zu bringen. Von elementarer Bedeutung ist die Anerkennung der spezifischen Rechte von Indígena-Frauen, die in einem Katalog zusammengefasst wurden:

- Recht auf ethnokulturelle Identität,
- Recht auf Identifizierung als Indígena-Frau,
- Recht, nicht von einer fremden Kultur assimiliert zu werden,
- Recht auf Partizipation in Leitungsfunktionen innerhalb und außerhalb ihrer Gemeinschaften,
- Recht auf Veränderung von Gewohnheiten und Traditionen, die ihre Würde und Gleichberechtigung verletzen, d. h. beispielsweise das Recht auf Landeigentum und freie Partnerwahl,
- Recht auf ein Leben ohne physische, psychische und seelische Gewalt,
- Recht auf Wiedergewinnung von Gewohnheiten und Traditionen, die ihre Identität stärken, sowie das
- Recht auf menschenwürdige und respektvolle Behandlung.

Weitere Rechte beziehen sich auf den Zugang zu Land und gesicherte (individuelle wie kollektive) Eigentums- und Nutzungsrechte, die Anerkennung unbezahlter Haus- und Gemeinschaftsarbeit, Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf Grundlage der geltenden Arbeitsgesetzgebung, Chancengleichheit in der Erziehung, das Recht auf integrale Gesundheitsversorgung, Schutz gegen geschlechtsspezifische Gewalt sowie faire Aufteilung von Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen innerhalb der Familie.

Durch gezielte Aktionen und in Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren strebt die Ombudsstelle danach, die Rechtsposition von Frauen zu verbessern und Gewalt gegen Frauen zu sanktionieren. Frauen werden rechtlich und sozial beraten, Klagen an die entsprechenden Rechtsinstanzen weitergeleitet sowie Frauen und Männer über die spezifischen Rechte der Frau auf-

geklärt. Die Mehrheit der Klientinnen sucht Hilfe in Fällen von intrafamiliärer und sexueller Gewalt, bei Erbschafts- und Landkonflikten sowie für die Erstellung persönlicher Ausweispapiere. Häufig kommt es vor, dass Mädchen bei Geburt nicht registriert werden und infolgedessen keine persönlichen Dokumente besitzen. Darüber hinaus setzt sich die Ombudsstelle dafür ein, dass einzelne Sektoren der Politik, öffentliche Programme und Dienstleistungen die Multiethnizität des Landes und die spezifischen Interessen von Frauen berücksichtigen.

Der Aufbauprozess der Ombudsstelle ist mühsam – vor allem mangelt es an Ressourcen für die Errichtung von Büros außerhalb der Hauptstadt. Für die Beratungsarbeit fehlen ausgebildete Juristinnen und Psychologinnen, die Frauen in den lokalen Sprachen beraten und durch die offiziellen Rechtsinstanzen begleiten. Zwar fördern die Vereinten Nationen (UNDP, UNICEF) und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die institutionelle und personelle Stärkung, doch können sie nicht die notwendigen Eigenleistungen der guatemaltekischen Regierung ersetzen.

V. Gewalt gegen Frauen in Nachkriegsgesellschaften

Ein großes Hindernis für die Demokratisierung der Geschlechterbeziehungen in Nachkriegsgesellschaften ist die überall präasente Kultur der Gewalt. In militarisierten Gesellschaften liegt die Hemmschwelle für die Anwendung von Gewalt niedrig, weil diese zur Lösung von Konflikten und Durchsetzung eigener Interessen eingesetzt und weitgehend akzeptiert wird. Hinzu kommt die weite Verbreitung von legalen und mehr noch illegalen Handfeuerwaffen. Als alltägliches Phänomen erzeugt Gewalt ein gesellschaftliches Klima der Angst und sozialen Ohnmacht. Unrechts- und Gewalterfahrungen schlagen immer öfter in eigenmächtiges Handeln der Bevölkerung um. Verzweifelte Menschen greifen zur Selbstjustiz, weil sie keinen anderen Ausweg finden, um Fehlverhalten und Straftaten zu sanktionieren oder auf Konflikte zwischen Gemeinschaften zu reagieren. Oftmals ist Lynchjustiz eine kollektive Reaktion auf die Unfähigkeit des Staates, Bürger- und Rechtssicherheit zu garantieren.

Physische und psychische Gewalt gegen Frauen gilt als legitimes Mittel von Ehemännern, um das Verhalten ihrer Frauen zu „korrigieren“. Das

häusliche Umfeld verwandelt sich in einen gefährlichen und unsicheren Aufenthaltsort für Frauen und Mädchen. Fehlendes Selbstwertgefühl und die verinnerlichte Minderwertigkeit führen dazu, dass Frauen männliche Gewalt akzeptieren und sich nicht wehren. Auch in öffentlichen Räumen sind Frauen und Mädchen Sicherheitsrisiken ausgesetzt. Mit dem Einbruch der Dunkelheit verschärfen sich Gefahren für sie. Auf Schul- und Heimwegen in unsicheren Stadtvierteln, auf Universitätsparkplätzen oder in der Umgebung der Maquilas müssen Frauen wachsam sein, weil sich Gewaltakte häufen.

Das kürzlich in Kraft getretene Gesetz zur Sanktionierung intrafamiliärer Gewalt ist ein historischer Meilenstein. Mit diesem Gesetz wurde das strafrechtliche Prinzip der Gleichbehandlung häuslicher und außerhäuslicher Gewalt eingeführt, das nunmehr Polizei und Justizbehörden verpflichtet, bei Gewalt gegen Frauen einzugreifen und die Täter zu bestrafen. Dennoch ist für viele Frauen eine Strafanzeige gegen (Ehe-)Partner noch immer die „letzte“ Option, weil es für sie nicht leicht ist, mit den sozialen Folgen fertig zu werden. Viele Frauen kennen ihre Rechte nicht und/oder haben bisher kaum Zugang zu Rechtsinstanzen. Daher bleibt Gewalt im Geschlechterverhältnis im Verborgenen. Um dieses zu ändern, arbeitet die Ombudsstelle mit traditionellen Autoritäten (Dorfautoritäten, Maya-Priestern), Justizbehörden und der neuen Polizei unter ziviler Kontrolle zusammen.

Für die Ombudsstelle ist das Recht auf Sicherheit integraler und unveräußerlicher Bestandteil der Menschenrechte. Bürgersicherheit bedeutet, ohne Bedrohung der persönlichen Integrität leben und individuelle Freiheitsrechte ausüben zu können. Die Schaffung von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die Gewalt und Diskriminierung mindern und Sicherheit fördern, ist für den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft unabdingbar. Ohne ein Mindestmaß an Sicherheit ist die Wahrnehmung von staatsbürgerlichen Rechten kaum möglich. Daher ist ein wesentlicher Aspekt des Aufbaus demokratischer Gesellschaften die Bürgersicherheit, die der Staat und seine nachgeordneten Instanzen garantieren müssen. Der Übergang von der Doktrin der „Staatssicherheit“ hin zur „Bürgersicherheit“ hat konkrete Auswirkungen auf die Funktionen von Militär und Polizei. In einer Demokratie ist das Mandat des Militärs auf die Wahrung der „äußeren Sicherheit“, d. h. der national-territorialen Sicherheit, begrenzt. Die Zuständigkeit für „öffentliche Sicherheit“ obliegt der Polizei, Justiz und dem Strafvollzug. Dabei

wird die Polizeiarbeit von einer militarisierten auf eine zivile Polizei unter Zuständigkeit der Innenministerien übertragen.

In zahlreichen Ländern sind die Entmilitarisierung und Demokratisierung der Polizei eng mit der Gleichstellung von Frauen innerhalb der Polizei und mit der Sanktionierung geschlechtsspezifischer Gewalt verbunden. Das Engagement von Frauenorganisationen bei der Gestaltung von Polizeireformen hängt mit der Einführung des strafrechtlichen Prinzips der Gleichbehandlung von häuslicher und außerhäuslicher Gewalt zusammen. Seit Ende der achtziger Jahre hat in Lateinamerika die Frauenbewegung Forderungen nach entsprechender Sensibilisierung und Ausbildung der Polizeikräfte sowie Einrichtung von Frauenkommissariaten als Antwort auf die überall verbreitete Gewalt gegen Frauen erhoben. Lange Zeit war die Polizei eine Männerdomäne, die weder für die gleichberechtigte Mitarbeit von Frauen noch für den Schutz von Frauen gedacht und darauf vorbereitet war. Nur wenige Leitungspositionen sind bisher mit Frauen besetzt, und die Ungleichheit der Chancen steigt mit den Rängen. Noch heute wird die gleichberechtigte Partizipation von Frauen in einer zivilen Polizei durch Vorurteile, fehlende Infrastruktur, Kasernierung der Polizeikräfte und die Form der Arbeitsschichten erschwert.

In einigen Ländern (z. B. Brasilien, Peru, Nicaragua) entstanden seit Ende der achtziger Jahre Frauenkommissariate, in denen meist nur Polizistinnen tätig sind, die weibliche Gewaltopfer rechtlich beraten und in einigen Ländern in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen betreuen. Allgemein werden in Lateinamerika spezialisierte Polizeieinheiten als wesentlicher Beitrag zur Stärkung der Frauenrechte betrachtet. Darüber hinaus gilt die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justizbehörden und Frauenbewegung als wichtige strategische Allianz zwischen dem staatlichen Sektor und Nichtregierungsorganisationen. Neben der Erhöhung der Anzahl von Frauen in der Polizei geht es darum, die Polizei für ihre Aufgaben zu qualifizieren – insbesondere bei Prävention, Sanktion und Beseitigung von Gewalt im Geschlechterverhältnis sowie bei polizeilichen Dienstleistungen gegenüber Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt. Polizeiinterventionen bei häuslicher und sexueller Gewalt erfordern ein grundsätzliches Umdenken, weil diese fortan keine „Privatangelegenheit“ mehr ist oder ein „Familienstreit“, den es zu schlichten gilt, sondern eine strafrechtlich zu sanktionierende Form von Gewalt.

VI. Entmilitarisierung der Polizei

Mit den Friedensverträgen wurde in Guatemala die Zuständigkeit für öffentliche Sicherheit auf die neu gegründete demilitarisierte Polizei übertragen. Unter „guter Polizeiarbeit“ wird eine zivile, professionelle und bürgernahe Polizei verstanden, die ihre präventive Arbeit an den Sicherheitsinteressen aller Volks- und Bevölkerungsgruppen ausrichtet, Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegt, die Menschenrechte respektiert und korruptionsfrei ist. Als dienstleistungsorientierte Institution zählt es zu ihren Aufgaben, das Leben der Menschen und deren Güter zu schützen, Straftaten präventiv zu verhindern oder diese aufzuklären und zu bekämpfen.

Die Polizeireform in Guatemala ist eingebettet in lateinamerikaweite Modernisierungsprozesse der Polizeinstitutionen. Inzwischen hat eine regionale Vernetzung der mit dem Thema befassten Einrichtungen stattgefunden. In einer Erklärung hochrangiger Polizistinnen in Zentralamerika und der Karibik wurden im Jahre 2001 wichtige Forderungen an die Polizeileitungen gestellt:

- Integration der Geschlechtergleichheit in Polizeiethik, Richtlinien, Handlungsstrategien sowie in Aus- und Fortbildung aller Polizeikräfte;
- Einrichtung von spezialisierten Einheiten mit rechtlichen, psychologischen sowie sozialen Unterstützungsangeboten für die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt;
- Erstellung von geschlechterdifferenzierten Polizeistatistiken sowie
- Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Umsetzung dieser und anderer Maßnahmen.

Die Polizeileitungen der betreffenden Länder haben sich zur Umsetzung dieser Forderungen verpflichtet und legen regelmäßig Rechenschaft über Fortschritte auf Regionalkonferenzen ab. In Guatemala impliziert die Polizeireform die Transformation der Polizei von einem Instrument politischer und militärischer Repression in eine demokratisch-zivile Institution. Sie sieht ebenfalls die repräsentative Vertretung aller ethnischen Volksgruppen sowie die Partizipation von Frauen vor. Eine multiethnische und an Geschlechtergleichheit orientierte Polizei eröffnet neue Wege der Zusammenarbeit mit der Bevölkerung. Bürgernähe in multiethnischen Gesellschaften setzt voraus, dass die Polizei Männer und Frauen

beschäftigt, die lokale Sprachen sprechen. Erst die Verständigung mit den verschiedenen Volksgruppen ermöglicht Bürgernähe, Schlichtung von Konflikten und allgemeine Gewaltprävention.

Die Behörde der Vereinten Nationen zur Verifizierung der Friedensverträge (MINUGUA) beurteilt u. a. die Handlungskapazität der Polizei, ihren multikulturellen Charakter, die Partizipation von Frauen und die Qualität der Polizeiausbildung. In den Verifizierungsberichten werden Fortschritte der Polizei anerkannt, wie der Rückgang der von Polizeikräften ausgeübten Menschenrechtsverletzungen und Unregelmäßigkeiten. Gleichzeitig weisen die Berichte mahnend auf das langsame Tempo der Transformation der „alten“, militarierten Polizei in eine zivile mit „multiethnischem Charakter“ hin – ebenso auf die geringe Präsenz von Frauen: Erst zehn Prozent des Personals sind weiblich, und insgesamt vierzehn Prozent aller Polizeikräfte sind indigener Herkunft.

Untersuchungen belegen, dass heute die Bevölkerung weniger Angst vor der Polizei hat, aber noch kein Vertrauen in das neue Polizeimodell. Dies gilt insbesondere für Indígena-Frauen, die noch oftmals von Polizisten diskriminiert und abgewiesen werden. Allerdings wächst das Vertrauen der Menschen dort, wo die Polizei gemeindenah tätig ist, die lokalen Sprachen spricht und weibliche Polizeikräfte präsent sind. Inzwischen wurden innerhalb der Polizei auf nationaler und regionaler Ebene Büros zur Förderung der Geschlechtergleichheit eingerichtet (*Oficina de Equidad de Género*), deren Aufgaben und Ziele gemeinsam mit der Ombudsstelle beraten wurden. Eine der Aufgaben des Genderbüros ist, die Multiethnizität und Multikulturalität innerhalb der Polizei zu fördern.

In einer Nachkriegsgesellschaft mit hohem Gewaltpotenzial, wie sie sich in Guatemala darstellt, kann eine Polizeireform allein keine Wunder an Sicherheit bewirken. Entscheidend sind gesellschaftliche Reformen sowie Reformen im Straf- und Zivilrecht und dem Strafvollzug. Ebenso wichtig sind Rechtsaufklärung, die Präsenz des Rechtsstaates und justizrelevante Institutionen wie die der Ombudsstelle für Indígena-Frauen. Der Transformationsprozess der Polizei ist noch lange nicht abgeschlossen. Aufgrund ihrer personellen und finanziellen Ausstattung ist sie nicht in der Lage, in allen Landesteilen im Sinne des „neuen“ Polizeimodells präsent zu sein. Hierzu müssen die notwendigen finanziellen Mittel bereitgestellt und die Anzahl der Polizeikräfte (insbesondere Frauen und Indígenas) erhöht werden.

VII. Ohne Bürgerrechte, Identität und Differenz kein Frieden

Die Friedensverträge erkennen erstmals die Multiethnizität und Vielsprachigkeit des Landes an. Darüber hinaus verpflichten sie Regierung und Zivilgesellschaft, die Rechte von Frauen zu stärken. Multiethnizität und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern können sich nur auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit sowie politischer und wirtschaftlicher Partizipation entwickeln. Wo Bürgerrechte, Identität und Differenz keine Anerkennung finden, wachsen Konfliktpotenziale. Und die kumulativen sozialen Folgekosten von Diskriminierung, ungleich verteilten Ressourcen und Lebenschancen sind kaum zu ermitteln, dennoch werden sie von der gesamten Gesellschaft getragen. Aus der Wechselbeziehung von struktureller und politischer Gewalt (Makrogewalt) sowie interpersoneller Gewalt (Mikrogewalt) lässt sich schlussfolgern: Je weniger soziale, politische, wirtschaftliche und kulturelle Exklusion es gibt, je gerechter gesellschaftliche Strukturen, je egalitärer Paarbeziehungen, je demokratischer Gesellschaftsordnungen sind, desto geringer ist das Gewaltaufkommen. Ohne politische Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit der Gewaltthematik und ihren geschlechtsspezifischen Dimensionen, ihren Ursachen und Folgen, ist nachhaltige Sicherheit für beide Geschlechter und alle Volksgruppen kaum möglich.

Der Friedensprozess kommt nur schleppend voran, weil die Rechte der Indígena-Bevölkerung in einem langsamen und widersprüchlichen Prozess umgesetzt werden. Die überwiegende Mehrheit ist auch weiterhin sozial, politisch und ökonomisch marginalisiert. Frauen sind in besonderer Weise von den Folgen ausbleibender Reformen betroffen. Noch immer steht die Frage nationaler Versöhnung und Entschädigungen für die Bürgerkriegsopfer ungelöst auf der politischen Tagesordnung. MINUGUA hat erst kürzlich die im Land vorherrschenden Verhältnisse als Apartheid-System kritisiert. Allgemein sind die Organisationen der internationalen Gebergemeinschaft wichtige Verbündete der Organisationen und Institutionen, die sich für die Umsetzung der Friedensverträge einsetzen.

Friedenssichernd sind Bemühungen, die die Stärkung demokratischer Verhältnisse und sozialer Chancengleichheit mit kultureller Gleichwertigkeit und Toleranz verbinden. Auf allen Ebenen öffentlicher Politik und bei allen öffentlichen

Dienstleistungen müssen Identität und Differenz berücksichtigt werden und sichtbar sein. Hierzu zählt die Repräsentanz ethnokultureller Vielfalt in Regierung und nachgeordneten Behörden sowie Sektorpolitiken, die der Multiethnizität Rechnung tragen. In dem Maße, in dem es Politik gelingt, ethnokulturelle Diversität auf allen Ebenen nachhaltig zu verankern, werden kulturelle Gleichwertigkeit und gegenseitige Toleranz gestärkt sowie fortbestehende Konfliktpotenziale gemindert. Eine am Frieden ausgerichtete Regierungsführung betrachtet daher Diversität nicht als Störfaktor und Nachteil, sondern als Potenzial für den Aufbau einer Friedensordnung. Daher lässt sich der politische Wille für eine integrierende Gesellschaftsordnung nur im Licht der steuernden politischen Eingriffe zum Abbau vorhandener Bürgerrechtsverletzungen und Ausgrenzungsprozesse beurteilen.

Der Friedensprozess in Guatemala hat in dem Maße Zukunft, in dem die Angehörigen der verschiedenen Kulturen und ethnischen Gruppen bereit sind, an dem Aufbau einer multiethnischen Gesellschaft mitzuwirken und notwendige Veränderungen in der eigenen Lebenswelt und Kultur zuzulassen, um ein konfliktfreies Zusammenleben

zwischen den verschiedenen Volksgruppen, sozialen Schichten und Geschlechtern zu ermöglichen. Dieses setzt gesellschaftlichen Bewusstseinswandel und weitreichende Veränderungen voraus.

Bedauerlicherweise wird die Dynamik dieser Prozesse dadurch erschwert, dass sich bisher nur Minderheiten in Regierung und Bevölkerung mit der Aufarbeitung der Vergangenheit und den Empfehlungen der Wahrheitskommission aktiv auseinandersetzen. Die Wächter der Friedensverträge sind die Institutionen, die aus diesen hervorgegangen sind, sowie Organisationen der Zivilgesellschaft. Mehr als zehn Jahre, nachdem Rigoberta Menchú Tum den Friedensnobelpreis erhielt, ist ihre damalige Aussage noch aktuell, dass der Preis ein Aufruf an alle Guatemaltekinen und Guatemalteken sein soll, Verantwortung für den Aufbau einer soliden und dauerhaften Friedensgesellschaft zu übernehmen. Von der Erfüllung dieser Aufgabe kann erst dann gesprochen werden, wenn die Rechte der am stärksten diskriminierten Bevölkerungsgruppe anerkannt sind, nämlich die Rechte der indigenen Frauen als Indígenas und Staatsbürgerinnen. Hierzu leistet die Ombudsstelle einen wichtigen Beitrag.

Ulf Engel

Dipl.-Pol., Dr. phil., geb. 1962; seit 1999 Hochschuldozent am Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig.

Anschrift: Universität Leipzig, Beethovenstr. 15, 04107 Leipzig. E-Mail: ulfengel@yahoo.de

Veröffentlichungen u. a.: Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1999: Rollen und Identitäten, Münster 2000; (Hrsg. zus. mit R. Kappel) Germany's Asfrica Policy Revisited. Interests, Images and Incrementalism, Münster 2002.

Robert Kappel

Dr. rer. pol., geb. 1946; Lehrstuhl für Wirtschaft und Politik in Afrika an der Universität Leipzig, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Afrikanistik.

Anschrift: Universität Leipzig, Beethovenstr. 15, 04107 Leipzig. E-Mail: kappel@rz.uni-leipzig.de

Veröffentlichung u. a.: (Hrsg. zus. mit Utz Dornberger, Michaela Meier und Ute Rietdorf) Klein- und Mittelunternehmen in Entwicklungsländern. Die Herausforderungen der Globalisierung, Hamburg 2003.

Alexandra Caspari

Dipl.-Soz., geb. 1969; seit 1997 wiss. Mitarbeiterin am Soziologischen Institut, Lehrstuhl für Statistik und Methoden der Empirischen Sozialforschung, an der Universität des Saarlandes.

Anschrift: Universität des Saarlandes, FR 5.2/Soziologie, PF 151150, 66041 Saarbrücken.

E-Mail: a.caspari@mx.uni-saarland.de

Veröffentlichung u. a.: (zus. mit R. Stockmann) Nachhaltigkeit deutscher EZ-Projekte. Eine operationale Nachhaltigkeitsdefinition und ihre Anwendung, in: epd-Entwicklungspolitik, (2001) 14.

Paul Kevenhörter

Dr. rer. pol., geb. 1941; Professor am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Anschrift: Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, Scharnhorststraße 100, 48151 Münster. E-Mail: kevenho@uni-muenster.de

Veröffentlichungen u. a.: Entwicklungsbeiträge durch Dialog und Training. Ein Orientierungsrahmen personeller Zusammenarbeit, Baden-Baden 1988; Politikwissenschaft. Entscheidungen und Strukturen der Politik, Opladen 1997.

Reinhard Stockmann

Dr. phil., geb. 1955; Professor am Soziologischen Institut der Universität des Saarlandes; Leiter des Centrums für Evaluation (CEval).

Anschrift: Universität des Saarlandes, FR 5.2/Soziologie, PF 151150, 66041 Saarbrücken.

E-Mail: r.stockmann@rz.uni-sb.de

Veröffentlichungen u. a.: Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, Opladen 1996; (Hrsg.) Evaluationsforschung, Opladen 2000.

Tobias Debiel

Dr. sc. pol., geb. 1963; seit 2003 Koordinator der Forschungsgruppe „Staatsbildung und gewaltsame Konflikte“ am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Universität Bonn.

Anschrift: Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Walter-Flex-Str. 3, 53113 Bonn.

E-Mail: tobias.debiel@uni-bonn.de

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Der zerbrechliche Frieden: Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung, Bonn 2002; UN-Friedensoperationen in Afrika: Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen, Bonn 2003 (i. E.).

Harald Schumann

Dipl.-Ing., geb. 1957; seit Januar 2003 Redakteur im Berliner Büro des „Spiegels“.

Anschrift: Berliner Büro des „Spiegels“, Friedrichstr. 79, 10117 Berlin. E-Mail: harald_schumann@spiegel.de

Veröffentlichungen u. a.: Futtermittel und Welthunger, Reinbek 1986; (zus. mit Hans-Peter Martin) Die Globalisierungsfalle, Reinbek 1996; (zus. mit Christiane Grefe und Mathias Greffrath) attac – Was wollen die Globalisierungskritiker?, Berlin 2002.

Ludgera Klemp

Dipl.-Soz., Dr. rer. pol., geb. 1952; Auslandsmitarbeiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung; zur Zeit Leiterin des Projektes „Genderförderung im Friedensprozess“ der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Guatemala.

E-Mail: klemp@intelnet.net.gt

Veröffentlichungen zu Themen der Entwicklungszusammenarbeit und globalen Strukturpolitik sowie Aspekten der Staatsmodernisierung in multiethnischen Entwicklungsgesellschaften.

Nächste Ausgabe

Mathias Albert/Ruth Linssen/Klaus Hurrelmann
Jugend und Politik

Politisches Interesse und Engagement Jugendlicher im Lichte der 14. Shell-Jugendstudie

Peter Förster

Junge Ostdeutsche heute: doppelt enttäuscht

Ergebnisse einer Längsschnittstudie zum Mentalitätswandel zwischen 1987 und 2002

Hans Oswald/Hans-Peter Kuhn

Erstwähler in den neuen Bundesländern

Detlef Oesterreich

Gleichstellung von Frauen aus der Sicht ost- und westdeutscher Jugendlicher

Ergebnisse aus dem Civic-Education-Projekt der IEA

Claus J. Tully

Aufwachsen in technischen Welten

Wie moderne Techniken den Jugendlalltag prägen

Uwe Britten

Visionen einer Generation

Ulf Engel/Robert Kappel *Essay*

Deutsche Entwicklungskooperation gestalten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13–14/2003, S. 3–6

■ Über einen Zeitraum von fast zwanzig Jahren haben die Internationalen Finanzinstitutionen – und einige bilaterale Geberorganisationen – den *conventional wisdom* des jeweiligen entwicklungspolitischen Diskurses formuliert, ohne dass eine engagierte bundesdeutsche Beteiligung zu erkennen gewesen wäre. Im gleichen Zeitraum ist auch ein akademischer deutscher Beitrag zur internationalen entwicklungspolitischen Debatte kaum wahrzunehmen gewesen. Erst mit der Amtsübernahme der ersten rot-grünen Bundesregierung 1998 scheint etwas Bewegung in die deutsche Entwicklungspolitik gekommen zu sein, wenngleich eine systematische Neudefinition des eigenen Rollenverständnisses bislang ausgeblieben ist. Die in den letzten Jahren zunehmenden Diskussionen um die Folgen der Globalisierung setzen die Bundesregierung unter Legitimationszwang und verlangen neue Konzepte für die Entwicklungskooperation.

Alexandra Caspari/Paul Kevenhörster/
Reinhard Stockmann

Das Schweigen des Parlaments

*Die vergessene Frage der Nachhaltigkeit
deutscher Entwicklungszusammenarbeit*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13–14/2003, S. 7–14

■ Bereits vor gut einem Jahrzehnt beschäftigte sich das deutsche Parlament erstmals mit der Frage „Wie nachhaltig ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit?“ Doch es bedurfte einer neun Jahre dauernden parlamentarischen Beratung, bis schließlich der Deutsche Bundestag das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aufforderte, die Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit anhand von Ex-post-Evaluationen ausgesuchter Projekte der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit zu überprüfen. Obwohl die Ergebnisse der daraufhin durchgeführten Studie des BMZ zur langfristigen Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit nun schon seit knapp einem Jahr vorliegen, blieben sie vom Parlament weitgehend unbeachtet. Der Beitrag zeigt die langjährige parlamentarische und ministerielle Entstehungsgeschichte sowie die Ergebnisse der Studie auf. Ferner werden wichtige Erkenntnisse aus weiterführenden eigenen Sekundäranalysen vorgestellt.

Tobias Debiel

Staatsversagen, Gewaltstrukturen und blockierte Entwicklung: Haben Krisenländer noch eine Chance?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13–14/2003, S. 15–23

■ Zahlreiche Weltregionen sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts durch ein hohes Maß an organisierter Gewalt geprägt. Wirtschaftliche Entwicklung und politischer Wandel bleiben blockiert. Der Staat ist durch klientelistische Herrschaftspraktiken dominiert und versagt bei der Aufgabe, seinen Bürgern ein Mindestmaß an „menschlicher Sicherheit“ zu gewähren. Zum Teil droht sogar innerer Verfall bis hin zum Staatskollaps. Erfahrungen zeigen für Nachkriegsgesell-

schaften, dass rein technokratische Maßnahmen für einen Erfolg nicht ausreichen, sondern ein grundlegender Wandel der politischen Kultur nötig ist. Ein allzu staatszentrierter Ansatz läuft zudem Gefahr, nichtlegitime Regierungen zu unterstützen und sich allzu sehr auf urbane Eliten zu konzentrieren. Die Grenzen westlicher Standardmodelle zeigen sich besonders im Falle kollabierender Staaten, wie das aktuelle Beispiel Afghanistan verdeutlicht. Gefordert sind deshalb Einzelfallstrategien, die auf der Grundlage menschenrechtlicher Mindeststandards regionale und kulturelle Besonderheiten sowie die bestehende Vielfalt von Herrschafts- und Rechtssystemen berücksichtigen.

Harald Schumann

Die wahren Globalisierungsgegner oder: Die politische Ökonomie des Terrorismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13–14/2003, S. 24–30

■ Armut und Verelendung münden nicht automatisch in Terrorismus. Gleichwohl kann nicht geleugnet werden, dass Prediger des Hasses und des Fanatismus in Gesellschaften mit großer Verelendung und Hoffnungslosigkeit einen fruchtbaren Nährboden vorfinden. In einer solchen Lage lebt heute ein Drittel der Menschheit – mit steigender Tendenz. Drei Faktoren einer ungezügelter Globalisierung verstärken diesen Trend in den Entwicklungsländern: die radikale Liberalisierung der Kapitalmärkte, die Privatisierung der Staatsunternehmen und die Öffnung des Binnenmarktes für den Wettbewerb. Der Beitrag will zeigen, wie destruktiv sich dieses System auf einige Länder und ganze Regionen auswirkt. Es gibt aber auch Länder, die einen alternativen Entwicklungsweg eingeschlagen haben: China, Malaysia oder Chile. Die Frage einer gerechten Verteilung von Gütern stellt sich nach dem 11. September 2001 umso dringlicher.

Ludgera Klemp

Frauen fordern ihre Rechte als Indígenas und Staatsbürgerinnen

Die Ombudsstelle für Indígena-Frauen in Guatemala

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13–14/2003, S. 31–38

■ In Guatemala hat der Friedensprozess auch für Frauen neue Handlungsspielräume eröffnet. Zahlreiche Vereinbarungen der Friedensverträge von 1996 beziehen sich auf die Gleichberechtigung und Verbesserung der Situation von Frauen. Auch eine Ombudsstelle zur Verteidigung der Rechte indigener Frauen ging aus diesen Friedensverträgen hervor. Mit dieser Ombudsstelle existiert erstmals eine Institution für die Rechts- und Sozialberatung von Indígena-Frauen. Sie zeugt von der Notwendigkeit, geschlechtsspezifischer Gewalt und Diskriminierung auf breiter Basis entgegenzutreten, wobei für die Demokratisierung der Geschlechterbeziehungen die überall präsente Kultur der Gewalt ein großes Hindernis darstellt. Die Mehrheit der Indígena-Frauen ist einer dreifachen Diskriminierung ausgesetzt: als Frau, Angehörige einer ethnischen Volksgruppe und Teil der Armutbevölkerung. Die überwiegende Mehrheit lebt in extremer Armut unter Bedingungen sozialer, kultureller, wirtschaftlicher und politischer Ausgrenzung. Dennoch sind viele von ihnen, die Massaker, Vertreibung und Exil überlebt haben, in unzähligen Gruppen, Initiativen und dörflichen Entwicklungskomitees organisiert.