



KfW

Palmengartenstraße 5–9
60325 Frankfurt am Main

Postfach 11 11 41
60046 Frankfurt am Main

Telefon 069 7431-0
Fax 069 7431 2944
Internet www.kfw.de

Pressestelle

Telefon 069 7431-44 00

Informationszentrum

Telefon 01801 335577
Fax 069 7431-6 4355
E-Mail: info@kfw.de

Niederlassung Berlin

Charlottenstraße 33/33a
10117 Berlin
Telefon 030 20264-0

I M P R E S S U M

Herausgeber:

Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt,
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn,
KfW Bankengruppe, Frankfurt,
Society for International Development (SID), Frankfurt

Text und Gestaltung:

Frank Herwig, Jonas Wolff (Universität Frankfurt)

Mai 2003

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Alternativen zur militärischen Terrorismusbekämpfung – eine neue Perspektive der EZ?	6
2. Chancen und Risiken der Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik in der Praxis: Gewaltprävention als Gegenstand der EZ?	13
3. Konfliktbearbeitung und Wiederaufbau in Afghanistan	19
4. Gewaltverminderung und Friedenskonsolidierung in Afrika	25
5. Umgang mit »poor performers« in der EZ – Ausgrenzung oder Förderung?	32
6. Schuldenerlass als Mittel der Friedenspolitik?	38
7. Abschlusspanel: Friedenssicherung – Eine Priorität der EZ in ihrem fünften Jahrzehnt!?	45
Abkürzungsverzeichnis	51

Einleitung

Auf die Ereignisse des 11. September 2001 folgte nicht nur der militärische "Kampf gegen den Terror" – auch die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für die Friedensschaffung und Friedenssicherung werden seit den terroristischen Anschlägen in New York und Washington verstärkt diskutiert. Dabei gilt die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) nicht nur als Möglichkeit, um nach Konflikten zerstörte Strukturen neu aufzubauen. Vielmehr wird in einer gezielten Entwicklungspolitik die Chance gesehen, dem Terrorismus langfristig die soziale Basis zu entziehen. In der Ringvorlesung "Entwicklungszusammenarbeit als Friedenssicherung – Chancen und Grenzen", die im Wintersemester 2002/2003 an der Frankfurter Johann Wolfgang Goethe-Universität stattfand, wurden diese durchaus hohen Erwartungen an die Entwicklungspolitik im Lichte vorliegender Erfahrungen zu Gewaltprävention und Konflikttransformation erörtert und diskutiert. Wo und wie kann eine Politik der Friedenssicherung durch EZ ansetzen? Wo liegen ihre Grenzen? Diese Fragen standen im Zentrum der sieben Diskussionsrunden, die in diesem Reader dokumentiert sind.

Zu einer langfristig angelegten, präventiven Friedenssicherung ist es noch ein weiter Weg, da waren sich die Referenten einig. Unter dem Titel "**Alternativen zur militärischen Ter-**

rorismusbekämpfung – eine neue Perspektive der EZ?" diskutierten Prof. Udo Steinbach vom Hamburger Orient-Institut, die Verteidigungsexpertin und Vorsitzende von Bündnis 90/ Die Grünen, Angelika Beer, und Dr. Wolfgang Armbruster vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter der Moderation von Prof. Lothar Brock (Goethe-Universität). EZ könne nur dort Frieden fördern, wo der ordnungspolitische Rahmen dafür geeignet sei, stellte der Islamwissenschaftler Steinbach heraus. Angelika Beer kritisierte, statt einer langfristig ausgelegten Konfliktprävention zeige sich die Tendenz zu einer Politik des "war hoppings", des kurzfristigen Aufspringens auf gerade aktuelle Konflikte. EZ könne nur im Zusammenspiel mit Außen- und Sicherheitspolitik wirkungsvoll den Frieden sichern, betonte Wolfgang Armbruster.

"Natürlich ist EZ Gewaltprävention", stellte Dr. Eckhard Lübke vom Auswärtigen Amt (AA) in seinem Beitrag zur Podiumsdiskussion "**Chancen und Risiken der Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik in der Praxis: Gewaltprävention als Gegenstand der EZ?"** klar. Allerdings ist die erfolgreiche Prävention von Gewalt und Krise nicht nur Aufgabe, sondern auch Voraussetzung für die Entwicklungspolitik: keine Entwicklungserfolge oh-

ne sicheres Umfeld. Neben Lübke-meier diskutierten Kiflemariam Gebrewold vom Bonn International Center for Conversion (BICC) und Colin Gleichmann (GTZ) unter der Moderation von Prof. Uta Ruppert (Goethe-Universität). Gebrewold betonte am Beispiel Ostafrikas, dass die Integration von Gewaltprävention in die EZ insbesondere auf die Schranke einer mangelnden Akzeptanz in den betroffenen Ländern treffe: Die Regierungen und insbesondere das Militär seien "äußerst misstrauisch, dieses Thema über die EU aufgedrückt zu bekommen". Demgegenüber beschrieb der GTZ-Projektleiter Kleinwaffenkontrolle Colin Gleichmann die zunehmende Relevanz von sicherheitspolitischen Überlegungen in der gewaltpräventiven EZ, deren Spektrum mittlerweile von der humanitären Hilfe in Krisensituationen bis zur strukturwirksamen Intervention und Institutionenentwicklung reiche.

Das Ende der Talibanherrschaft hat den Beginn des weltweit gestützten Wiederaufbaus in Afghanistan eingeleitet. Wie aber können in einem von 23 Jahren Krieg gezeichneten Land, in dem ein funktionierendes Institutionensystem und vor allem dessen Basis – das staatliche Gewaltmonopol – in weiter Ferne scheint, konkrete Nothilfe und eine langfristig ausgerichtete Entwicklungspolitik verknüpft werden? Dem Thema "**Konfliktbearbeitung und Wiederaufbau in Afghanistan**" nahmen sich Dr. Hans-Joachim Preuß von der Deutschen

Welthungerhilfe (DWHH), Dr. Rangin Dadfar Spanta von der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule, Aachen, und Martin Jenner, Büroleiter der KfW in Kabul, unter Moderation von Elisabeth Mildeberger (SID/GTZ) an. Dadfar Spanta hob einen Zustand von "zwei oder drei nebeneinander existierenden Regierungen" als das zentrale Hindernis für Frieden und Staatsbildung in Afghanistan hervor. Mit dem auf die Hauptstadt Kabul beschränkten gemeinsamen Gewaltmonopol von afghanischer Übergangsregierung und internationaler Schutztruppe müssen auch die vor Ort aktiven Nichtregierungsorganisationen (NRO) umgehen. Hans-Joachim Preuß beschrieb, wie die DWHH mit "lokalen Sicherheitspartnerschaften, d.h. mit konkreten Abkommen mit den jeweils lokal Herrschenden, die Fortsetzung ihrer Arbeit in den ländlichen Regionen ermöglicht. Martin Jenner verwies auf das Dilemma der EZ zwischen der notwendigen schnellen Unterstützung, die auf bestehenden Strukturen aufbauen müsse und diese somit immer auch stabilisieren, und der langfristigen Orientierung auf einen strukturverändernden Entwicklungsprozess.

In dem Maße, in dem Konflikte zunehmen, in denen EZ und humanitäre Hilfe geleistet werden (müssen), hat die Frage nach deren Auswirkungen auf Art und Verlauf der Konflikte an Bedeutung gewonnen. Dies gilt in besonderem Maße für Afrika, dem

sich die vierte Diskussionsveranstaltung unter dem Titel "**Gewaltverminderung und Friedenskonsolidierung in Afrika**" an. Es referierten Dr. Winrich Kühne vom Berliner Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Dr. Günter Bonnet (BMZ) und Dr. Wolfgang Heinrich vom Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) unter der Moderation von Prof. Heinrich Körner (SID). Winrich Kühne diagnostizierte, Afrika befinde sich zurzeit "wahrscheinlich in der schwersten Phase seiner Geschichte" und der Norden stehe dem hilflos und halbherzig gegenüber. Demgegenüber beschrieb Günter Bonnet, wie sich die EZ nach der Katastrophe von Ruanda zunehmend der Sicherheitsproblematik und der Gestaltung der Rahmenbedingungen im Allgemeinen angenommen habe. Wolfgang Heinrich verwies seinerseits auf die Bedeutung "starker Außeninteressen" für die gegenwärtigen Krisenprozesse in Afrika: Es ginge nicht nur um *warlords*, sondern um "hochgradig globalisierte *warlords*", für die der internationale Waffenhandel genauso unabdingbar sei wie die Ressourcenausbeutung, "an der die Interessen des Nordens zentral beteiligt sind".

Mit dem 11. September 2001 bekam auch das Thema der *poor performers* eine neue Brisanz. Wurde in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion in der Vergangenheit vielfach gefordert, die begrenzten Ressourcen auf die "good performing

countries" zu konzentrieren, so wird heute Ausgrenzung mit der Folge zunehmender Isolation als potenzielle Gefahr für die internationale Gemeinschaft gesehen. Dem Thema "**Umgang mit »poor performers« in der EZ – Ausgrenzung oder Förderung?**" nahmen sich Dr. Stephan Klingebiel vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und Dr. Hansjörg Elshorst von Transparency International (TI) unter Moderation von Thomas Wollenzien (KfW) an. Klingebiel betonte, die EZ könne mit Anreizen auf Seiten der *poor performers* Verhaltensänderungen bewirken. Gleichzeitig dürfe sie aber auch nicht davor zurückschrecken, "im Falle von Nichtkooperation die Suspendierung der Zusammenarbeit in Betracht zu ziehen". Elshorst verwies auf die zentrale Bedeutung der Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols; erst dieses schaffe die Voraussetzungen für Eigeninitiative, Selbstorganisation in basisnahen Strukturen und informelle Formen der Daseinsvorsorge.

Kann ein internationaler Schuldenerlass als Anreiz eingesetzt werden, friedenspolitische Ziele im nationalen und regionalen Kontext durchzusetzen? Dem Thema "**Schuldenerlass als Mittel der Friedenspolitik?**" widmeten sich Gülay Caglar von der Universität Gesamthochschule Kassel, Bruno Wenn (KfW) und Dr. Stephan Hessler von ATTAC unter der Moderation von Dr. Ricardo Gómez (GTZ). Gülay Caglar argumentierte,

ein Schuldenerlass könne zwar die Situation in Postkonfliktländern stabilisieren, aber nicht genuin friedenspolitische Maßnahmen auf der zentralen Mikro-Ebene ersetzen. Grundsätzlich seien aber alle Ansätze zur Armutsminderung auch Beiträge zu einer Friedenspolitik. Bruno Wenn schränkte ein, eine Entschuldung führe nicht zu mehr Geldmitteln für Sozialpolitik, da die Postkonfliktländer ihre Schulden ohnehin nicht bezahlen könnten. Notwendig sei dementsprechend eine Kombination aus Schuldenumwandlungen und Strukturmaßnahmen, die den Ausbau von Steuersystemen und die Umschichtung von Haushaltsmitteln (z.B. zu Ungunsten der Militärausgaben) ermöglichen. Stephan Hessler betonte demgegenüber die Bedeutung des weltwirtschaftlichen Zusammenhangs: Die Verschuldungssituation der Entwicklungsländer sei nicht durch einmalige Schenkungen zu lösen, sondern die globalen ökonomischen Strukturen müssten verändert werden.

Auf dem **"Abschlusspanel: Friedenssicherung – Eine Priorität der EZ in ihrem fünften Jahrzehnt!?"** ging es schließlich noch einmal allgemein um das Für und Wider einer sicherheitspolitischen Ausrichtung der EZ. Auf dem hochkarätig besetzten Podium diskutierten der ehemalige BMZ-Abteilungsleiter Prof. Michael Bohnet, Dr. Bernd Eisenblätter (GTZ), Wolfgang Kroh (KfW) und Reinold E. Thiel (SID) unter der Moderation von Prof. Lothar Brock (Goethe-Univer-

sität). Bohnet forderte, die EZ müsse sich an der Gestaltung der globalen Rahmenbedingungen beteiligen und insbesondere für stärkere Mitspracherechte der Entwicklungsländer eintreten. Durch die Erfüllung dieser Grundvoraussetzungen könne die EZ im Bereich der Friedenspolitik gestärkt werden. Bernd Eisenblätter warnte vor der "Allmachts-Falle": Die EZ könne zwar krisenpräventive Arbeit übernehmen und nach Krisen an Konfliktbearbeitung und Wiederaufbau mitwirken, bei akuten Konflikten und auf sich alleine gestellt sei sie allerdings machtlos. Wolfgang Kroh stellte die globale Armut als eine der größten Friedensbedrohungen heraus. EZ könne bei der Friedenssicherung politische Prozesse unterstützen, jedoch nicht ersetzen. Die zunehmende Befassung der EZ mit Fragen der Krisennachsorge und Friedenssicherung sei nötig, so Kroh, gehe jedoch vermutlich zu Lasten der eigentlichen Entwicklungsförderung. Reinold Thiel betonte, gescheitert sei nicht alleine die EZ, sondern allgemein die Politik gegenüber den armen Ländern. Veränderung sei nicht von kleinen Projekten zu erwarten; notwendig sei ein stärkerer Veränderungsdruck auf Politik und Strukturen.

Die Veranstaltungsreihe habe gezeigt, dass die EZ heute verstärkt in Fragen der Konfliktvorbeugung und –nachsorge gefordert wird, resümierte Lothar Brock zum Abschluss der Veranstaltungsreihe. Dabei sei es elementar, dass die EZ ihr friedenspoliti-

sches Handeln selbst entwickle und nicht von außen vorgegeben bekomme. Auch wenn es sich bei den Sondermitteln zur Terrorismusbekämpfung, die dem Entwicklungsressort nach dem 11. September zugewiesen wurden, um eine zeitlich befristete Maßnahme handelte – klar ist, dass Gewaltprävention und Konflikttransformation längerfristig auf der Tagesordnung der EZ stehen.

Die entwicklungspolitische Ringvorlesung, die mit der Veranstaltungsreihe „EZ als Friedenssicherung“ bereits in die vierte Runde ging, will Brücken zwischen Politik, Theorie und Praxis bauen, entwicklungstheoretische Überlegungen mit entwicklungspolitischen Erfahrungen konfrontieren und eine wechselseitige Befruchtung der verschiedenen Perspektiven anregen. Entsprechend brachten die Diskussi-

onen Vertreter aus Entwicklungsmi-
nisterium und Auswärtigem Amt mit
Repräsentanten entwicklungspoliti-
scher NRO, EZ-Praktiker aus GTZ
und KfW mit Theoretikern aus Uni-
versität und Forschungsinstituten und
all diese mit einem breitem Spektrum
entwicklungspolitisch Interessierter im
Plenum ins Gespräch. So trägt die
Gemeinschaftsveranstaltung, die der
Fachbereich Gesellschaftswissen-
schaften der Frankfurter Goethe-
Universität, die Deutsche Gesell-
schaft für Technische Zusammenar-
beit (GTZ), die KfW und das Frankfur-
ter Chapter der Society for Internatio-
nal Development (SID) seit 1997 zu-
sammen durchführen, dazu bei, ent-
wicklungspolitische Debatten in der
Öffentlichkeit der Rhein-Main-Region
zu verbreiten. Ein Ziel, dem auch der
vorliegende Reader dient.

1. Alternativen zur militärischen Terrorismusbekämpfung – eine neue Perspektive der EZ?

Podiumsdiskussion mit Prof. Udo Steinbach (Deutsches Orient-Institut, Hamburg), Angelika Beer (Bündnis 90/Die Grünen, Münster), Dr. Wolfgang Armbruster (BMZ, Bonn)

Moderation: Prof. Lothar Brock (Goethe-Universität, Frankfurt)

Dienstag, 22. Oktober 2002, 18-20 Uhr

Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurde der EZ eine neue Mammutaufgabe zugeordnet: Entwicklungspolitische Maßnahmen sollten dem internationalen, wenn nicht globalen Terror das Wasser abgraben, lautet eine weit verbreitete Forderung. In der Tat hat sich die EZ schon in den vorangegangenen Jahren verstärkt mit Möglichkeiten der lokalen Krisenprävention und Konflikttransformation auseinandergesetzt. Aber kann die EZ wirklich eine Alternative zur militärischen Terrorismusbekämpfung bieten? Bietet das entwicklungspolitische Instrumentarium mithin die Möglichkeit zur Entmilitarisierung der Sicherheitspolitik? Oder ist EZ lediglich symbolische Politik, die die eigentliche Sicherheitspolitik begleitet? Welchen Beitrag lassen die reichhaltigen Erfahrungen mit Entwicklungspolitik als möglichen Beitrag der EZ zu den genannten Problemen erwarten? Diesen Fragen galt es, auf den Grund zu gehen.

Der 11. September 2001 und die Rolle der EZ

Anlass für die Themenauswahl der diesjährigen Ringvorlesung waren die

Ereignisse des 11. September 2001. In Folge der Terroranschläge in den USA sei es zu einer sehr regen Diskussion zum Verhältnis von Gewalt und ungleicher Entwicklung gekommen, führte Moderator Lothar Brock in die Thematik ein. Die offizielle EZ, die sich spätestens seit Anfang der 90er Jahre zunehmend den Fragen von Krisen- und Gewaltprävention zugewandt hatte, nahm sich schnell der ihr zugewiesenen Aufgabe an, an der Beseitigung der Ursachen des Terrorismus mitzuwirken. EZ solle mithin nicht nur helfen, um nach Konflikten zerstörte Strukturen neu aufzubauen, sondern Ziel sei es letztlich, dem Terrorismus die soziale Basis zu entziehen. In diesem Sinne wird der 11. September – insbesondere auf Seiten von NRO – zum Anlass genommen, eine deutliche Aufwertung der Entwicklungspolitik zu fordern. Brock verwies hier auf die aktuelle Forderung des deutschen Verbandes entwicklungspolitischer NRO (VENRO), statt im Krisenfall Unsummen in militärische Maßnahmen zu stecken, gelte es, frühzeitig entwicklungspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Diese Perspektive ziele also

darauf, die polizeilich-militärische Auseinandersetzung mit dem Terrorismus langfristig durch eine entwicklungspolitische zu ersetzen, erläuterte Prof. Brock.

Prof. Udo Steinbach stellte diesen weitgehenden Forderungen bewusst einige provokative Thesen entgegen. Den Zusammenhang von EZ und politischer Stabilität bewertete er "eher skeptisch". Das Thema sei ja nicht neu, sondern vor allem mit Blick auf die Konflikte in Afrika gut bekannt. Der Leiter des Deutschen Orient-Instituts plädierte für eine Perspektive auf die EZ, die diese in Abhängigkeit vom politischen Rahmen betrachte: "Die EZ kann nur dort friedensfördernd wirken, wo auch ordnungspolitisch nachhaltige Anstrengungen zu verzeichnen sind." EZ alleine sei "relativ insignifikant" und nur als Teil einer umfassenden friedenspolitischen Strategie erfolversprechend. Notwendig sei deshalb eine Aufwertung des politischen Dialogs, der bisher eher "feigenblattmäßig" geführt werde, um den Abfluss der EZ-Mittel zu ermöglichen.

"Kampf gegen den Terror" – "Kampf gegen den Islam"?

Steinbach wies eindrücklich auf höchst beunruhigende Tendenzen in der Region zwischen Südostasien und Nordafrika, der "islamischen Welt", hin. Hier sei ein "fast dramatischer Verfall all dessen, was aus dem Westen kommt", zu verzeichnen. Wenn US-Präsident George W. Bush

nach dem 11. September 2001 von einem "Kreuzzug" gesprochen habe, so sehen sich mittlerweile tatsächlich "weiteste Teile der islamischen Welt in einer Konfrontation mit Kreuzzug-Charakter". Den Afghanistankrieg habe die islamische Welt noch weitgehend hingenommen, das sei jetzt anders. "Die gesamte Region befindet sich in einem auffallenden Zorn bis sogar Hass, dessen Symptom die tagtägliche Gewalt ist", urteilte Steinbach. Als eine Ursache benannte er die Diskrepanz zwischen dem bevorstehenden Irakkrieg zur Absetzung Saddam Husseins und der "ungestraften Brutalität der Israelis gegenüber den Palästinensern". Insgesamt fehle es an "kooperativen Elementen in der Terrorbekämpfung". In der Einschätzung vieler Menschen in der islamischen Welt stelle sich der Kampf gegen den Terrorismus deshalb zunehmend als "Kampf gegen den Islam" bzw. als "Kampf gegen uns" dar. So entstehen auf beiden Seiten neue Feindbilder, die mit einer "beängstigenden Umkehr der Wahrnehmung" einhergehen: Während aus Sicht des Westens die zivilen Opfer des Afghanistankrieges als "Kollateralschäden" gelten, seien in der islamischen Sicht zum Beispiel die Opfer von Bali "Kollateralschäden", als Terroristen gelten hier "Israelis, der Westen und die Amerikaner". Wenn Bush betone, wer nicht mit den USA sei, sei gegen sie, so sehe das die andere Seite zunehmend auch so.

"Wir laufen in eine Art Kulturkampf hinein", resümierte Prof. Steinbach. Aber ein Kulturkampf, der nicht im Sinne Samuel Huntingtons durch kulturelle Differenzen vorgegeben ist, sondern der die "direkte Folge konkreter Politik" sei. Nämlich die "Folge einer einseitig auf die Agenda der Gewalttätigkeit ausgerichteten Terrorismusbekämpfung". Auch die EZ, der das Problem der "Kulturverträglichkeit" ohnehin ein Begriff sei, werde so getroffen, wenn "der Westen" und seine Werte und Konzepte zunehmend als Feind betrachtet würden. Die Chancen für eine kulturverträgliche EZ sinken. Eine Umkehr dieses Prozesses könne nun nicht von Seiten der EZ kommen, sondern müsse in einer "Rückkehr zu kooperativen Strategien der Terrorbekämpfung" bestehen, die sich der Regelung der konkreten Konflikte im Rahmen der Menschen- und Bürgerrechte annehme. Wenn es dann darum gehe, friedliche Entwicklung herzustellen, sieht Steinbach aber eine wichtige Rolle für die EZ. Entwicklungspolitik wirke "als Signal einer intensiven Anteilnahme", sie unterstütze die Legitimation von Regierungshandeln, und sie fördere die Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf Seiten der Bürger, das Vertrauen in die Prinzipien der "internationalen Gemeinschaft" sowie das Interesse an einer friedlichen Beilegung von Konflikten.

Am "Experiment" Afghanistan machte Steinbach die notwendige Balance zwischen Sicherheits- und Entwick-

lungspolitik deutlich: Die "Beseitigung von Taliban und Al Quaida" sei alternativlos und legitim sowie die "Voraussetzung für die entwicklungspolitische Stabilisierung". Bei der Konflikttransformation sei nun die EZ zentral, drohe aber aufgrund einer Politik zu scheitern, die im gesamten zentralasiatischen Raum weiterhin auf Dominanz setze, Militärstützpunkte ausbaue und so zwangsläufig Gegenkräfte mobilisiere. Auch bestimmte EZ-Leistungen könnten "gefährdend" wirken. So fordere zum Beispiel "alles, was mit Frauen zu tun hat und aus dem Westen kommt", islamistische Gegenkräfte heraus. Insgesamt zeige sich auch am Beispiel Afghanistan, dass die EZ als wichtige Maßnahme zu stärken sei, "aber nicht isoliert betrachtet werden kann", sondern der politischen Lösung der betreffenden Krisen bedürfe. "EZ und politische Friedenszusammenarbeit müssen parallel laufen", betonte Steinbach zum Abschluss.

Militärische Reaktion versus entwicklungspolitische Prävention

Angelika Beer, Verteidigungsexpertin von Bündnis 90/Die Grünen, berichtete von ihren Erfahrungen, die sie u.a. als Obfrau im Verteidigungsausschuss des Bundestages und als Vertreterin der Grünen in der parlamentarischen Vertretung der NATO gemacht hat. Zunächst wies sie darauf hin, dass das "Anti-Terrorpaket" der Bundesregierung auf unterschiedlichen Säulen beruhe: Maßnahmen

der inneren Sicherheit, dem Ausbau diplomatischer Kontakte, humanitärer und Entwicklungszusammenarbeit sowie dem "militärischen Korb". Dabei betonte Beer, jedem sei klar, dass der Militäreinsatz den Terrorismus nicht besiegen könne, sondern die Ursachenbekämpfung und die Entwicklung einer Weltinnenpolitik im Vordergrund stehen müsse. "Wir stehen vor einer vollkommen neuen Art des Konfliktaustrags", in der der Gegner nicht ein anderer Staat ist, sondern ein nicht greifbarer und nicht zu Verhandlungen bereiter "non-state actor". Im Anschluss an die Warnungen Steinbachs betonte Beer, dass es in diesem Kampf gegen den Terrorismus in der Tat darum gehe, nicht die Perspektive eines "Kampfes gegen Kulturen" zu stärken, sondern die Auseinandersetzung rechtsstaatlich zu führen und die Grundwerte Europas aufrecht zu erhalten. In der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus sieht Beer ein grundsätzliches "Dilemma der Abwägung zwischen Prävention und Abwehr", dem die Grünen mit dem Begriff der "kritischen Solidarität" gegenüber den USA im Unterschied zur "uneingeschränkten Solidarität" Bundeskanzler Schröders begegnet seien.

Für die rotgrüne Regierung sei die Entwicklungspolitik "ein roter Faden, der sich durch die Außen- und Sicherheitspolitik zieht", betonte Beer. Der internationalen Politik, der Entwicklungshilfe wie der mit ihr untrennbar verbundenen Konfliktpräven-

tion konstatierte sie jedoch für die Vergangenheit "massive Defizite". Statt Prävention würden beispielsweise häufig bestimmte gesellschaftliche Gruppen von außen gestärkt, in der Hoffnung, dass diese die westlichen Werte übernehmen und im Land verankern. In Afghanistan seien dies zunächst die Taliban gewesen, heute werde die Nordallianz systematisch aufgebaut. Dabei zeige sich jedoch, dass sich "das Idealbild der multikulturellen Gesellschaft nicht diktieren lässt". Beer verwies auf die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, wo die fortgesetzte Unterdrückung der serbischen Minderheit verdeutliche, dass "auch dort das Modell des multiethnischen Zusammenlebens nicht funktioniert". Schließlich habe die Unterstützung der UÇK im Kosovo zur Destabilisierung in Mazedonien geführt und dort wiederum einen Militäreinsatz notwendig gemacht.

Von den Beispielen auf dem Balkan und der aktuellen Prioritätsverlagerung Richtung Afghanistan-Einsatz und möglichem Irak-Einsatz ausgehend formulierte Beer eine scharfe Kritik an einer "Politik des ‚war-hoppings‘", die sie als "fahrlässig" bezeichnete. Auch wenn in Mazedonien, Albanien, Kosovo und Bosnien zurzeit kein offener Krieg herrsche, sei die Einschätzung "Auf dem Balkan ist Frieden" ein Trugschluss. Militärische Präsenz bleibe also notwendig, betonte Beer. Allerdings müsse klar sein, dass Militär nur in Einzelfäl-

len Voraussetzungen friedlicher Entwicklung schaffen kann. "Im Sinne der Ziele einer Politik der Nachhaltigkeit, der Weltinnenpolitik und des Dialogs der Kulturen ist die Stärkung nicht militärischer Instrumente unerlässlich. Das kann und soll Militär nicht leisten." Am Beispiel des bevorstehenden Irakkrieges machte Beer deutlich, dass militärische Einsätze nicht nur einzelne entwicklungspolitische Bemühungen beschädigen können: Eine "Eskalation des Konflikts im gesamten Nahen und Mittleren Osten" zerschlage positive Ansätze und werde dafür sorgen, dass Teile der EZ "überhaupt nicht mehr greifen können". Insofern schloss sich Beer grundsätzlich der von Prof. Brock angeführten VENRO-Forderung an: Die langfristige Ablösung einer militärisch-reaktiven durch eine entwicklungspolitisch-präventive Strategie sei die richtige Perspektive. Dagegen sei die neue US-Strategie der "präventiven Intervention" und die wohl erhoffte Arbeitsteilung, dass die Amerikaner in einer "Coalition of the Willing" ein Land strukturell zerstören und die Europäer es danach entwicklungspolitisch wieder aufbauen sollen, "der reine Hohn und darüber hinaus ein Bruch geltenden Völkerrechts".

Mehrdimensionale Terrorismusprävention – die Politik des BMZ

Wolfgang Armbruster wandte sich dem "Spannungsfeld von Entwicklungspolitik und militärischem Einsatz" aus Sicht des BMZ zu. Zu-

nächst betonte er, dass die Kohärenz des Vorgehens zwischen Entwicklungspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik von zentraler Bedeutung sei. Im Hinblick auf die Frage, was die EZ gegen den Terrorismus ausrichten könne, plädierte Armbruster für realistische Nüchternheit: Die Rolle der EZ werde von vielen Seiten höher eingeschätzt als vom BMZ selbst. Im Übrigen gebe es bei gesellschaftlichen Prozessen keine Laborversuche. Weder er noch andere könnten definitiv wissen, welchen Beitrag die EZ letztlich geleistet oder nicht geleistet habe. Zwar könne die EZ eine Rolle spielen, insofern sozioökonomische Faktoren mit ursächlich für den Terrorismus sein. "Aber nicht die Entwicklungspolitik ist zentral, sondern Entwicklung, die von den Ländern selbst gemacht wird und von außen lediglich unterstützt werden kann." Dabei gelte es in der Tat zu fragen, warum die Entwicklungsfortschritte in der islamischen Welt relativ gering sind. Könnte der "Hass auf den Westen" nicht auch primär als eine "Projektion der internen Blockierung von Entwicklung und Demokratisierung" zu sehen sein?

Die EZ nähere sich dem "Mix von Ursachen", die dem Terrorismus zu Grunde liegen, aus verschiedenen Perspektiven, erläuterte Armbruster. Überregional gehe es um die Stärkung der Entwicklungsländer in multilateralen Verhandlungen und Organisationen. Wichtig sei auch, die internationalen Verrechtlichungsprozesse fortzusetzen, und dass – im Sinne

von Kohärenz – die Handelspolitik keine entwicklungspolitischen Schäden anrichte. Für die bilaterale EZ wies der BMZ-Referatsleiter auf ein Problem der jüngsten BMZ-Strategie hin. Während die EZ – verstärkt im Rahmen der Politik der Länderkonzentration – den Fokus zunehmend auf Länder mit günstigen Rahmenbedingungen lege, hätten die jüngsten Krisen deutlich gemacht, welches Gefahrenpotenzial gerade von den Staaten mit sehr ungünstigen Entwicklungsbedingungen ausgehe. "Diese Länder dürfen wir nicht vernachlässigen." Gleichzeitig betonte Armbruster aber auch, dass "sich die EZ hier nicht überheben darf", da sie nicht die entscheidende Rolle spielen könne. Als Reaktionen auf die neuen Herausforderungen nannte Armbruster die Einrichtung des Zivilen Friedensdienstes 1999, die verstärkte Befassung der EZ mit der Reform der inneren Sicherheit in Entwicklungsländern und die zentrale Rolle des BMZ beim Wiederaufbau in Afghanistan. Auch Nahrungshilfe im südlichen Afrika und Vorhaben der Ernährungssicherheit in Südasien seien Teil der intensivierten Krisenprävention. Längerfristiges Ziel müsse die "Früherkennung von Krisen in Entwicklungsländern" sein. Entsprechend sei "Krisenprävention und Konfliktminderung" in fünf Ländern zentraler Schwerpunkt der deutschen EZ. Insgesamt bleibe aber "noch viel zu tun", schloss Armbruster.

Ist der "Kampf gegen den Terror" bereits verloren?

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass es höchst problematisch sei, "unsere Demokratie" als universelles Modell für die gesamte Welt zu behandeln. Beer unterstrich dies: Es sei der größte Fehler der internationalen Gemeinschaft, "dass sie immer wieder versuche, anderen Ländern ihr Demokratie-Modell überzustülpen". Auch wurde die Frage aufgeworfen, ob die Menschen, ob Christen oder Moslems, vielleicht einfach ein Feindbild bräuchten. Steinbach bekräftigte, auch er habe in den vergangenen Monaten zunehmend den Eindruck, dass "wir vielleicht wirklich ein Gegenbild zu unserer ‚guten Gesellschaft‘ brauchen". Die Konsequenz wäre allerdings fatal: "Wir sind dabei, in die Falle des Bin Laden zu laufen." Dabei kritisierte Steinbach auch die wachsende Tendenz, die Entwicklungsprobleme der islamischen Welt kulturalistisch erklären zu wollen. Dabei sei ganz klar, dass die Menschen auch dort für Menschenrechte und Demokratie seien.

Beer wies darauf hin, "dass die Politik seit dem 11. September in Teilen hilflos agiert". Der Kampf gegen den Terrorismus zeichne sich durch eine "teilweise hilflose Wurschtelei" aus, "wohlwissend, dass man mit den derzeitigen Mitteln allein den Terrorismus nicht besiegen kann". Steinbach ergänzte, dass sich – auch wenn in bestimmten Situationen ein Militäreinsatz notwendig sei – die militäri-

sche Dimension mittlerweile verselbstständigt habe. Seiner Einschätzung nach habe man so "die Bekämpfung des Terrorismus schon verspielt": Gewalttätigkeit und –bereitschaft seien in den vergangenen Monaten angestiegen, weil man sich nach der Ablösung der Taliban nicht "den politischen Quellen" des Terrors zugewandt habe.

Prof. Uta Ruppert wies auf die unterschiedlichen Rollen der EZ in den drei Vorträgen hin: Während bei Steinbach die EZ für "flankierende Maßnahmen" der Politik zuständig sei und von Bedeutung vor allem "ein härterer Politikdialog", so bleibe die EZ bei Armbruster nach wie vor initiativ, wenn es um sozioökonomische Entwicklung geht. Beer liege mit ihrer Position dazwischen: Konfliktprävention brauche EZ in ihrer eher klassischen Ausprägung. Beer betonte hierzu, in der Tat sei "die traditionelle Politik der Konfliktprävention" nicht abzuschaffen, zentral sei aber insbesondere ein kontinuierliches Engagement auch langfristig nach Konflikten. Armbruster relativierte die Rollenzuschreibung der EZ als Initiatorin

von Entwicklung: "Wachstum und Veränderung entstehen aus den Gesellschaften heraus." Aber, da Entwicklung immer konfliktträchtig ist, sei es Aufgabe der EZ, dazu beizutragen, dass diese Spannungen auf friedliche Weise bewältigt werden. Steinbach betonte hingegen erneut, dass die Politik, konkret: ein verstärkter Politikdialog, entscheidend sei, ohne allerdings genauer zu erläutern, um was für eine Politik es hier gehen sollte. Allgemein müsse es darum gehen, statt sich einer Politik anzuschließen, "die nur auf die Agenda der Gewalttätigkeit setzt", einen "wirklichen Dialog der Kulturen" zu führen. Die EZ sei mithin nicht gering einzuschätzen, aber zunächst müsse sich eine gestärkte Politik deutlich der US-Agenda entgegenstellen.

Am Ende der Diskussion galt es kein Fazit zu ziehen, wie Moderator Prof. Brock klarstellte. Es sei aber klar geworden, dass es zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit als Friedenssicherung zahlreiche offene Fragen und dringliche Probleme gebe, die es im Rahmen der Ringvorlesung zu diskutieren gelte.

2. Chancen und Risiken der Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik in der Praxis: Gewaltprävention als Gegenstand der EZ?

Podiumsdiskussion mit Kiflemariam Gebrewold (Bonn International Center for Conversion, BICC, Bonn), Dr. Eckhard Lübke (Auswärtiges Amt, AA, Berlin), Colin Gleichmann (GTZ, Eschborn)

Moderation: Prof. Uta Ruppert (Goethe-Universität, Frankfurt)

Dienstag, 5. November 2002, 18-20 Uhr

Gewalt- und Krisenprävention sind sowohl Voraussetzung als auch Aufgabe für die Entwicklungspolitik: ein sicheres Umfeld ist die Voraussetzung für Entwicklungserfolge; gleichzeitig leistet die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Friedens. Eine gewaltpräventiv orientierte EZ setzt an vielfältigen Konfliktdimensionen an: Sie reicht von struktureller Prävention durch die Mitgestaltung internationaler Rahmenbedingungen bis zur akuten Prävention und Bearbeitung von Gewalt vor Ort. Die Diskussion identifizierte allerdings auch deutliche Grenzen der EZ. Es zeigte sich, dass die Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik in der Praxis alles andere als konfliktfrei ist.

Gewaltprävention – nicht nur, aber auch ein Gegenstand der EZ

“Spätestens seit dem Völkermord in Ruanda ist der Zusammenhang von Sicherheits- und Entwicklungspolitik eines der brennendsten Themen der Entwicklungszusammenarbeit”, betonte Moderatorin Prof. Uta Ruppert

zur Eröffnung der Veranstaltung. Gleichwohl werde Gewaltprävention als Gegenstand der EZ erst seit Ende der 90er Jahre systematisch bearbeitet. Und Friedensförderung befindet sich erst seit relativ kurzer Zeit auf dem Weg zum Querschnittsthema der EZ. In letzterem Sinne sollte das Thema der Veranstaltung aber verstanden und diskutiert werden, sagte Ruppert. Es gehe um die Querschnittsperspektiven auf Gewaltprävention. Als “die drei großen Fragen” nannte die Moderatorin die Kohärenz von Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik im Feld Gewaltprävention, die Chancen von Entwicklungs- und Außenpolitik für die Etablierung bzw. Stärkung von Gewaltmonopol und Rechtsstaatlichkeit sowie Konzepte und neue Zugänge zum Thema.

Dr. Eckhard Lübke vom Auswärtigen Amt (AA) gab eine klare Antwort auf die Frage, die der Titel der Veranstaltung aufwirft: “Natürlich ist EZ Gewaltprävention”, sagte der Beauftragte für Konfliktprävention und Krisenmanagement im AA, der eben-

falls als Referatsleiter für Europäische Außen- und Sicherheitspolitik zuständig ist. Aber Gewaltprävention sei selbstverständlich nicht nur Aufgabe von EZ, sondern betreffe ebenso Außen- und Sicherheitspolitik oder Umweltpolitik. Lübckemeier betonte, das Thema Gewaltprävention sei zwar Ende der 90er Jahre international in den Vordergrund gerückt, aber implizit schon immer Element "verantwortlicher Diplomatie" gewesen. In diesem Sinne plädierte Lübckemeier gegen eine "Verengung der Gewaltprävention auf die EZ". Das Thema gehe nicht nur entwicklungspolitisch Interessierte an, sondern grundsätzlich alle, die an internationaler Politik beteiligt sind. Die EZ sei also "nicht der einzige Bereich und in vielen Fällen nicht der entscheidende Bereich für Gewaltprävention".

Dimensionen gewaltpräventiver EZ

Ziel von Krisenprävention ist nicht die Unterdrückung von Konflikten an sich, sondern das Verhindern ihrer gewaltsamen Austragung, betonte Lübckemeier. Die Etablierung eines stabilen Friedens im Rahmen einer Friedensgemeinschaft stelle dabei keine Utopie dar – in der EU sei sie bereits Realität. Aber auch Krisenprävention umfasse wiederum "viel mehr als klassische EZ", argumentierte Lübckemeier. Er unterschied strukturelle, instrumentelle und akute Gewaltprävention. Als Felder struktureller Prävention nannte er die internationale Handelspolitik – ein Ende

der Abschottung der Märkte gegenüber den Entwicklungsländern sei "einer der Kernbereiche, wenn es um die Förderung von strukturellen Bedingungen für Gewaltprävention geht" – sowie die Politik der Internationalen Finanzorganisationen, die internationale Umweltpolitik und die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen (Stichwort: Internationaler Strafgerichtshof). Instrumentelle Gewaltprävention umfasse beispielsweise Abrüstung und Rüstungskontrolle. Wenn das gewaltsame Austragen von Konflikten unmittelbar bevorstehe bzw. bereits stattfinde, ist schließlich akute Gewaltprävention notwendig. "Und hier hat auch das Militär seine Rolle", sagte Lübckemeier unter Verweis auf den aktuellen *peace keeping*-Einsatz in Afghanistan.

Abschließend verwies Lübckemeier auf das Prinzip der *ownership*: "Konfliktprävention fängt zu Hause an." Handels-, Umwelt- und IWF-Politik sei "unsere Verantwortung". Aber *ownership* gelte auch "für die andere Seite" der Entwicklungsländer, die ihre eigene Verantwortung zu tragen hätten.

Colin Gleichmann von der GTZ schloss sich den Ausführungen Lübckemeiers "voll und ganz" an, wendete sich aber der Frage nun explizit aus EZ-Perspektive zu. Der Projektleiter Kleinwaffenkontrolle diskutierte die Verbindung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, die Instrumente der EZ im Feld Gewaltprävention sowie

neuere Entwicklungen in diesem Bereich. "In Deutschland war die Verbindung zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik lange Zeit nicht sichtbar, wenn überhaupt vorhanden", sagte er. Zwar sei Entwicklungspolitik nie unpolitisch gewesen, aber sicherheitspolitische Aspekte spielten in der Regel keine Rolle. Deshalb wurde die EZ "als politisch relativ neutral wahrgenommen", argumentierte Gleichmann, und diese damals wahrgenommene Neutralität "hat bis heute große Vorteile für die Rolle der EZ in der Krisenprävention". Explizit sicherheitspolitischen Themen zuwenden musste sich die EZ, als sich Anfang der 90er Jahre in zahlreichen Ländern Afrikas und Lateinamerikas Lösungen jahrzehntelanger Konflikte anbahnten. Zu dieser "Herausforderung, Friedensprozesse zu unterstützen", trat im deutschen Kontext die innenpolitische Forderung, Fluchtursachen zu bekämpfen bzw. die Rückkehr von Flüchtlingen zu ermöglichen. Mit den Morden in Ruanda 1994 schließlich habe sich nicht mehr nur die Frage nach den möglichen Beiträgen von EZ-Projekten zur Gewaltprävention verschärft gestellt, sondern auch die Frage nach ihren Beiträgen zur Eskalation von Konflikten.

Zum Verhältnis von Sicherheits- und Entwicklungspolitik

Auf diese Herausforderungen reagierte die EZ mit neuen Krisenpräventionsprogrammen sowie 1998/1999 mit

einer Reihenevaluierung, die in sechs Ländern den Einfluss von Projekten auf die Gewaltprävention untersuchte. Des Weiteren wurden Instrumente der Gewaltprävention für sektorale Felder entwickelt und gegenüber dem Partnerland zunehmend Grundsätze wie Menschenrechte und Demokratie betont, führte Gleichmann aus. Ergebnis sei eine "Politisierung und Spezialisierung der EZ". Sie werde heute von der Bundesregierung als "globale Friedenspolitik" verstanden. Dabei reiche das Spektrum gewaltpräventiver EZ von der humanitären Hilfe in Krisensituationen bis zur strukturwirksamen Intervention und Institutionenentwicklung. Konkret nannte Gleichmann die Bereiche Krisenprävention und Konfliktbearbeitung im weiten Sinn, Ansätze zur direkten Mediation und zur Unterstützung von Friedensallianzen, Wiederaufbau mit krisenpräventiver Ausrichtung, Demobilisierung, Reintegration von Ex-Kombattanten und Aussöhnung sowie die Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors.

Gleichmann wies aber auch auf die "Grenzen der Technischen Zusammenarbeit" hin: "Es gibt keinerlei Garantie gegen erneute Ausbrüche von Gewalt, auch nicht durch die EZ und schon gar nicht durch sie alleine." So erzeuge z.B. die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols neue Spannungen. "Entwicklungspolitik ist nicht automatisch Sicherheitspolitik." Als positiven Ausblick berichtete Gleichmann abschließend von einer

konkreten Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik in der Region der Großen Seen in Afrika. Dort unterstütze ein "Trust Fund" der Weltbank (unter Beteiligung von zahlreichen Gebern) alle in der "Demokratischen Republik Kongo" militärisch involvierten Länder beim Rückzug ihrer Truppen, und das in enger Kooperation mit dem laufenden UNEinsatz bzw. mit dem UNSicherheitsrat.

Probleme und Grenzen gewaltpräventiver EZ

Kiflemariam Gebrewold vom BICC schließlich formulierte aus Sicht seiner Erfahrungen mit Konfliktbearbeitung in Ostafrika einige Probleme und Hürden erfolgreicher Gewaltprävention. Der Leiter des SALIGAD-Projekts, das die Dynamiken und Auswirkungen von Kleinwaffengebrauch am Horn von Afrika untersucht, schüttete dabei "eine heftige Prise Salz in die Suppe" (Ruppert). Zunächst wies auch Gebrewold darauf hin, dass "für das Thema Gewaltprävention die Welthandels- und -finanzpolitik wesentlich wichtiger ist, als das, was Entwicklungspolitik überhaupt leisten kann". Außerdem bleibe alles, was mit Sicherheit zu tun hat, "genuine Aufgabe des Nationalstaates", sei mithin abhängig vom Willen der betreffenden Regierung und nicht "von außen zu oktroyieren". Dass aber die Entwicklungspolitik auf der Suche nach neuen Arbeitsfeldern sich der Krisen- und Gewaltpräventi-

on annehme, sei – angesichts der erhöhten Zahl von Krisen und Gewalt – legitim. Zu fragen bleibe allerdings, ob dies völlig *donor-driven* geschehe oder nach dem Prinzip der *ownership*.

Als zentrales Problem von Gewaltprävention als sektorübergreifender EZ-Maßnahme betonte Gebrewold den fehlenden Willen bzw. die fehlende Einigkeit auf Seiten des Nehmerlandes. So habe ein entsprechendes britisches EZ-Projekt am Horn von Afrika "massive Auseinandersetzungen" zwischen Polizei, Sozial- und Verteidigungsministerium sowie dem nationalen Geheimdienst ausgelöst. Letztlich wurden lediglich einige Workshops durchgeführt, eine Verankerung von Gewaltprävention als sektorübergreifendem Thema gelang nicht. Allgemein zeigte sich Gebrewold skeptisch gegenüber einer Integration von Gewaltprävention in die EZ. Dabei sei das Problem weniger der Mangel an Konzepten, sondern die mangelnde Akzeptanz in den betroffenen Ländern. Die Regierungen und insbesondere das Militär seien "äußerst misstrauisch, dieses Thema über die EZ aufgedrückt zu bekommen". Regierungen, die ihre Herrschaft jahrzehntelang gerade durch Gewalt erhalten konnten, fühlten sich durch eine entwicklungspolitisch motivierte Gewaltprävention bedroht.

Als weiteres Problem stellte Gebrewold einen "Gegensatz von Praxis

und Notwendigkeit" fest. Die eigenen Gesetzmäßigkeiten von Projektverfahren gerieten in Konflikt mit den Anforderungen an erfolgreiche Gewaltprävention: "langer Atem, enorme Geduld, genaue lokale Kenntnisse". Und schließlich überfordere die Etablierung immer neuer Querschnittsaufgaben – nach Umweltverträglichkeit und *gender mainstreaming* nun auch noch das "höchst sensible Thema" Gewaltprävention – im Projektalltag schlicht die Möglichkeiten und Fähigkeiten der "Menschen, die die Projekte vor Ort machen". Insgesamt, konstatierte Gebrewold, mache die Verknüpfung von EZ und Gewaltprävention auf der Ebene der Bekämpfung struktureller Bedingungen von Gewalt Sinn, ihre Verknüpfung in der politischen Umsetzung sehe er dagegen skeptisch.

In Reaktion auf Gebrewolds These, dass bisher auf Gewalt setzende Gruppen sich gegenüber Gewaltprävention generell abgeneigt zeigten, verwies Prof. Lothar Brock in der Diskussion auf einen Workshop zur Konfliktbearbeitung in Indonesien. Dort beschäftigten sich unter anderem auch bekennende ehemalige *warlords* mit dem friedlichen Umgang mit ethnischen Konflikten. Der Rollenwechsel funktioniere anscheinend vollkommen problemlos. Gebrewold bestätigte diese Erfahrung: Auch in Somalia habe sich gezeigt, dass ehemalige *warlords* teilweise "sehr schnell ihre Rolle wechseln" und innerhalb weniger Jahre in Verhand-

lungen auftreten. Dieser Rollenwechsel sei letztlich durch "Kosten-Nutzen-Analysen" geprägt.

Ansatzpunkte und Instrumente gewaltpräventiver EZ

Auf die Bitte aus dem Plenum, seinem düsteren Bild doch ein paar konkrete Vorschläge für die Projektpraxis gegenüber zu stellen, nannte Gebrewold drei Ansatzpunkte. Zum einen könne im Bereich "Training" (z.B. um lokale Nichtregierungsorganisationen in die Lage zu versetzen, im Sicherheitssektor arbeiten und die Regierung kontrollieren zu können) "sehr viel sinnvolle Arbeit geleistet werden". Zum anderen könne der notwendige "lange Atem" gefördert, der strenge monetäre Projektduktus aufgebrochen werden, indem die EZ sehr viel stärker mit offenen Fonds ("Open Funds") arbeite, wie es z.B. kirchliche Organisationen seit Jahrzehnten praktizierten. Drittens stecke auch in der Wiederentdeckung und Förderung "verschütteter oder vernachlässigter traditioneller Konfliktlösungsformen" "ein großes Potenzial" für Praxis und Theorie der Gewaltprävention.

Gleichmann antwortete auf die Skepsis Gebrewolds, dass über Krisenprävention durch EZ nur dort verhandelt werde, wo es einen willigen Partner gebe, wo die Regierung dies grundsätzlich unterstütze. Dabei zeigten seine Erfahrungen "eher ein Ringen auf politischer Ebene als eine vollkommene Ablehnung". In der kon-

kreten Arbeit müsse die EZ dann damit umgehen, dass einerseits die Vertreter des Staates häufig die größte Bedrohung für die Sicherheit der Menschen darstellten, dass aber gleichzeitig das Gewaltmonopol des Staates eine entscheidende Bedingung für Sicherheit bilde.

Auf eine andere Form der Verknüpfung von EZ und Sicherheit wurde aus dem Plenum verwiesen. Seit dem 11. September 2001 würden unter dem Paket "Sicherheit" in den palästinensischen Gebieten EZ-Projekte gestoppt, weil durch sie auch Terroristen unterstützt werden könnten. Lübke meier betonte, ohne etwas über die konkreten Projekte sagen zu können, dass bei diesem "hoch sensiblen Thema" die notwendige Differenzierung sehr schwer sei. In der Tat gebe es nämlich die Praxis, dass die Finanzierung terroristischer Netzwerke auch über die "Maske humanitärer Organisationen" laufe. Zur Problematik innerstaatlicher Konflikte befragt wies Lübke meier auf die internationale Politik auf dem Balkan hin: "Der Balkan stellt vielleicht ein Beispiel

dar, wo es halbwegs gelungen ist, die Breite der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen." Als Instrumente der Politik nannte Lübke meier hier die "langfristige Perspektive eines EU-Beitritts" ("Der EU-Erweiterungsprozess ist eines der größten und erfolgreichsten Krisenpräventionsprogramme, das ich kenne."), das "enorme finanzielle, personelle und materielle Engagement" in der Region sowie die Arbeit von Militär und Polizei, die "zu einem sicheren Umfeld beitragen". Hier zeige sich der einigermaßen erfolgreiche Einsatz einer "Palette von Instrumenten in einer Region, die geprägt ist von ethno-nationalistischer Gewalt". Zum Abschluss wies Lübke meier auf ein zentrales Problem von Prävention hin: "Wenn sie erfolgreich ist, sieht man die Erfolge nicht und die Ursachen der Erfolge lassen sich kaum noch nachvollziehen." Dies enthebe die Politik nicht der Verantwortung, bedeute aber, dass eine "kritische Öffentlichkeit" notwendig sei, damit eine präventive Politik das nötige öffentliche Mandat bekomme.

3. Konfliktbearbeitung und Wiederaufbau in Afghanistan

Podiumsdiskussion mit Dr. Hans-Joachim Preuß (Deutsche Welthungerhilfe e.V., DWHH, Bonn), Dr. Rangin Dadfar Spanta (Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule, RWTH, Aachen), Martin Jenner (KfW, Kabul)

Moderation: Elisabeth Mildeberger (SID/GTZ)

Dienstag, 19. November 2002, 18-20 Uhr

Das Ende der Talibanherrschaft hat den Beginn des weltweit gestützten Wiederaufbaus in Afghanistan eingeleitet. Wie aber können in einem von 23 Jahren Krieg gezeichneten Land, in dem ein funktionierendes Institutionensystem und vor allem dessen Basis – das staatliche Gewaltmonopol – in weiter Ferne scheint, konkret notwendige Nothilfe und eine langfristig ausgerichtete strukturwirksame Entwicklungspolitik verknüpft werden? An die EZ, so zeigte die Veranstaltung, stellen sich durchaus widersprüchliche Anforderungen: Sie muss innerhalb der bestehenden Strukturen arbeiten und gleichzeitig zu strukturverändernder Entwicklung beitragen, muss mit regionalen Machthabern zusammenarbeiten und gleichzeitig auf die Stärkung der zentralstaatlichen Institutionen zielen.

Afghanistan – ein, zwei, mehrere Parallelregierungen?

Gleich zu Beginn der Veranstaltung sprach Moderatorin Elisabeth Mildeberger ein zentrales Problem der politischen Situation Afghanistan an, das sich durch die gesamte Diskussion des Abends ziehen sollte: "In den

Provinzen scheinen die Taliban offiziell zwar weitgehend verschwunden, dafür haben die altbekannten Machthaber aus der Mujaheddin-Zeit und andere radikal-islamische Gruppen das Sagen und treiben ihr Unwesen", betonte sie. "Ehemalige Kommandanten wie Widerstandskämpfer verfügen weiterhin über Waffen und über ihre alten Klientelsysteme." Mildeberger bot eine ambivalente Beschreibung der aktuellen afghanischen Situation. Einerseits liege das Land "ein gutes Jahr nach dem Einmarsch der Nordallianz in Schutt und Asche". Andererseits bemühe sich "die internationale Gemeinschaft, mit Geld und Wissen dem Land wieder auf die Beine zu helfen" und Kabul sei zu einem "Mekka der Hilfsorganisationen" geworden. Auf der einen Seite habe eben diese internationale Gemeinschaft "milliardenschwere Finanzzusagen" gemacht; auf der anderen Seite kritisiere Präsident Karzai, von 1,8 Mrd. US-Dollar an diesjährigen Zusagen seien nur 890 Mio. im Lande angekommen und nur 90 Mio. tatsächlich bei den Afghanen angekommen (der Rest gehe in die eigene Institutionenförderung von UN und

Nichtregierungsorganisationen). Bezogen auf die politische Situation bezeichnete Mildeberger die "Emergency Loya Jirga", die große Ratsversammlung vom Juni 2002, als "chancen- und facettenreiche Demokratieübung". Gleichzeitig erscheine die afghanische Übergangsregierung von Hamid Karzai angesichts der weiterhin starken Regionalmächte allerdings eher "als eine Bürgermeisterschaft über Kabul".

Stärkung der Zentralregierung – Entmachtung der *warlords*

Einen Zustand von "zwei oder drei nebeneinander existierenden Regierungen" diagnostizierte Dr. Rangin Dadfar Spanta von der Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen als das zentrale Hindernis für Frieden und Staatsbildung in Afghanistan. Als zentralen innenpolitischen Akteur hob der in Afghanistan geborene Wissenschaftler den "Rat der Beobachter" hervor, die Organisation des ermordeten Kommandanten Massoud, die militärisch sehr stark sei und nicht an die Demokratie glaube. Dieser Gruppe stehe Staatspräsident Karzai gegenüber, der in Afghanistan allerdings über keine "Hausmacht" verfüge und sich – als einziges Staatsoberhaupt der Welt – von Fremdenlegionären beschützen lasse. Drittens greife auf regionaler bzw. lokaler Ebene die Herrschaft dezentraler *warlords*. "Die Existenz dezentraler Mächte, die noch immer Geld und Waffen aus dem Ausland be-

kommen, machen Demokratisierung und Staatsbildung fast unmöglich", konstatierte Dadfar Spanta. Er plädierte deshalb für eine konsequente Entmachtung dieser Kräfte bei gleichzeitigem Aufbau einer handlungsfähigen Zentralregierung.

Dadfar Spanta kritisierte eine "sehr defizitäre" Orientierung des internationalen Engagements in Afghanistan auf den Anti-Terrorkrieg einerseits sowie auf NRO andererseits. Die USA betrachteten Afghanistan primär "im Dienste des Anti-Terrorkrieges" sowie in Hinblick auf den Zugang zum kaspischen Öl. Ihnen gehe es dementsprechend "um Stabilität, egal welche Stabilität". Im Interesse regionaler Stabilisierung würden deshalb auch regionale *warlords* unterstützt – Demokratie und Partizipation blieben dabei auf der Strecke. Diesem Ansatz der USA stehe zwar die "Mehrheit der anderen Länder und Organisationen" gegenüber, die versuchten, Wiederaufbau und Staatsbildung voran zu bringen. Aber die hier anzutreffende Ausrichtung auf NRO sei unzureichend, wenn der Aufbau eines Staates mit Gewaltmonopol gelingen sollte. Gleichwohl bezeichnete Dadfar Spanta die Präsenz von NRO vor Ort als "sehr wichtig": "Sie schaffen einen Schutzwall gegen alle zu Menschenrechtsverletzungen neigenden Gruppen." Insgesamt vermisse er aber ein "ganzheitliches Projekt", das Wiederaufbau wie Staatsbildung, Umwelt wie Menschenrechte beachte, und dass bei alledem "langsam einen

Prozess der Beteiligung der Menschen an den politischen Entscheidungen" einleite.

Sichere Städte – vernachlässigtes Land

Der eher düsteren Einschätzung Daffar Spantas setzte der designierte Generalsekretär der Deutschen Welt hungerhilfe (DWHH) Dr. Hans-Joachim Preuß zunächst eine erfreuliche Beobachtung entgegen: Die Afghanen seien "sehr, sehr positiv gestimmt"; für sie gehe es darum, die aktuelle "Periode von Sonnenschein" zu nutzen. Die Arbeit der DWHH, die seit 1992 in Afghanistan tätig ist und sich primär auf die ländlichen Regionen konzentriert, beschrieb Preuß dabei als von der großpolitischen Lage relativ unberührt. Wie unter den Mujaheddin so unter der Taliban-Regierung und heute unter Karzai habe die DWHH ihre Projekte vor Ort durchführen können. "Unsicherheit entstand für die DWHH erst, als Afghanistan ins Visier der USA geriet", betonte Preuß. Nach Ende des Krieges ist die DWHH Anfang des Jahres zurückgekehrt; zurzeit sind 17 entsandte und 300 lokale Fachkräfte in den Projekten beschäftigt. Dabei sei die Unsicherheit heute aber noch immer größer als vor dem Sturz der Taliban. "Die internationale Intervention hat das Machtgleichgewicht erheblich gestört", sagte Preuß. Gleichzeitig beschränke sich die Präsenz der Schutztruppe aber auf Kabul, und es gebe keinerlei Zeichen, dass sich

dies ändern dürfte. Und auch der Zentralregierung fehle jegliche Machtbasis, um das Gewaltmonopol über die Hauptstadt hinaus durchzusetzen. Angesichts dieser Situation setze die DWHH weiterhin auf ihr Konzept "lokaler Sicherheitspartnerschaften", d.h. sie schließt vor Ort konkrete Abkommen mit den jeweils lokal Herrschenden.

Preuß kritisierte eine "gegenwärtige internationale Ressourcenallokation", die die Städte sehr stark fördere, die ländlichen Bereiche dagegen weitgehend ausblende. "Sicherheit und Konfliktprävention im ländlichen Raum muss Vorrang bekommen", forderte Preuß. Neben der räumlichen Ausdehnung sei aber auch eine zeitliche notwendig. Zu einer langfristigen Orientierung der internationalen Unterstützung für Afghanistan gebe es keine Alternative. In der Diskussion ergänzte Preuß, seiner Einschätzung nach habe der internationale "Elan" seinen Höhepunkt bereits überschritten. Er prognostizierte, in zwei bis drei Jahren werde Afghanistan – was das internationale Engagement und die Spendenbereitschaft angeht – wieder "zu normalen Verhältnissen zurückkehren". Die DWHH müsse deshalb das Volumen ihrer Arbeit in Afghanistan um 50 Prozent reduzieren und gelange somit wieder auf das Niveau des *status quo ante* zurück.

Unsicherheit, defizitäre Partnerstrukturen – Probleme der EZ

Martin Jenner, Büroleiter der KfW in Kabul, wandte sich der Thematik aus Sicht der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zu. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau ist seit Anfang des Jahres in Afghanistan tätig und unterstützt dort Investitionen in die Infrastruktur; die zukünftigen Schwerpunkte der deutschen EZ in Afghanistan sind Energie, Trinkwasser und Förderung der Privatwirtschaft. Regional konzentriert sich die KfW dabei auf die beiden "Stabilitätsinseln" Kabul und Herat. Ein "Mindestmaß an Sicherheit" sei eine Voraussetzung für EZ, begründete Jenner. Und verwies insbesondere auf das "hohe Verlustrisiko" von Investitionen in physische Infrastruktur. "Nur in Kabul kann die internationale Schutztruppe Sicherheit und Ordnung einigermaßen garantieren." Als Herausforderungen der EZ nannte Jenner eine bessere Koordination zwischen Gebern sowie zwischen Gebern und der afghanischen Regierung. Unter den Gebern laufe diese zurzeit noch hauptsächlich ad hoc. Jenner verwies außerdem auf ein Dilemma zwischen der notwendigen schnellen Unterstützung, die auf bestehenden Strukturen aufbauen müsse und diese somit immer auch stabilisiere, und der langfristigen Orientierung auf einen strukturverändernden Entwicklungsprozess. Insgesamt habe es die EZ in Afghanistan mit einer Vielzahl von Konfliktlinien zu tun: So sei die Regie-

rung selbst alles andere als homogen. Auch dem Konflikt zwischen Zentralregierung und starken regionalen Zentren müsse die EZ begegnen und z.B. in Herat die lokale Führung in die Zusammenarbeit einbinden. Bezogen auf die Konkurrenz unterschiedlicher Ethnien gehe es darum, "die Hilfe ethnisch ausgewogen zu verteilen". Die Schwäche der staatlichen Verwaltung schließlich mache "flexible Verfahren" nötig, in denen die KfW "in enger Abstimmung mit der Regierung" ihre Projekte letztlich relativ eigenverantwortlich durchführe.

Als positive Ansatzpunkte hob Jenner zum Abschluss den "ausgeprägten Friedenswillen" in der Bevölkerung hervor, der sich in einer breiten Unterstützung des Wiederaufbaus widerspiegele. Auch auf Seiten der afghanischen Regierung zeige sich ein großes Engagement, ein deutliches Verlangen nach *ownership*, das aus einem starken Selbstbewusstsein der Regierung resultiere.

Institutionen fördern, Strukturen verändern – Anforderungen an die EZ

In der Diskussion wurde die zentrale Rolle staatlicher Institutionen betont, die sich in allen drei Referaten gezeigt habe. Institutionen seien "überhaupt der Schlüssel zu Entwicklung", betonte E+Z-Redakteur Reinold Thiel. Wenn der Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen aber so bedeutend sei, argumentierte Thiel, er-

scheine das Konzept der KfW, ihre Projekte eigenständig durchzuführen, als "genau der falsche Weg". Martin Jenner erwiderte, zurzeit sei eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen nur so möglich. Parallel dazu werde allerdings der Aufbau staatlicher Strukturen sehr wohl gefördert, und graduell würden die Verantwortlichkeiten von der KfW auf die entstehenden Institutionen übergehen. Holger Neuweiger von der GTZ nannte als konkretes Beispiel, dass die GTZ im Wasserbereich parallel zu einem KfW-Vorhaben den Aufbau staatlicher Strukturen unterstütze. Auch die DWHH, ergänzte Preuß, schaffe, indem sie lokale wirtschaftliche und soziale Aktivitäten unterstütze, "kleine, lokal begrenzte gesellschaftliche Institutionen".

Prof. Uta Ruppert nahm das Verhältnis von Wiederaufbau und Staatsaufbau auf. Während Dadfar Spanta betont habe, ohne Staatsaufbau sei kein Wiederaufbau möglich, habe Jenner berichtet, dass beides Hand in Hand gehe. Dadfar Spanta antwortete, er sehe beide Dimensionen als "Elemente eines Prozesses". Für die Entwicklungspolitik forderte er eine "Doppelstrategie", die sowohl die staatliche Zusammenarbeit und den Aufbau staatlicher Strukturen als auch die "Zusammenarbeit an der Basis" zwischen ausländischen und afghanischen NRO umfasse. Preuß warf hierzu die generelle Frage auf, ob all dies möglich sei, "wenn es kei-

ne Schutzmacht gibt, die langfristig den Rahmen bildet".

Aus dem Plenum wurde auf einen Fall verwiesen, indem die afghanische Bevölkerung in einer Region den lokalen *warlord* vertrieben habe. Dadfar Spanta bekräftigte diese Beobachtung. Er betonte, die *warlords* seien "in der Bevölkerung grundsätzlich verhasst". Dies mache ihre Entmachtung eigentlich recht einfach. Allerdings zeige sich die "paradoxe Situation", dass die internationale "Anti-Terrorallianz" zwar Entwaffnung und Staatsbildung fordere, andererseits aber vor allem die USA dieses Ziel durch die Unterstützung bestimmter *warlords* unterlaufe. Gegen die einfache Forderung nach einer Entmachtung der regionalen Führungen sprach sich Andreas von Schumann aus, der für die GTZ die Organisation und Durchführung der Loya Jirga im Juni 2002 unterstützt hat: "Die regionalen Mächte müssen integriert werden." Dagegen wendete sich wiederum Dadfar Spanta deutlich und betonte, es könne doch beispielsweise nicht das Ziel sein, einen "radikalen Islamisten, der Taliban-Ideologie in sich trägt", in die staatliche Ordnung zu integrieren. "Man kann diese Menschen absetzen, wenn man es will", betonte er. Dabei gehe es um zwei bis drei "übermächtige *warlords*", die das Petersberger Abkommen und das afghanische Grundgesetz nicht akzeptierten. Genau vor diesem Problem steht die KfW, wenn sie in Herat mit dem loka-

len Machthaber Ismail Khan zusammenarbeiten muss. Jenner betonte, hier sei zentral, dass die Bevölkerung wahrnehme, dass "die Hilfe klar von der Zentralregierung" komme. So stärke die EZ in der Öffentlichkeit das Ansehen der Übergangsregierung, und nicht das des "Regionalfürsten".

Die Diskussion wies noch auf weitere Herausforderungen für die EZ hin. So wies Martin Jenner auf ein zentrales Problem einer Durchführung der EZ über lokale NRO hin: Der Begriff NRO sei in Afghanistan derzeit "mit großer Vorsicht zu genießen". Diverse Interessengruppen bezeichneten

sich als NRO, um leichter an Gelder zu gelangen. Elisabeth Mildeberger warf außerdem die Frage nach den Grenzen von lokalen Sicherheitspartnerschaften auf: Mache sich die EZ so nicht zum potenziellen "Vasallen von menschenfeindlichen Lokalfürsten"?

"Die Lage ist unvergleichbar besser als vor einem Jahr", relativierte Dalfar Spanta schließlich seine allgemein kritische Einschätzung der Lage. "Die Menschen fühlen sich sehr glücklich." Und Preuß ergänzte: "Der Elan der Menschen vor Ort verdient Unterstützung."

4. Gewaltverminderung und Friedenskonsolidierung in Afrika

Podiumsdiskussion mit Dr. Winrich Kühne (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF, Berlin), Dr. Günter Bonnet (BMZ, Bonn), Dr. Wolfgang Heinrich (Evangelischer Entwicklungsdienst, EED, Bonn)

Moderation: Prof. Heiko Körner (SID)

Dienstag, 3. Dezember 2002, 18-20 Uhr

Afrika befindet sich in einer der schwersten Krisen seiner Geschichte. Ist diese Phase mit den europäischen Erfahrungen des Dreißigjährigen Kriegs vergleichbar? Welche Rolle spielen die Interessen des Nordens? Und welchen Beitrag können Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zur Gewaltverminderung und Friedenssicherung auf dem Kontinent leisten? Die Antworten auf diese Fragen blieben kontrovers.

Afrika – ein Kontinent in der schwersten Phase seiner Geschichte

Mit Afrika nehme sich die Ringvorlesung nach Afghanistan einer weiteren "besonders kritischen Region" an, die Friedenspolitik vor ganz spezifische Probleme stellt, eröffnete Moderator Heiko Körner die Veranstaltung. Professor Körner riss zum Auftakt mit zwei "Lesefrüchten" den Spannungsbogen auf, in dem sich die Diskussion bewegen sollte. Unter Verweis auf einen Vortrag Ulrich Menzels mit dem Titel "Von der Rentenökonomie zur Gewaltökonomie" wies Körner auf das Phänomen des Staatszerfalls hin. Eine "heute oft völlig unstrukturierte

politische Landschaft" stelle für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Afrika eine besondere Herausforderungen dar. Als zweiten Anhaltspunkt nannte Körner einen Artikel in der Süddeutschen Zeitung, in dem Afrika als "der kontinentale Pflegefall" betitelt worden war. Nach einer gewissen Renaissance in den 60er und 70er Jahren gelte demnach Afrika heute wieder als "ein dunkler Kontinent, den keiner mehr wirklich braucht" – eine "große Herausforderung für die Friedensarbeit", so Körner.

Dr. Winrich Kühne, Leiter des neuen Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), nahm diese pessimistischen Einschätzungen unmittelbar auf: "Afrika", so seine Grundthese, "befindet sich wahrscheinlich in der schwersten Phase seiner Geschichte, soweit man sie kennt." Kühne verglich diese Krise mit Erfahrungen aus der Geschichte Europas. Der Kontinent sehe sich zurzeit vier fundamentalen Transformationsprozessen gegenüber, für die Europa rund 1000 Jahre gebraucht habe. *Erstens* verwies Kühne unter dem Stichwort "Dreißigjähriger Krieg" auf die ge-

genwärtigen Konflikte in Zentralafrika um Kongo und in Westafrika (Côte d'Ivoire, Nigeria), deren Szenarien aus der europäischen Geschichte bekannt seien: "Warlords, nicht wirklich Krieg, nicht wirklich Frieden, Truppen ziehen durch, Kriegsökonomien" – die Parallelen zur Zeit vor dem Westfälischen Frieden seien erstaunlich. Zweitens nannte Kühne "Nation building-Kriege": Bismarcks Wort "Nationen entstehen aus Blut und Eisen" erweise sich auch in Afrika als richtig. Der Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea folge diesem Muster, aber auch in Kongo, Somalia und Sudan zeige sich die gewaltförmige Herausbildung von Nationen. Den dritten Transformationsprozess bilde die Globalisierung, die für Afrika "einen irrsinnigen Druck auf Wandel, auf Konkurrenzfähigkeit" bedeute. "Afrika ist der Globalisierung noch viel mehr ausgesetzt als andere Regionen", betonte Kühne. All die Gesellschaften, die noch weitgehend traditionellen autoritären Strukturen gehorchten, würden durch die Globalisierung tendenziell zerstört. Als vierten Punkt schließlich verglich Kühne AIDS und den Zusammenbruch der Gesundheitssysteme in Afrika mit der Pest im europäischen Mittelalter. AIDS habe "schlimmste Folgen für Afrika", da die Immunschwächekrankheit vor allem "die entwicklungs-tragende Schicht" treffe. Wenn ein Drittel der Ärzte sterbe und ein weiteres Drittel auswandere, sei dies ein "Albtraum für jede Entwicklungspoli-

tik". "Wir wissen überhaupt nicht, wie AIDS verlaufen wird, wann es überwunden wird", betonte Kühne, "und das war bei der Pest in Europa auch so".

Kühnes Afrikabild blieb aber nicht völlig hoffnungslos. Zum einen seien die Parallelen zur europäischen Geschichte zwar "tragisch, aber auch Grund zur Hoffnung". Schließlich habe auch Europa die entsprechenden Transformationen überwunden. Zum zweiten nannte Kühne ein paar "relative Ausnahmen" wie Mosambik, Senegal und Ghana, eingeschränkt auch Südafrika und Namibia. In der Diskussion relativierte Kühne auf Nachfrage, es gehe ihm nicht um historische Analogien zwischen Europa und Afrika, sondern lediglich um eine Metapher. Wenn Kühne so aber dem Einwand aus dem Plenum zustimmte, es gehe in Afrika nicht darum, "Prozess nachzuvollziehen, sondern Prozesse neu zu vollziehen", bietet der Verweis auf die europäische Geschichte auch keinen Grund zur Hoffnung mehr.

Der Norden – hilflos und halbherzig?

Auf Seiten des Nordens konstatierte Kühne eine Mischung aus Hilflosigkeit und Halbherzigkeit. Die Realität sei, "dass wir an Afrika herumdoktern". Für den Kontinent gebe es gegenwärtig kein überzeugendes, umfassendes Konzept. Allerdings meinte Kühne ebenso, dass man "von außen wahrscheinlich sowieso weit weniger

tun kann, als allgemein angenommen wird". Die Entwicklungshilfe möge zwar im Einzelnen wichtig sein. Einen "signifikanten Beitrag" für die Rettung Afrikas werde sie aber letztlich wohl nicht leisten können. Als konkreten Ansatzpunkt der EZ nannte Kühne lediglich die AIDS-Problematik, die nach Schätzungen in naher Zukunft zu 20 Millionen Waisen führen werde. Auch humanitäre Hilfe sei zwar notwendig, "aber sicherlich kein Beitrag zur Entwicklung, manchmal das Gegenteil". Für Kühne bleiben als zentrale Elemente Konfliktprävention und Friedenseinsätze. Diese stünden allerdings vor einem grundlegenden Problem: Die weltweite Erfahrung zeige, dass solche Interventionen nur eine Chance haben, wenn sie vom politischen und militärischen Einsatz her "sehr entschieden" durchgeführt würden (siehe Kosovo, Ost-Timor). Dies sei in Afrika weder Realität, noch zu erwarten. Eine "halbherzige" Intervention sei allerdings hoch gefährlich, wie die Durchführung von "halbherzigen Wahlen" in Angola 1992 zeige, die den Krieg auf fatale Weise angestachelt habe. Positiv beurteilte Kühne nur die "Anstrengungen der Afrikaner selbst" (Ecomog, Ecowas). Voraussetzung solcher Eigenanstrengungen sei allerdings die Existenz funktionierender Staaten. Als Fazit sagte Kühne deshalb Afrika "einen noch sehr schmerzvollen Prozess" voraus.

Sicherheit und Frieden – Antworten des BMZ

Als Vertreter des BMZ wendete sich Dr. Günter Bonnet gegen Kühnes Vorwurf der Konzeptionslosigkeit. Der Leiter des Referats Südliches Afrika verwies auf das Gesamtkonzept der Bundesregierung zu ziviler Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Im BMZ bilde Krisenprävention eine Querschnittsaufgabe und finde sich in zwei der zehn Schwerpunktbereiche der bilateralen EZ. Diese Integration der Sicherheitsproblematik und der Rahmenbedingungen im Allgemeinen in die EZ sei Ergebnis eines "Umschwungs mit der Katastrophe von Ruanda", erläuterte Bonnet. Das frühere Selbstverständnis des BMZ habe auf "bewusste Enthaltbarkeit" gesetzt, auch die fünf Kriterien der deutschen EZ (Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung, Rechtsstaat, marktwirtschaftliche Orientierung, Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns) dienten bis Mitte der 90er Jahre primär der Auswahl und nicht der Gestaltung der EZ. Die Umorientierung spiegele sich auch in organisatorisch-instrumentellen Veränderungen, die von der rot-grünen Regierung umgesetzt wurden: Seit 1998 sei das BMZ im Bundessicherheitsrat vertreten, im BMZ sei ein Referat für Außen- und Sicherheitspolitik, Friedenspolitik und Menschenrechte sowie eine Arbeitsgruppe "FriEnt" eingerichtet worden, in der das BMZ mit den EZ-Durchführungs-

organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen zum Thema "Frieden und Entwicklung" zusammenarbeite. Des Weiteren nannte Bonnet die Gründung des Zivilen Friedensdiensts und – außerhalb der EZ – des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze. Als aktuelle Beispiele aus der Arbeit des BMZ in Afrika verwies Bonnet auf die Förderung "struktureller Stabilität" in Kenia, Krisenprävention in Malawi, Förderung von Nichtregierungsorganisationen als "EZ in Krise" in Simbabwe sowie Konfliktbearbeitung in Ruanda.

Afrikanische Eigeninitiativen und Unterstützung des Nordens

Grundsätzlich stimmte Bonnet dem Fazit Kühnes aber zu: Die Ermöglichung von Frieden und Entwicklung in Afrika sei "Aufgabe der Afrikaner selbst". Hier sah der BMZ-Vertreter allerdings deutlich positivere Anzeichen als Winrich Kühne. Die NePAD-Initiative (New Partnership for Africa's Development) beispielsweise sei als "afrikanische Vision" zu sehen, die die "Selbstverantwortung der Afrikaner" zeige. Frieden und Sicherheit werden dort neben guter Regierungsführung als "Grundvoraussetzung für Entwicklung" genannt. Den "Wille der Initiatoren" um den südafrikanischen Präsidenten Mbeki wertete Bonnet als Chance. Dem stehe allerdings als Risiko vor allem die "Taktik der Kritiker und der Bewahrer alter Systeme" gegenüber, die auf eine Diskreditierung von NePAD hinarbeiteten. An-

gesichts "schwerer Widerstände" sei es wichtig, dass der Norden die Afrikaner "auf dem Weg begleitet und nach allen Kräften unterstützt", betonte Bonnet. Die G8 hätten deshalb mit einem Aktionsplan für Afrika positiv auf NePAD reagiert. Bis zum G8-Gipfel im kommenden Jahr gelte es nun, einen entsprechenden Umsetzungsplan zu entwickeln. Gemeinsam mit den Afrikanern werde derzeit außerdem ein gemeinsamer Aktionsplan zur Förderung von Frieden und Sicherheit erarbeitet. Von deutscher Seite seien Auswärtiges Amt, BMZ wie Verteidigungsministerium an diesen Prozessen aktiv beteiligt.

Schädliche Interessen des Nordens und *nation building* in Afrika

Dr. Wolfgang Heinrich verzichtete auf einen eigenen Vortrag und ging direkt auf die Statements seiner Vorredner ein. Der Leiter der Arbeitsstelle Frieden und Konfliktbearbeitung beim Evangelischen Entwicklungsdienst stimmte Kühnes Ausführungen zunächst "im Großen und Ganzen voll zu". Dass sich Afrika zurzeit in der Tat in der "schwersten Krise" der jüngsten Geschichte befinde, führte Heinrich allerdings – anders als Kühne – auch auf die "Tatsache starker Außeninteressen" zurück. Es ginge nicht nur um *warlords*, sondern um "hochgradig globalisierte *warlords*", für die der internationale Waffenhandel genauso unabdingbar sei wie die Ressourcenausbeutung, "an der die Interessen des Nordens zentral betei-

ligt sind". Konkret verwies Heinrich auf die neue US-Strategie, die zunehmend auf Afrika als Erdöllieferant setze. "Überall, wo in Afrika Öl ist, nimmt die Krieginintensität derzeit zu", betonte Heinrich.

Auch der These der "*Nation building-Kriege*" schloss sich Heinrich an. Die afrikanischen Eliten stützten ihre Legitimität auf internationale Anerkennung und weniger auf die Anerkennung durch die eigene Bevölkerung. "Was in Afrika flächendeckend fehlt, ist eine funktionierende Kontrolle von Regierungshandeln." Dies könne nicht von internationalen Institutionen, sondern nur von den betroffenen Gesellschaften selbst geleistet werden. Die Länder verfügten kaum oder gar nicht über eine freie Presse oder eine unabhängige Justiz, und auch die Zivilgesellschaft habe sehr wenig Möglichkeiten, die Regierung zu kontrollieren, argumentierte Heinrich. Sein Fazit: "Der Kreislauf von Gewalt, Krisen und Katastrophen kann nur überwunden werden, wenn die afrikanischen Gesellschaften ihren Staat zurück erobern, selbst Regierungshandeln kontrollieren." Als Beispiel verwies Heinrich auf Äthiopien und Somaliland. In Äthiopien hatten 1991 81 Parteien eine "Transitional Charta" verabschiedet. Dieser Versuch, über ein "nach ethno-linguistischen Kriterien föderalisiertes System" die Realität ethnischer Zugehörigkeiten mit der Notwendigkeit zum Staatsaufbau zu verbinden, sei durch eine Politik vor allem der USA durchkreuzt worden,

die sich im Interesse der Stabilität für eine starke Zentralregierung und gegen die Demokratisierung entschieden habe. Im heutigen "Somaliland" dagegen hatten lokale Gruppen Ende der 80er Jahre einen selbstgetragenen Friedensprozess eingeleitet, der in Verfassung, Regierungssystem und der Unabhängigkeitserklärung von Somalia mündeten. Während sich die internationale Gemeinschaft auf die somalische Hauptstadt Mogadischu konzentrierte und das international nicht anerkannte Somaliland weitgehend ignorierte, zeige sich dieses "seit 1992 als weitgehend stabiles und wirtschaftlich prosperierendes Gebiet", konstatierte Heinrich.

Zerstörung als Voraussetzung von Frieden und Entwicklung?

Die These, die Afrikaner müssten ihren Staat zurück erobern, sei so interessant wie richtig, ging Kühne in der Diskussion auf Wolfgang Heinrich ein. Er befürchte aber, ein solcher Prozess bedürfe zunächst "eines Zerbrechens der autoritären, traditionellen Strukturen" – entsprechend dem Europa vor dem Westfälischen Frieden. In diesem Sinne bildeten AIDS und Krieg "die beiden großen, zugleich aber auch äußerst brutalen sozialen Wandler", die beispielsweise grundlegende Veränderungen des Verhältnisses von Mann und Frau bewirkten. Diese Änderung betreffe jedoch nicht nur die Frau-Mann-Beziehungen, sondern hätte einen weitreichenden Wandel der betref-

fenden Gesellschaften zur Folge. Kühnes These: "Wenn dieser Prozess durch ist, werden die Afrikaner ihren Staat suchen." Moderator Körner erinnerte diese Analyse an die volkswirtschaftlichen Theorien der 20er und 30er Jahre, die angesichts der schweren Wirtschaftskrise auf ein Abwarten bis zum nächsten Konjunkturaufschwung setzten und damit falsch lagen. Reinold Thiel, Redakteur der Zeitschrift E+Z, betonte, es könne nicht darum gehen, dass die Bevölkerung den Staat "zurück" erobere ("Sie hatte ihn nie."). Es gehe um die "Aneignung" des Staates, ein "völlig neuer Prozess, der bei Null anfängt". Der Orientierung der EZ auf die Veränderung von Rahmenbedingungen attestierte Thiel, dies habe sie "bis heute nicht richtig geschafft".

Bonnet stimmte zu, dass Afrika sich in einer tiefen historischen Krise befinde und dass es ausländische Interessen gebe, wollte den Blick aber "etwas stärker auf das halb volle Glas lenken": "Die Situation ist nicht so negativ." Die Zivilgesellschaften seien bereits dabei, "sich ihren Staat zu erobern", sagte Bonnet. In Simbabwe beispielsweise sei es bemerkenswert, "was da an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten noch funktioniert". Aufgabe der EZ sei es, "diese zarten Pflänzchen zu fördern". Heinrich unterstützte Bonnets Beobachtung mit weiteren Beispielen. Auch in Kenia sei die Bevölkerung derzeit dabei, den Staat zu erobern. Hier hätten sich zivilgesellschaftliche Gruppen organisiert, um

die Wahlen mit eigenen Beobachtern – ergänzt durch Wahlbeobachter aus Nachbarländern – umfassend zu überwachen. Im Südsudan hätten 1994 sudanesischen Kirchen damit begonnen, den Frieden unter den Volksgruppen aufzubauen. Nach sechs Jahren "People-to-People Peace Process" würden die ethnischen Differenzen selbst in den Flüchtlingslagern außerhalb des Südsudan nicht mehr gewaltförmig ausgetragen, stellte Heinrich fest. Angesichts dieser Erfahrungen kritisierte er, dass die internationale Diplomatie in ihren Friedensbemühungen für Sudan weiterhin auf das "traditionelle Schema" setze, in dem die Kriegsherren am Verhandlungstisch sitzen und die Zivilgesellschaft außen vor bleibt.

"Raus aus Afrika" als Entwicklungsstrategie?

Auch aus dem Publikum wurde die Rolle des Westens hervorgehoben. Selbst wenn in afrikanischen Zivilgesellschaften der Wille da sei, unterstütze der Westen allzu oft die Strukturen, die eine Demokratisierung eben nicht zulassen. Es wurde auf Kamerun verwiesen, das international als "everybody's darling" behandelt werde, während die Wahlen "brutal gefälscht" würden. Professor Lothar Brock bezweifelte dagegen den direkten Zusammenhang von Ölvorkommen und steigender Kriegsgefahr, wie ihn Wolfgang Heinrich dargestellt hatte. Dies sei vielleicht doch "eine zu schnell bei der Hand liegende Ant-

wort". Brock verwies stärker auf den externen Einfluss innerhalb Afrikas: Internationalisierte Kriege, die wechselseitige Einmischung innerhalb des Kontinents spielten eine große Rolle. Schließlich spitzte Brock zu, dass Kühnes Analyse doch möglicherweise nur auf "eine einzige wirksame Geberkoordination" hinausliefe: "Raus aus Afrika." Heinrich reagierte mit einem Beispiel aus Sudan: Mit der Aufnahme der Erdölproduktion Ende 1999/ Anfang 2000 verfügte die sudanesischen Regierung über Ressourcen, um neue Formen der Kriegsführung einzuführen: Helikopter, die von den Landepisten der Erdölgesellschaften starteten, um auf breiter Front Menschen zu erschießen. "Dass europäische Unternehmen aktiv Kriegs- und Gewaltprozesse an-

heizen, kann nicht angehen", sagte Heinrich. Dem Vorschlag "Raus aus Afrika" könne er vielleicht zustimmen, wenn er auch die Unternehmen umfassen würde. Bonnet betonte hingegen, ein "Herausziehen" komme nicht in Frage. Die Entwicklungspolitik habe in Afrika "eine ganze Reihe von Ansatzpunkten" und sei grundsätzlich "auf gutem Weg". Kühne stimmte dem mit Einschränkungen zu, da die Möglichkeit einer Beendigung der Entwicklungshilfe unter den gegenwärtigen Bedingungen der Globalisierung völlig theoretisch sei. Im Prinzip vertrat Kühne aber die These, dass "Afrika ohne Entwicklungshilfe möglicherweise schneller gesunden würde." Denn die EZ verlangsamt Selbsthilfeprozesse. Die Einschätzungen blieben also kontrovers.

5. Umgang mit »poor performers« in der EZ – Ausgrenzung oder Förderung?

Podiumsdiskussion mit Dr. Stephan Klingebiel (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE, Berlin) und Dr. Hansjörg Elshorst (Transparency International, TI, Berlin)

Moderation: Thomas Wollenzien (KfW)

Dienstag, 14. Januar 2003, 18-20 Uhr

Die unter dem Stichwort des Staatszerfalls diskutierten katastrophalen Entwicklungen in einigen Ländern Afrikas oder des Mittleren Ostens stellen die EZ vor schwierige Probleme. Wurde in der entwicklungspolitischen Diskussion in der Vergangenheit häufig gefordert, die begrenzten Ressourcen auf die "good performing countries" zu konzentrieren, so machte spätestens der 11. September 2001 klar, dass die Ausgrenzung und Isolation von *poor performers* eine potenzielle Gefahr für die internationale Gemeinschaft darstellt. Wie kann aber die EZ mit Staaten umgehen, in denen ein entwicklungsförderliches Umfeld per definitionem nicht gegeben ist? Schon die Definition von *poor performers* und erst recht die Frage des richtigen Umgangs mit ihnen steht, so zeigte die Veranstaltung, im Spannungsfeld von Internationaler Politik und praktischer EZ.

Die Debatte um den Begriff des *poor performers*

Das BMZ hat als Leitbild des Handelns gute Regierungsführung angesetzt, so Moderator Thomas Wollenzien. Dabei könne *good governance*

allerdings nicht als generalisierendes Konzept angewendet werden, Einzelfalluntersuchungen seien unerlässlich. Schließlich gehe es in der EZ-Praxis nicht um eine Kategorisierung nach dem jeweiligen Status des Partnerlandes, sondern von Interesse sei vielmehr, "welche Tendenz herrscht in den Ländern vor". Wie soll aber nun mit Ländern umgegangen werden, die wie Uganda eine Zwischenstufe einnehmen (Teile des Landes sind befriedet, in anderen tobt noch immer ein Bürgerkrieg)? Kann mit solch einem Land zusammengearbeitet werden oder ist es besser, es von der Hilfe auszugrenzen? Nach Meinung von Thomas Wollenzien gibt es letztlich keine Wahl zwischen Ausgrenzung und Förderung. In Zeiten der Globalisierung ist Isolation der falsche Weg. Dialog sei wichtig und letztlich alternativlos.

Für Dr. Stephan Klingebiel, Mitarbeiter beim DIE, stellt die Beschäftigung mit der Thematik *poor performers* keine neue Tendenz in der EZ dar. Schon seit einiger Zeit wird akademisch und politisch eine Debatte über den Umgang mit *poor performers* geführt. Als Ursprung dieser Debatte

nannte er die allgemeine Diskussion über "aid effectiveness" und den Weltbankbericht "Assessing Aid: what works, what doesn't and why" (1998). Im Zentrum stand hier die These, dass EZ nur dort erfolgreich sein kann, "wo die Projekte von den Handlungen der Regierungen und Partnerorganisationen vor Ort unterstützt werden". Solche günstigen Rahmenbedingungen sind gut für Investitionen und Projekte. Offen blieb dabei aber, was mit den Ländern geschieht, die schwierige Rahmenbedingungen aufweisen. Diese Frage wurde spätestens mit dem 11. September 2001 akut, mit dem in der EZ zunehmend sicherheitspolitische Aspekte in den Vordergrund traten. Insgesamt hätten in den vergangenen Jahren viele Geberorganisationen den Begriff des *poor performers* übernommen. In der Praxis wurde jedoch allzu oft diplomatische Zurückhaltung geübt, wenn es um die politische Umsetzung und konkrete Projekte ging, betonte Klingebiel: "Dann war vielmehr von ‚difficult partnership‘ die Rede."

Klingebiel monierte, dass der Begriff des *poor performers* inflationär und ungenau verwendet werde. So sei zu hinterfragen, ob die häufig synonym verwendeten Begriffe wie z.B. Schurkenstaat, *failing state* oder *poor performer* wirklich die selbe Bedeutung besitzen. Zur Begriffsklärung unterschied Klingebiel zwei Typen von *poor performers*. Einen ersten Typ bilden jene Staaten, deren politische Führung sich kontraproduktiv zur EZ

verhält. Hier liegt das Scheitern am fehlenden politischen Willen der Entscheidungsträger. Der andere Fall sind jene Länder, deren Gestaltungsmöglichkeiten zu schwach sind. Dem Staat und seiner Führung fehlen grundlegende politische und materielle Möglichkeiten, um die Rahmenbedingungen positiv zu gestalten. Zwischen diesen klaren Typen gibt es verschiedene Mischformen.

Zwischen Ausgrenzung und bedingungsloser Zusammenarbeit

Nach Ansicht von Klingebiel ist die Zusammenarbeit auch mit *poor performers* wichtig. "Es kann für die Entwicklungspolitik kein befriedigender Zustand sein, sich nur auf die *good performers* zu konzentrieren." Dort, wo die Defizite am größten sind, könne die EZ möglicherweise am meisten bewirken. Generell sollte ein starkes globales Interesse an der Integration von *poor performers* (Regionen, die instabil oder konfliktgefährdet sind) in die internationale Staatengemeinschaft bestehen. Nur so sei ein positiver Einfluss auf diese Länder möglich.

Für den angemessenen Umgang mit *poor performers* könne es allerdings kein einheitliches Konzept geben, stellte Klingebiel klar. Vielmehr muss "eine klare Prüfung von Bedingungen und Möglichkeiten in jedem spezifischen Einzelfall erfolgen". In den betroffenen Ländern müssen Strukturen geschaffen werden, welche die zukünftige Zusammenarbeit erleichtern.

Als allgemeine Ziele nannte er die Verbesserung der Legitimität des Staates (über die Förderung von Zivilgesellschaft, Parlamenten usw.), die Förderung des konstruktiven Gestaltungswillens und die Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols. Die EZ solle also gerade den *poor performers* Anreize bieten, um so eine Verhaltensänderung zu bewirken. Gleichzeitig dürfe sie aber auch nicht davor zurückschrecken, "im Falle von Nicht-Kooperation die Suspendierung der Zusammenarbeit in Betracht zu ziehen" (z.B. bei Missbrauch von gewährten Mitteln). Die Zusammenarbeit der EZ-Organisationen mit *poor performers* könne nur dann positiv verlaufen, wenn eine Koordination zwischen den einzelnen Geberorganisationen wie zwischen den verschiedenen Politikfeldern (z.B. zwischen EZ und Sicherheitspolitik) stattfindet. Des Weiteren hält Klingebiel ein flexibles Vorgehen für notwendig, da einige *poor performers* keine funktionierenden Regierungen besitzen und gewisse Regionen und Länder nur teilweise befriedet sind. In solchen Fällen kann es erforderlich sein, gewisse Regierungsstellen in den Ländern zu umgehen. Allerdings, so Klingebiel, habe damit die EZ noch so ihre Probleme.

Der Erfolg von TI – ein Grund zur Hoffnung?

Einen anderen Blick auf die Fragestellung bot Dr. Hansjörg Elshorst. Der Vorsitzende von Transparency

International (TI) Deutschland machte gleich zu Beginn seines Vortrages die Einschränkung, dass TI sich nicht als entwicklungspolitische NRO verstehe und auch sonst wenig mit der EZ-Szene zu tun habe – außer bei der für TI lebenswichtigen Finanzierung aus EZ-Mitteln. Der Fokus von TI liegt auf der Bekämpfung der internationalen und nationalen Korruption bzw. der Korruptionsvermeidung. "Ich rede heute Abend aus der Erfahrung der internationalen NRO und nicht als Entwicklungspolitiker", so der ehemalige Geschäftsführer der GTZ.

Angesichts der globalen Entwicklungen in verschiedenen Bereichen wie Klima, Boden, Wasser, Kapitalflucht und immer häufiger auftretender Partikularkonflikte könne man leicht ein eher pessimistisches Bild der *poor performers* und des EZ-Umgangs mit ihnen zeichnen, betonte Elshorst. Häufig mache man es sich einfacher: "Die Führungen dieser Länder sind selbst schuld an den schlechten Entwicklungen in ihren Ländern." Beides lässt Elshorst nicht gelten. Wenn einer NRO ein so hoffnungsloses Unterfangen wie die Thematisierung der Korruption auf der internationalen Agenda gelungen sei, "dann gibt es keine Begründung, die es der EZ erlauben würde, die *poor performers* als hoffnungslos abzuschreiben". Zumal der Norden in Vergangenheit und Gegenwart Mitverantwortung an der Situation der *poor performers* trägt, genau wie TI im Falle der Korruption immer die gebende Hand für

ebenso schuldig erklärt habe wie die nehmende. Für Elshorst ist auch der Hinweis auf die knappen Ressourcen, die optimal verwendet werden müssten, objektiv eine Absurdität. Es sei zwar verständlich, dass Entwicklungspolitiker unter dem Druck schrumpfender Budgets und Akzeptanz so argumentieren. Gleichwohl bleibe diese Strategie objektiv absurd, wenn fünf Prozent der Kosten für einen Irak-Krieg oder ein Promille einer Tobin-Steuer, in effiziente Entwicklungsprojekte investiert 20 ähnliche Kriege in der Zukunft verhindern könnten. Allerdings habe sich die EZ unter dem Rechtfertigungsdruck der Öffentlichkeit zu einer immer komplizierteren Angelegenheit entwickelt. Angesichts immer ehrgeizigerer Planungen, Festlegungen in internationalen Verträgen und Kontrollen könne TI's wichtigstes Erfolgsgeheimnis nicht angewandt werden: flexibel auf Gelegenheiten zu reagieren und so an Eigenverantwortung in den jeweiligen Gesellschaften anzuknüpfen.

Auch sei das Paket von Wünschbarkeiten als Voraussetzung für Entwicklungserfolge zu ehrgeizig geworden. TI habe zwar auch ein ideales Integritätssystem beschrieben. Allerdings bestehe TI nicht nur auf der Anpassung dieses Systems durch Vertreter der Länder und Regionen an deren Kultur und Geschichte, sondern akzeptiere auch drastische Reduktionen auf wenige machbare Schritte. In Singapur z.B. sei die Korruption mit konsequenter Umsetzung von drei

aus ca. 15 Elementen des Integritätssystems praktisch abgeschafft. In diesem Sinne – wenn auch mit ganz anderen Ergebnissen – müsse deshalb gefragt werden, was die Mindestanforderungen für einen Neubeginn in den *poorly performing states* seien. Ganz an der Spitze sieht Elshorst hier die Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols. Dadurch würden die Voraussetzungen geschaffen, das breiter zu nutzen, was den Menschen auch ohne Staat das Überleben sichert: Eigeninitiative, Selbstorganisation in basisnahen Strukturen, informelle Formen der Daseinsvorsorge und des lebensnotwendigen, auch grenzübergreifenden Wirtschaftens. EZ muss so organisiert sein, dass sie diese Formen der Selbsthilfe unterstützt. Ein Zentralstaat muss nicht deswegen mit Priorität wiederaufgebaut werden, weil die EZ ihn als Kreditnehmer und Vertragspartner braucht. Dezentrale Strukturen mit Entscheidungskompetenz sind gefragt, um rasch und gezielt da zu helfen, wo Eigeninitiative die Voraussetzung bietet, zunächst einmal die ökonomische Basis zu verbessern. Bei so viel Selbsthilfe ist schließlich nicht unrealistisch, dass über verbleibendes staatliches Handeln und dessen internationale Unterstützung Transparenz hergestellt wird – überall die wichtigste Voraussetzung für *good governance*.

Poor performer – ein politisch-strategischer Begriff?

In der aufkommenden Diskussion wurde vielfach angesprochen, dass die Einstufung von Ländern als *poor performers* zunehmend politisch bestimmt sei. Wie könne es sonst sein, dass Länder wie der Irak, der lange Zeit (bis 1989) positive Entwicklungen schaffte, nun als *bad performer* gehandelt wird, und ein Land wie Pakistan, eigentlich ein *poor performer*, nach dem 11. September als *good performer* dasteht? Staaten, die von den westlichen Ländern über Jahre gefördert und unterstützt wurden, werden auf einmal zu *poor performers*. Vielleicht sollte man, so eine provokante Frage, nicht nur bei den einzelnen Ländern ein Monitoring betreiben, bevor man Projekte durchführt; sondern auch auf Seiten der Geberorganisationen.

Klingebiel räumte ein, er habe den Begriff *poor performers* so betrachtet, wie er momentan in der Debatte gesehen wird. Ob er zu sehr politisch gewertet wird, ist für ihn zunächst zweitrangig. "Bei der Definition bin ich zu der Sicht gelangt, dass es um die Fähigkeit und den Willen geht". Wenn es andere Definitionen gibt, sei das auch okay. Die Debatte befinde sich schließlich im Fluss. Er betonte erneut, dass "wir (die EZ) uns immer um diese Länder herum gedrückt haben". Dabei sei dies aber nun gerade "die Ländergruppe, der wir uns heute stärker zuwenden sollten." Klar sei auch, dass nicht nur ein technisches

Monitoring wichtig ist, sondern auch ein politisches. Es muss im Vorhinein geklärt werden, ob es sinnvoll ist mit einem Land zusammenzuarbeiten.

Generell stellte sich die Frage, ob die Debatte nicht nur eine Momentaufnahme von *poor performers* bietet. Untersuchungen, die nachweisen, dass Länder nicht die Fähigkeiten (strukturelle Probleme) oder nicht den politischen Willen der Regierungen besitzen, können morgen überholt sein. Aus dem Plenum wurde deutlich gefordert, man müsse mit *poor performers* sehr viel flexibler umgehen. Elisabeth Mildeberger hörte in den Ausführungen von Elshorst eine paternalistische Fürsorge und fragte, ob dies nicht eine Rückwendung in die 60er Jahre sei. Reinold E. Thiel merkte an, dass verstärkt Strukturpolitik betrieben werden müsste. Wichtig seien dabei die Schaffung von Vertragssicherheit und Rechtssicherheit als wesentliche Rahmenbedingungen. Erst wenn dies erreicht sei, könne es Vertrauen geben und sich Möglichkeiten zur Entwicklung herausbilden. Er sei aber ratlos, was mit Staaten getan werden soll, in denen es kein staatliches Gewaltmonopol mehr gibt (z.B. Liberia), räumte Thiel ein.

Elshorst stellte klar, dass er mit der Mitverantwortlichkeit an der momentanen Situation der Länder nicht nur die EZ gemeint habe, sondern alle Politikfelder des Nordens (z.B. Zinserhöhungen, Zölle, usw.), in denen ohne Rücksicht auf die armen Länder

Entscheidungen getroffen werden. Auf Thiels Frage entgegnete er, dass es ein typisches Beispiel überzogener Wünschbarkeiten sei, all die von Herrn Thiel genannten Strukturen als Voraussetzung wirtschaftlicher Entwicklung zu sehen: "Wenn dies so wäre, dann wären alle Menschen in allen *poor performing states* längst tot." Auch weit über diese Länder hinaus gebe es im informellen Sektor Chancen für wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen, wenn es der EZ gelingen, sich auf dessen Bedingungen einzustellen. Als positives Beispiel nannte er hier Mikro-Kredit-Programme.

Aus dem Plenum wurde das Argument eingebracht, dass wichtige Gruppen in *poor performing states* gefördert werden könnten, um so einen soziopolitischen Wandel zu bewirken. Lothar Brock stellte die Frage nach den Anreizeffekten auf *poor performers* durch die Förderung von *good performers*. Klingebiel betonte hingegen, zentral sei es, Druck auf die jeweiligen Regierungen auszuüben und die politischen Machtverhältnisse zu verändern. Konkret sei es zwar auch möglich, die *poor performers* durch Kleinprojekte zu fördern, es sei aber zu bezweifeln, ob dadurch ein genereller Schwenk von *bad performer* zu *good performer* möglich sei.

Auf die Frage, ob Elshorst sich bei seiner pessimistischen Sichtweise

der EZ nicht sogar dafür aussprechen würde, die EZ ganz einzustellen, entgegnete dieser, dass er die Entwicklungspolitik nicht kritisiert, sondern bedauert habe. Sie werde verantwortlich gemacht für Fehlentwicklungen, die weit jenseits ihres Einflusses liegen. Wenn er gefordert habe, die EZ mit Blick auf die *poor performers* neu zu konzipieren, dann habe er natürlich TI-Erfahrungen einbringen wollen. So fremd sei das, was er angesprochen habe, der deutschen EZ jedoch nicht. EZ-Organisationen seien durchaus erfahren darin, flexible dezentrale Entscheidungsstrukturen aufzubauen und in der Zusammenarbeit mit dezentralen lokalen Partnern Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei für sie auch keineswegs ungewöhnlich, in den langen Fristen zu denken, die bis zu einer Rückkehr vieler *poor performers* in die Reihe der "normalen Staaten" vergehen werden. Es müsse der EZ gelingen, "die einschränkenden Fesseln, die sie sich teilweise selbst umgelegt hat, aufzubrechen". Ohne dabei jedoch erneut die Illusion zu erwecken, dass man es ihr dann getrost überlassen könne, das Problem der *poor performers* zu lösen. Dazu gehörten eine Reihe anderer Veränderungen, betonte Elshorst: der internen Strukturen ebenso wie der weltwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

6. Schuldenerlass als Mittel der Friedenspolitik?

Podiumsdiskussion mit Gülay Caglar (Universität Gesamthochschule Kassel), Bruno Wenn (KfW, Frankfurt), Dr. Stephan Hessler (ATTAC, Frankfurt)

Moderation: Dr. Ricardo Gómez (GTZ, Eschborn)

Dienstag, 28. Januar 2003, 18-20 Uhr

Die Veranstaltung stellte mit Schuldenerlass und Friedenspolitik zwei alte Themen der EZ in Verbindung, wie Moderator Ricardo Gómez (GTZ) in seiner Einleitung betonte. An die Fragen nach dem "Ob" und dem "Wie" eines Schuldenerlasses schließt sich unmittelbar die Frage nach den Bedingungen an. Soll die Streichung von Schulden friedenspolitisch konditioniert werden? Und wenn ja: Wie kann eine solche Bindung des Schuldenerlasses an friedenspolitische Fortschritte überwacht werden?

HIPC-Initiative als Mittel der Friedenspolitik

Gleich zu Beginn ihres Vortrags machte Gülay Caglar ihre Zweifel deutlich, ob ein Schuldenerlass als Mittel der Friedenspolitik wirken kann. Ein Schuldenerlass wirke zwar auf der Makro-Ebene des Staates, jedoch nicht zwangsläufig auch auf der für die Friedenssicherung wichtigen Mikro-Ebene. Somit könne ein Schuldenerlass zwar die Situation in Postkonfliktländern stabilisieren, nicht aber andere friedenspolitische Maßnahmen ersetzen. Im Hinblick auf die Konfliktursachen betonte sie Armut und den ungleichen Zugang zu Res-

ourcen. Demnach sind alle Ansätze zur Armutsminderung auch Beiträge zu einer Friedenspolitik.

Weltweit wird seit dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen das Augenmerk auf Armutsminderung gerichtet. Sie gilt als Hauptziel der EZ. Dabei tritt zunehmend die HIPC-Initiative der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) in den Vordergrund, die 1996 beschlossene und 1999 erweiterte teilweise Schuldentlastung für die armen und hochverschuldeten Länder (*Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC, siehe hierzu auch www.worldbank.org/hipc). Die HIPC-Initiative ergänzt den seit den 1980er Jahren betriebenen bilateralen Schuldenerlass. Für den HIPC-Schuldenerlass in Frage kommen jene Länder, die von der *International Development Association* (IDA) vergünstigte Kredite bekommen und deren Schuldenlast über einer definierten Tragfähigkeitsgrenze liegt. Als Grundlage der HIPC-Entlastung dienen seit Ende 1999 die *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), die von den jeweiligen Ländern selbst erstellt werden. Dabei schlagen die Länder eigenverantwortlich Projekte zur Armutsminderung vor. Zusätzlich

sollen diese Armutsminderungsprogramme partizipativ erstellt sein, also Basisgruppen, NRO u.a. an dem Prozess beteiligt werden. Diese rigiden Vorgaben haben dazu geführt, dass zurzeit lediglich sechs Länder für den Schuldenerlass zugelassen sind.

Als Leitlinie der Weltbank und des IWF für das PRSP nannte Caglar das Prinzip der *ownership*, d.h. der Eigenverantwortung der Länder. Dieses Ziel beinhaltet allerdings zwei Probleme. Erstens lasse es außer Acht, dass die für eine wirkungsvolle Entschuldung benötigte ökonomische Entwicklung meist über die Außenwirtschaft generiert wird. Dafür seien aber nicht nur die internen Handlungen maßgeblich, sondern auch die Handelsbarrieren der Industrieländer. Zweitens setze dieser Ansatz funktionierende institutionelle und zivilgesellschaftliche Strukturen in den jeweiligen Ländern voraus. In den meisten Postkonfliktländern sind diese jedoch zerstört. Für Caglar stellt sich hier die Frage, wie Postkonfliktländer mit fehlenden Strukturen die HIPC-Vorgaben erfüllen sollen. Allerdings biete der Partizipationsgedanke der Initiative auch einen friedenspolitisch positiven Ansatzpunkt: Die Gestaltung der PRSPs beinhalte die Möglichkeit zur Förderung von Dialogkultur in Konfliktländern, da alle beteiligten Akteure sich an den Vorschlägen beteiligen sollen (Konsensfindung). Dabei spielen auch "Ansätze partizipativer Haushaltspolitik auf lokaler Ebene eine wichtige Rolle". Die Inte-

ressen der Bevölkerungsgruppen auf lokaler Ebene müssten hier mit berücksichtigt werden. Dies benötige allerdings Zeit und beratende Unterstützung, stellte Caglar klar.

Friedenspolitische Umschichtung in den Haushalten

Bruno Wenn merkte an, dass es interessant sei, eine sehr technische Fragestellung wie den Schuldenerlass mit der sozialpolitischen Fragestellung der Friedenssicherung zu kombinieren. "Man kann und muss diese Themen zusammenbringen", betonte er, "da Postkonfliktländer teilweise so stark verschuldet sind, dass die Schuldentragfähigkeit nicht mehr gegeben ist."

Armut und Verschuldung haben ihre Ursache teilweise in entwicklungsfeindlichen Ausgaben des Staates, so Wenn. Postkonfliktländer (aber nicht nur diese) weisen z.B. gemessen an Haushalt oder Volkseinkommen ein hohes Maß an Militärausgaben auf. So liegen die durchschnittlichen Verteidigungsausgaben in Ostafrika bei 5,5% des BSP, im Unterschied zu 2,4% im EU-Durchschnitt. Hier müsse ein Umdenken in den jeweiligen Ländern einsetzen, bevor eine Entschuldung effektiv den Armen helfen kann. Denn gerade die Postkonfliktländer stehen vor "dramatischen internen Herausforderungen", betonte Wenn. Neben den Lasten des Wiederaufbaus müssen z.B. die sozialen Dienste ausgebaut und die Nahrungsmittelproduktion angehoben werden.

Das verlange nicht nur entsprechende Finanzen, sondern auch ein hohes Maß an technischen Ressourcen. Postkonfliktländer benötigen also massive finanzielle und technische Unterstützung.

Wenn verwies auf ein Grunddilemma der HIPC-Initiative. Einerseits verlange sie nach einer breiten nationalen Konsensfindung. Dies sei zweifellos ein langfristiger Prozess. Auf der anderen Seite stehen diese Länder vor dem drängenden Problem der sofortigen Entschuldung. Insbesondere bei der Frage, ob eine solche HIPC-Initiative auf die Postkonfliktländer passt, zeigte sich Wenn denn auch eher skeptisch. Diese Länder benötigten ein stärkeres Entgegenkommen durch die Geberorganisationen: mehr Entschuldung bei gleichzeitig weniger harschen Vorgaben. Dadurch könnte der Druck von den Postkonfliktländern genommen werden. Allerdings, warnte Wenn, führt eine Entschuldung nicht zu mehr Geldmitteln, da die Postkonfliktländer ihre Schulden ohnehin nicht bezahlen können. Durch den Aufbau von Strukturen der internen Mittelmobilisierung könnten Einnahmequellen für den Staat entstehen. Gleichzeitig müssten aber auch die Ausgabenseite berücksichtigt und die Haushalte konsolidiert werden. "Strukturiert eure Haushalte um, damit Mittel frei werden für prioritäre Entwicklungsaufgaben," empfahl Wenn. Dieser Prozess ist allerdings von Interessensgruppen abhängig, die Angst um ihre Pfründe haben. All

dies benötigt Kapazitäten die dabei helfen, Ressourcen gerechter verteilen zu können.

Gerade Postkonfliktländer benötigen eine Kombination von Schuldumwandlungen (debt swaps) und Strukturbildungen, die es ermöglichen, Steuersysteme aufzubauen und Haushaltsumschichtungen vornehmen zu können. Grundvoraussetzung ist es, einen Teil der Militärausgaben für die Entwicklung zur Verfügung zu stellen. Dies sei wichtig für Transparenz und Dialog, schloss Wenn.

Globale Steuern als Finanzierungsmittel der EZ

Stephan Hessler betonte zu Beginn seines Vortrags, dass er zwar als Vertreter von ATTAC an dieser Veranstaltung teilnehme und somit auch Thesen von ATTAC vertrete, er aber nicht "die Position von ATTAC" darstellen könne, da sich ATTAC als Netzwerk von verschiedenen Gruppen und Bewegungen versteht und somit unterschiedliche Sichtweisen zu einzelnen Themen existieren.

Zunächst umriss Hessler die Eckdaten der HIPC-Initiative. Diese umfasst ein Gesamtvolumen der Entschuldung von rund 100 Mrd. US-Dollar. Davon sollen 41 Länder profitieren können. Die Verschuldungssituation in den Entwicklungsländern könne aber nicht einfach durch eine solche Schenkung gelöst werden, betonte Hessler. Wenn man den weltwirtschaftlichen Zusammenhang berück-

sichtige, werde deutlich, dass sich die globalen ökonomischen Strukturen ändern müssten. Als einen bedeutenden Vorteil der HIPC-Initiative verwies Hessler auf die politische Aufwertung von Nichtregierungsorganisationen durch die Bindung der Entschuldungsprogramme an die Mitarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen. So könne sie die soziale und politische Mobilisierung in den Zielländern erhöhen. Aber auch die Nachteile der HIPC-Initiative gelte es, im Auge zu behalten. So werden die Kriterien für die Auswahl der Kandidaten und die Regeln zur Entschuldung von den Gläubigern bestimmt. Die Entschuldungsprogramme unterliegen einer lockeren Rechtsbindung und sind somit dem *good will* der Gläubiger unterworfen. Während die Schuldnerstaaten für den Schuldenerlass verbindliche Kriterien erfüllen müssen und mittlerweile nahezu jeder Finanztransfer in die Länder des Südens einer rigiden Konditionierung unterliegt, bewegen sich Gläubiger und die Akteure auf den internationalen Finanzmärkten in einem weitgehend unverbindlichen Regulationsvakuum. So werden z.B. Akteure auf den Kapitalmärkten, selbst wenn sie (Mit-)Verursacher von Finanzkrisen sind, von Reparationen ausgenommen. Die Kosten der Krisen, immerhin rund 200 Mrd. US-Dollar, wurden der Bevölkerung in den Krisenländern aufgebürdet oder werden von der internationalen Gebergemeinschaft, also letztlich den Steuerzahlern in

den OECD-Ländern, getragen. Dies, so Hessler, sei nicht nur unter Gerechtigkeitsmotiven zu kritisieren, sondern stelle auch eine ökonomische Ineffizienz dar: Dass Verursacher nicht in die soziale Verantwortung genommen werden, komme einer Verschwendung monetärer Ressourcen gleich. Auch das Ausscheren der Kapitalmärkte aus den nationalen Steuersystemen stellt nach Ansicht von Hessler ein Problem dar.

Eine international eingesetzte Devisentransaktionssteuer (Tobin-Steuer) könnte diese soziale Verantwortung gewährleisten. Zur Verdeutlichung verwies Hessler auf die Besteuerung von Umsätzen: Hierzulande werden beim Verkauf von Gütern 16 Prozent Umsatzsteuer abgeführt. Bücher werden mit einem ermäßigten Satz von 7 Prozent taxiert, da Bücher einem gemeinnützigen Zweck dienen. "Um wie viel gemeinnütziger als der Handel mit Büchern ist der Handel mit Devisen, dass er momentan mit einem Steuersatz von 0 Prozent belegt wird?" Durch die Einnahmen einer marginalen Devisentransaktionssteuer in Höhe von 0,05 Prozent könnten Einnahmen in Höhe von 60 bis 90 Mrd. US-Dollar erzielt werden und in einen internationalen Fond für Entwicklungszusammenarbeit und zur Bewältigung von globalen Problemen fließen.

Momentan entwickle sich die Weltbank, so Hessler, immer mehr zu einem Weltsozialamt. Dabei verbreitert

sich ihr Aufgabengebiet bei gleichzeitiger Mittelbeschränkung. Der Erhalt von "Sozialhilfe" sei allerdings auch mit Aufgaben verbunden, was an die puritanische Armutsverwaltung zur Zeit der industriellen Revolution erinnern: Länder müssten Leistungen erbringen, um eine Gegenleistung in Form von Schuldenerlass zu erhalten. Eine solche Konditionierung lehnt Hessler ab. Gerade im Kontext von HIPC gebe es wenig Grund zum Jubel: Die HIPC-Initiative habe teilweise sogar zu einer Schlechterstellung einiger afrikanischer Länder geführt. Allerdings gebe es Alternativen, um die Finanzierungsbasis von Entschuldung und EZ-Vorhaben zu verbessern, betonte Hessler. So könnten gerade über innovative internationale Abgaben, wie z.B. Steuern auf die Nutzung von "global public goods", zusätzliche Finanzmittel eingenommen werden. Darüber hinaus sei es wichtig, eine gerechte Form der Abwicklung, wie z.B. ein internationales Insolvenzverfahren für hochverschuldete Staaten einzuführen. Dafür könnte das Londoner Schuldenabkommen von 1953 Pate stehen, in dem mit der Entschuldung Deutschlands die Basis für dessen erfolgreiche Entwicklung gelegt worden war.

Nicht Auswirkungen, sondern Ursachen bekämpfen

In den Vorträgen seien drei Grundformen der Finanzhilfe angesprochen worden, fasste Moderator Gómez zur Einleitung der Diskussion zusammen:

So gebe es neben dem Schuldenerlass als Element der EZ die Alternativen einer Tobin-Steuer und die Senkung der Militärausgaben in den betreffenden Ländern (exemplarisch für eine Umschichtung der jeweiligen Haushaltsausgaben). Aus dem Plenum wurde moniert, dass in den Vorträgen fast ausschließlich auf die Konsequenzen der Verschuldung und deren Abbau eingegangen worden sei: "Wenn man über Lösungen spricht, muss man auch die Ursachen betrachten und direkt auf die Probleme einwirken." Viel wichtiger sei es also, auf die Ursachen der Verschuldung aufmerksam zu machen, um solche Probleme erst gar nicht entstehen zu lassen. So stelle für die meisten Länder die Kapitalflucht ein unbeschreibliches Problem dar. In eine ähnliche Richtung ging der Einwand, dass in vielen hochverschuldeten Ländern eine Oligarchie oder Eliten-Schicht herrsche, denen es nur Recht sein kann, viele Schulden zu machen, da sie ihnen am Ende erlassen würden, nachdem sie die Gelder außer Landes gebracht haben. Dabei bereicherten sich diese Machteliten auf Kosten der eigenen Bürger. Es stelle sich mithin die Frage nach der Verhinderung solcher Geldströme.

Wenn bestätigt, dass gerade die Kapitalflucht im Kontext der Verschuldung eines der größten Probleme darstellt. "In den Ländern muss ein Reformprozess angeregt werden, der alle Strukturen ändert, die Ursache für die Verschuldung waren." Ä-

gypten stelle einen Fall dar, in dem umfassende Maßnahmen gegen Kapitalflucht eingeleitet wurden. Oft zeige sich aber auch eine Divergenz zwischen EZ-Zuflüssen und dem, was ein Land aus eigenen Mitteln für den Entwicklungsprozess bereitstellt: Viel Geld fließe in ein Land hinein und immer mehr würden Gebermittel zur Erhaltung der sozialen Grunddienste eingesetzt, weil eigene Mittel des Landes für den Entwicklungsprozess fehlten.

Einige fundamentalere Fragen müssen nach Ansicht von Wenn bei der Entschuldung betrachtet werden. Wie können z.B. Landreformen durchgeführt oder die bestehenden Steuersysteme in den einzelnen Ländern gestärkt werden? Die BRD müsse hier Anreize schaffen, um positive Veränderungen zu bewirken, z.B. auch zur Stärkung von *good governance*. Auch sollten die bestehenden weltwirtschaftlichen Strukturen hinterfragt werden. Hierzu zähle nicht nur die Möglichkeit einer Tobin-Steuer, sondern insbesondere die Handelsstrukturen der WTO. Der Agrarmarkt z.B., der mit 370 Mrd. US-Dollar in den Industriestaaten subventioniert wird, verhindert entsprechenden Exportmöglichkeiten und somit Einnahmequellen in den Entwicklungsländern. "Wie verhalten wir uns hier, wie gehen wir damit um, damit unsere Partner überhaupt eine Möglichkeit erhalten, durch eigene Einnahmen aus Exporten eine Verschuldung zu vermeiden?", fragte Wenn.

An den Praktiker von der KfW gerichtet fragte Caglar nach, wie Reformen aus eigener Kraft vorangetrieben werden sollten, wenn gewisse Strukturen einfach nicht bestehen: Wenn entgegnete, dass gerade in Postkonfliktländern *institution building* von großer Bedeutung sei. Somit ist in diesen Ländern erst mal die Technische Zusammenarbeit (TZ) gefragt. Im Rahmen von HIPC sieht er dabei noch ein größeres Problem, da Defizite auf Seiten von Regierung wie Zivilgesellschaft eine rasche Konsensbildung verhindern. Dies führe zurück zum Grundproblem der HIPC-Initiative: Sie braucht viel Zeit.

Hessler thematisierte die gegenläufige Entwicklung in der Regulierung von Personen und Kapital. Der Bürger werde hart in die Pflicht genommen, das Geld aber nicht. So würde in Singapur, dem Prototypus des postmodernen Finanzstaates, Ordnungswidrigkeiten wie das Ausspucken eines Kaugummis oder wiederholtes Falschparken mit drakonischen Strafen belegt. Gleichzeitig aber werbe die Metropole mit einem im internationalen Vergleich niedrigen Regulierungsniveau für Finanzgeschäfte (Slogan: "bei uns dürfen sie das tun, was woanders verboten ist"). "In einer ortlosen Gesellschaft muss es auch eine ortlose Steuer geben. Unabhängig davon, wo eine Steuerschuld entsteht, muss diese auch eingetrieben werden", forderte Hessler.

Einen eher skeptische Blick brachte Prof. Lothar Brock ein. Seinem Eindruck nach sei die HIPC-Initiative eigentlich tot. Selbst dort, wo HIPC erfolgreich sein könnte, stiegen die Schulden und vieles deute darauf hin, dass die entschuldeten Länder in 10 bis 15 Jahren wieder überschuldet seien. Die Initiative stelle zwar eine gute Idee dar, die Perspektive sei jedoch zweifelhaft. Als wirkliche Probleme nannte Brock Geldwäsche, Steuer- und Kapitalflucht. Welche technischen Möglichkeiten gibt es, auf diesem Gebiet in einem entwicklungspolitischen Sinne erfolgreich zu sein? Gibt es überhaupt ein ordnungspolitische Milieu, das eine Diskussion über Alternativen zulässt? Brock wies darauf hin, dass die USA sich zwar zu mehr EZ und mehr Handelspolitik als Gegenleistung für Sicherheitspolitik bekannten, die Schutzpolitik im Agrar- und Stahlsektor allerdings bestehen bleibe.

Wenn entgegnete, HIPC sei keineswegs tot. Zwar sei klar, dass auch die erweiterte HIPC II-Initiative nicht alle Probleme lösen kann – und somit gibt es weiterhin eine Debatte, wie man diese Initiative verbessern kann. Für die momentane Krise machte Wenn neben den oben angesprochenen noch weitere Gründe verantwortlich. So sei der nationale Prozess der Entwicklung in vielen Ländern noch

nicht voll angeregt. Auch seien die Entschuldungskonzepte auf Seiten der Geberorganisationen teilweise problematisch: Es sei beispielsweise ein klarer Fehler, wenn Dinge mit Krediten finanziert wurden und werden, die nicht über Kredit finanziert werden dürfen, wie z.B. die Lehrerausbildung. In solchen Fällen können nur Zuschüsse helfen, die bilateral vergeben werden, betonte Wenn. Hier sei eine stärkere Arbeitsteilung zwischen Weltbank und den Geberländern nötig, da die Weltbank keine Zuschüsse vergeben darf. Dies bedeutet aber nicht, dass eine internationale Finanzierung (Steuern) durch Geberfinanzierung ersetzt werden solle, stellte Wenn klar. Im Wesentlichen gehe es um eine interne Mittelmobilisierung und den Aufbau von Steuersystemen. "Man muss heute die Länder fragen, welche Strukturen in diesem Land herrschen sollen und wie sich das Land finanzieren will." Solange nicht die eigene Wirtschafts- und Leistungskraft der Entwicklungsländer wachse, gerieten diese immer mehr in die Abhängigkeit, sagte Wenn. Entschuldung könne einen Beitrag zur Friedenssicherung leisten, wenn sie in einem sozialen und ökonomischen Rahmen stattfinde. Aber gerade für Postkonfliktländern müssten dazu noch mehr Mittel bereit gestellt werden.

7. Abschlusspanel: Friedenssicherung – Eine Priorität der EZ in ihrem fünften Jahrzehnt!?

Podiumsdiskussion mit Prof. Michael Bohnet (ehemals BMZ, Bonn), Dr. Bernd Eisenblätter (GTZ, Eschborn), Wolfgang Kroh (KfW, Frankfurt) und Reinold E. Thiel (SID, Frankfurt)

Moderation: Prof. Lothar Brock (Goethe-Universität, Frankfurt)

Dienstag, 11. Februar 2003, 18-20 Uhr

“Mit unserer Veranstaltung haben wir einen ziemlich weiten Weg zurück gelegt”, begann Prof. Lothar Brock das Abschlusspanel der diesjährigen Ringvorlesung. Ausgehend von den einzelnen Etappen der Veranstaltungsreihe leitete er zur Frage über, ob die Friedenspolitik nun eine Priorität der EZ in ihrem fünften Jahrzehnt sein werde. Um dies zu beantworten müsse man, so Brock, einen Blick zurück auf die Agenda der Entwicklungspolitik werfen. Diese wurde an ihrem Anfang von zwei Themen geprägt: dem Ost-West-Konflikt und der nachholenden (später: nachhaltigen) Entwicklung. Mit der Entwicklungsagenda hatte sich die Hoffnung verbunden, dass durch eine wirtschaftliche Besserstellung Gewalt zurückgedrängt werden könne. Wenn dies eine Erwartung war, merkte Brock an, dann wurde sie enttäuscht und somit stehe die EZ eigentlich vor einem Scherbenhaufen. “Ist dies aber ein Zeichen für ihr Scheitern oder vielmehr ein Zeichen dafür, dass sie weiterhin gebraucht wird?”

Konfliktverhindernde Instrumente der EZ

Für Prof. Michael Bohnet ist die Friedenspolitik eine Priorität der EZ unter vielen. Vornehmlich gehe es dem BMZ um Armutsminderung, Umweltschutz, Friedenssicherung und die vernünftige Gestaltung der Globalisierung. Für die Aufgabe, bei der Sicherung des Friedens zu helfen, stehen der EZ verschiedene Instrumente zur Verfügung, die auch schon in der Vergangenheit angewendet wurden. Das BMZ ziele dabei auf eine Verbesserung der Verhältnisse in den Ländern zur Verhinderung und zum Abbau von Konfliktstrukturen.

Dabei sollte die EZ auf die Konfliktverhinderung, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung ausgerichtet werden. Bohnet verwies auf das Beispiel Sri Lankas, wo durch Förderung von Grundbildung mit integrierter Friedenserziehung die Friedenskonsolidierung unterstützt wird. Wichtig sei das Vorantreiben demokratischer Prozesse und Reformen der Sicherheitsstrukturen. Dabei müsse auch eine zivile Kontrolle von Militärs und eine Trennung von Polizei- und Mili-

täraufgaben erreicht werden. Zusätzlich benötige man u.a. die Demobilisierung von Ex-Kombattanten und deren Re-Integration in die Gesellschaft. Außerdem bedürften die neu geschaffenen demokratischen Strukturen Mechanismen zur Konfliktregulierung. Dabei sei es notwendig, dass z.B. Landrechte, Menschenrechte, das Gewaltmonopol des Staates und die Rechtssicherheit der Justiz verankert werden.

Die Förderung der regionalen Integration und Kooperation könne hilfreich sein, ergänzte Bohnet, da so grenzüberschreitende Konflikte (z.B. Wasserfragen, Migration oder Desertifikation) verhindert oder gelöst werden können. Er machte auch deutlich, dass es einer Verstärkung der Zusammenarbeit mit islamischen Ländern bedarf. Dadurch sende die EZ ein wichtiges Signal des Interesses. Insgesamt müsse sich die EZ an der Mitgestaltung von globalen Rahmenbedingungen beteiligen und für stärkere internationale Mitspracherechte der Entwicklungsländer eintreten. Durch die Erfüllung dieser Grundvoraussetzungen, so Bohnet, könne die EZ im Bereich der Friedenspolitik gestärkt werden.

Interessenpluralismus als Motor der Entwicklung

Dr. Bernd Eisenblätter betonte die Gefahr, "dass wir mit unseren Erfolgen in eine Allmachts-Falle geraten". Immer, wenn es große Veränderungen gibt, erwarte man von der EZ die

Lösung dieser Probleme. Dabei würden der EZ teilweise Dinge ins Körbchen gelegt, die sie nicht erledigen kann. Generell könne festgestellt werden, dass sich die EZ in einem Umfeld bewege, das nicht konfliktfrei sei, so Eisenblätter. Gerade bei akuten Konflikten sei die EZ aber machtlos, da sie nicht über entsprechende Instrumentarien verfüge. Die EZ kann nur durch eine Krisenprävention im Vorfeld eingreifen oder nach Konflikten bei der Konfliktverarbeitung und dem Wiederaufbau helfen. Eisenblätter stellte klar, dass die EZ alleine irrelevant bleibe. Sie müsse sich deswegen immer auch mit anderen Politikfeldern auseinandersetzen. Die EZ selbst könne eine solche Kohärenz der Regierungspolitik aber kaum voranbringen; dafür besitze sie – z.B. gegenüber der Sicherheits- oder der Wirtschaftspolitik – eine zu geringe Bedeutung. Die EZ habe bei alledem ein Alleinstellungsmerkmal, sagte Eisenblätter: Ihre Aufgabe sei es, die Interessen der Partnerländer in die hiesige Politik mit einzubringen.

Wie in den Regierungen der Geberländer seien auch in den Partnerländern unterschiedlichen Interessen gegeben. Dieser Interessenpluralismus fördere die Entwicklungsdynamik. Allerdings entstehen Probleme, wenn sich Interessenkonflikte gewaltsam Bahn brechen. Wichtig für die EZ sei es deshalb, dass Strukturen geschaffen werden, in denen der Pluralismus auf eine friedliche politische Art ausgetragen werden kann. "Wir in

der EZ mit der Erfahrung der praktischen Arbeit wissen, was hilfreich wäre, um das Aufflammen von bewaffneten Konflikten zu verhindern."

An Brock gerichtet sagte Eisenblätter schließlich, dass er die EZ nicht für gescheitert halte. Er habe in Lateinamerika viele Jahre gelebt und den Wandel von Diktaturen zu formalen Demokratien miterlebt. Die EZ habe einen nicht unerheblichen Teil zu diesem Wandel beigetragen. Formale Demokratien seien zwar noch keine Lösung und der formalen Demokratie müsste langfristig eine materielle Demokratie folgen, aber gleichwohl stelle bereits die Ablösung autoritärer Regime einen wichtigen Schritt sozialen Wandels dar.

Globale Armut als Konfliktursache

"Friede und menschliche Sicherheit sind Voraussetzung von nachhaltiger Entwicklung." Wenn Entwicklung nicht gelinge, so Wolfgang Kroh, dann sei der Frieden in Gefahr. Und Entwicklung habe immer Frieden als Voraussetzung. De facto werde die EZ heute in der Friedenskonsolidierung gefordert (Reparaturbetrieb). Dies sei aber nicht ihre eigentliche Aufgabe.

Die globale Armut stelle – neben der Tyrannei oder Ressourcenstreitigkeiten – eine der größten strukturellen Friedensbedrohungen dar, hob Kroh hervor. Denn Armut bedeute immer auch Ausschluss von der Gesellschaft und biete dadurch einen guten

Nährboden für Terrorismus. Mit der Armutsbekämpfung nehme sich die EZ somit das richtige Thema vor, um bei ihren Aufgaben zubleiben und gleichzeitig friedenspolitisch zu wirken. Wenn sie aber neben der klassischen Entwicklungshilfe auch noch den Weltfrieden sichern soll, dann sei die Entwicklungspolitik überfordert, so Kroh. Dies gehe aufgrund der knappen Ressourcen in der EZ nur zu Lasten ihrer eigentlichen Aufgaben.

Das Konfliktpotenzial in Partnerländern wahrzunehmen nannte Kroh als wichtigen Grundbaustein, um Strategien zu entwickeln und sich aktiv in der Friedensarbeit zu engagieren. Dabei müssen jedoch in den Partnerländern selbst Friedensbestrebungen verankert sein: "Es bedarf einer Legitimation der Betroffenen, um eine effektive und nachhaltige EZ zu betreiben." Praktisch böten sich der FZ hier unterschiedliche Herangehensweisen an. Beispielsweise die Förderung von urbanen Randbereichen in Bogotá. Durch eine Kooperation der armen Slumbewohner und der Stadt könne das Gewaltpotenzial reduziert werden, beschrieb Kroh. Ressourcenkonflikte, z.B. um Wasser im Nahen Osten, andererseits könnten durch Investitionen in bessere Techniken und die Förderung von länderübergreifenden Kooperationen verhindert werden. Das Thema Friedenspolitik wird dabei der klassischen EZ Mittel nehmen, warnte Kroh. "Dies ist allerdings nötig, da sonst zukünfti-

ge Konflikte die gemachten Entwicklungserfolge wieder zerstören."

EZ als Ursachenbekämpfung

Reinold Thiel erweiterte die von Brock aufgeworfene Frage, ob die Entwicklungspolitik gescheitert sei. Dass in der Mehrzahl der armen Länder keine Entwicklung stattgefunden habe, sei nicht allein der Entwicklungspolitik anzulasten; zahlreiche andere Ressortpolitiken übten einen ebenso großen Einfluss auf die Entwicklungsländer aus, argumentierte er. Wenn von Scheitern die Rede sein solle, dann sei die Politik gegenüber den armen Ländern insgesamt gescheitert. Deshalb sei eine kohärente Anstrengung aller Politikbereiche erforderlich. Es gehe bei Entwicklungspolitik auch nicht allein um Armutsbekämpfung. Das BMZ mache das deutlich, indem es seine Politik ausdrücklich unter drei Leitthemen stelle: Armutsminderung, Friedenssicherung und gerechte Verteilung der Globalisierung. Erstaunlich sei allerdings, dass dabei nicht auch Umweltschutz genannt werde, so Thiel. (Darauf Bohnet: "Deswegen habe ich hier ganz bewusst vier Leitthemen genannt.")

Die Entwicklungspolitik sei bei der Analyse ihrer Arbeit zu der Einsicht gekommen, dass der Erfolg von Projekten immer von den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen in einem Partnerland abhängen, den so genannten Rahmenbedingungen. Diese galten lange Zeit als quasi naturgegeben und je-

dem Einfluss entzogen. Das hatte zur Folge, dass bei ungünstigen Rahmenbedingungen Projekte scheiterten und dies wiederum als unabänderlich hingenommen wurde. Weil so Entwicklung verhindert wurde, habe man inzwischen ein neues Konzept entwickelt: Heute sei das Ziel, vor allem die falschen Strukturen zu ändern, und das heißt, dass Entwicklungspolitik politischer werden müsse. "Es sind nicht die kleinen isolierten Projekte, die Entwicklung bringen, sondern die strukturellen Reformen. Das bedeutet: Wir müssen mehr Einfluss auf die Politik nehmen", forderte Thiel.

Zu den Rahmenbedingungen gehören auch die Gewaltverhältnisse, und hier bestehe der Zusammenhang zwischen Armut und Konfliktmanagement. Armut sei ein konfliktauslösender Faktor, ein Auslöser auch des gegenwärtig im Mittelpunkt des Interesses stehenden weltweiten Terrorismus. Für die Entstehung des Terrorismus sei, so Thiel, ein Bündel von Ursachen verantwortlich, in erster Linie wirtschaftliche Desillusionierung, staatliche Dysfunktion und fehlendes Vertrauen. "Wenn diese Faktoren zusammen kommen, dann kann Terrorismus gedeihen." Als Auslöser dienten dabei zwei weitere Faktoren: eine mobilisierende, einigende Idee (Fundamentalismus) und geeignete Personen als Agitatoren. Wenn der Terrorismus bereits manifest geworden sei, sei er nur noch schwierig zu bekämpfen; wichtig sei, die Ursachen

zu bekämpfen, die zu seinem Ausbruch führen. "Hier muss die EZ ansetzen. Sie muss es als ihre Aufgabe verstehen, die verursachenden Faktoren zu bekämpfen, um es zum Terrorismus gar nicht erst kommen zu lassen."

EZ und die Kohärenzproblematik

In der Diskussion wurde nochmals auf den angesprochenen Aspekt der Kohärenz eingegangen. Einem Teilnehmer stellte sich die Frage, in welchen Bereichen denn die Kohärenz betrieben würde? Ihm selbst falle dabei nur der Bereich innere Sicherheit ein. Bohnet entgegnete, Kohärenz sei der Versuch, unterschiedliche Präferenzen miteinander zu arrangieren. Es müsse der Versuch unternommen werden, die unterschiedlichen Zielsetzungen (z.B. in der Agrarpolitik) zu verbinden. Deutschland könne nur mit einer Stimme sprechen. "In Fragen der Kohärenz bin ich ein wenig kritischer als Herr Bohnet", merkte Eisenblätter an. Zwar beschäftige sich heute z.B. die Außenwirtschaftspolitik mit Themen, welche die EZ schon sehr lange benannt hat, aber allein schon die Ausschüsse im Bundestag hätten Schwierigkeiten, miteinander zu kommunizieren. Auch Kroh hob die Problematik der Kohärenz hervor: Kurzfristig bestünden zwischen den Politikfeldern sehr starke Konflikte, da Politiker immer an die Wähler und die Außendarstellung der jeweiligen Regierungsstelle denken. Langfristig könne sich aber etwas

ändern. "Dem Wähler muss zusätzlich vermittelt werden, dass ihm die EZ auch nützt." Die Politik müsse den Wähler für die EZ interessieren. Thiel richtete hierzu die Frage an Bohnet, wo er denn die Kohärenz in der gegenwärtigen Politik gegeben sehe. Dieser verwies als Beispiel auf die Abfassung des Armutskonzepts des BMZ. Auch die Entschuldung von Entwicklungsländern beruhe auf einem Kompromiss, z.B. mit dem Finanzministerium. Klar sei aber auch, dass das BMZ, als kleineres Ministerium, stärker zu Kompromissen bereit sein muss, so Bohnet.

Nach Ansicht einiger Besucher wurde zu wenig auf die Darstellung der Konfliktursachen eingegangen. So müsse doch für die Konfliktverhinderung wichtig sein, dass Länder nicht ausgegrenzt werden dürften. Auch sollte in diesem Zusammenhang darüber nachgedacht werden, ob nicht auch der Armutsbegriff erweitert werden sollte. Bohnet bestätigte, dass "wir momentan nicht in der Lage sind, mit dem politischen Islam in Dialog zu treten" und somit diese Länder ausgrenzen. Hier habe Europa noch Hausaufgaben zu machen. Ähnlich sah es auch Eisenblätter, der als eine Ursache für den Terrorismus auch die Überstülpung von westlichen Vorstellungen ansprach. "Natürlich ist es nicht so, dass wir uns um die Ursachen keine Gedanken machen. Meist sind es sozioökonomische Ursachen, auf die dann ein ethnischer Mantel gestülpt wird." Aufgrund der Erfah-

rungen aus der Praxis sah er gute Chancen, dass die EZ auf dem Gebiet der sozioökonomischen Disparität einiges leisten könne. Man müsse allerdings nicht den Begriff Armut neu definieren, so Thiel. "Damit ist es nicht getan. Die Frage ist vielmehr, ob wir das nördliche Konsummodell global benötigen." Dies verneinte er, da es gar nicht umsetzbar sei. Es müsse ein nachhaltiges Wirtschaftssystem gefunden werden. Nur durch "begrenzte Bedürfnisse" wäre eine wirkliche Nachhaltigkeit möglich.

In Bezug auf die gegenwärtige Situation am Persischen Golf kam die Frage auf, ob nicht gerade die Ausgrenzung des Iraks zu der aktuellen Situation geführt habe. "Was kann die EZ jetzt noch machen, um diesen Konflikt zu verhindern?", wurde gefragt. Der Irak, so Thiel, war ein integriertes Land in der Weltgemeinschaft und wurde erst ausgegrenzt, als er Kuwait überfallen hatte. Diesen Schuh müsse die irakische Führung sich selbst anziehen. Kroh wies die Verantwortung der EZ zur Konfliktverhinderung im Irak zurück. "Der Irakkonflikt ist mindestens eine Nummer zu groß für die EZ." Ein Zuhörer stellte die provokante Frage, ob nicht bei den ganzen negativen Entwicklungen in der Welt

nicht die EZ-Organisationen "ihren Laden ersatzlos dicht machen könnten, in Anbetracht dessen, was bei der EZ heraus kommt." Dem widersprach Bohnet. Die Wirkung der EZ sei keineswegs so negativ einzuschätzen. So sei es in den vergangenen Jahren beispielsweise gelungen, die Lebenserwartung in den Entwicklungsländern zu erhöhen und die Geburtenrate zu senken. Es zeigten sich somit viele Erfolge in der EZ. "Natürlich wurden in der Vergangenheit auch Fehler gemacht, aber es ist wichtig die Erfolge hervorzuheben."

Die Veranstaltungsreihe habe gezeigt, dass die EZ heute verstärkt in Fragen der Konfliktvorbeugung und -nachsorge gefordert wird, so Brock. Die EZ müsse aber selbst über ihr Handeln bei der Friedenspolitik bestimmen und nicht die Themen von außen vorgegeben bekommen. Eine Möglichkeit – gerade in Bezug auf das Kohärenzproblem – könnte darin bestehen, resümierte Brock, dass Entwicklungspolitiker massiver ihre Sicht positionieren und so versuchen, mehr Macht zu erlangen. In jedem Fall bleibe klar: "EZ bleibt ein wichtiger Spieler, auch wenn sie sich teilweise selbst so nicht sehen möchte."

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BICC	Bonn International Center for Conversion
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NRO	Nichtregierungsorganisation/en
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule, Aachen
SID	Society for International Development
TI	Transparency International
TZ	Technische Zusammenarbeit
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze