

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Mir A. Ferdowsi (Hrsg.)

**Krisenprävention und Friedenskonsolidierung
Eine Zwischenbilanz der
„neuen deutschen Entwicklungspolitik“**

Nr. 30/2001

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Mir A. Ferdowsi (Hrsg.)

**Krisenprävention und Friedenskonsolidierung
Eine Zwischenbilanz der
„neuen deutschen Entwicklungspolitik“**

Nr.30/2001

ISSN 1430-6794

**Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-
9094/9099**

Inhaltsverzeichnis

Mir A. Ferdowsi

Kriege in den Entwicklungsregionen: Dimensionen und Folgen.....5

Volker Matthies

**Krisenprävention und Friedenskonsolidierung: Neue Aufgaben für die
Entwicklungszusammenarbeit**.....15

Joachim Betz

Die „neue“ deutsche Entwicklungspolitik41

Peter P. Waller

**Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der deutschen Entwicklungs-
zusammenarbeit – ein Erfahrungsbericht**.....53

Winrich Kühne

**Fortentwicklung von Krisenprävention und Friedenseinsätze – von den
Blauhelmen zu multidimensionalen Einsätzen**.....64

Die Beiträge sind überarbeitete und aktualisierte Fassungen von Vorträgen im Rahmen einer Wochenndtagung zum Thema, die von der Forschungsstelle Dritte Welt in Zusammenarbeit mit dem Evangelischen Forum München und der Europäischen Akademie in Bayern am 17.-18. November 2000 in München durchgeführt wurde.

Mir A. Ferdowsi

Kriege in den Entwicklungsregionen: Dimension und Folgen

1. Einleitung

Das gerade zu Ende gegangene Jahrhundert wird trotz aller technologischen, wirtschaftlichen und zivilisatorischen Errungenschaften zu Recht als das „Jahrhundert der Kriege“ bezeichnet.¹ Denn waren in der ersten Hälfte des Jahrhunderts die fortgeschrittenen westlichen Industriegesellschaften von einer Reihe kleinerer und zweier großer Weltkriege betroffen, so verlagerte sich in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts das Kriegsgeschehen mit anhaltender Tendenz in die als „Entwicklungsregionen“ bezeichneten Teile der Welt.

Statistisch betrachtet, fanden zwischen 1945-2000 203 Kriege statt. Während die Zahl der geführten Kriege bis zu Beginn der 90er Jahre kontinuierlich angestiegen ist - 1945 waren es 4; 1955:15; 1965:28; 1975:33; 1985:40; 1992:52 - setzte 1992 zwar eine Trendwende ein: Durch Auskämpfen oder Verhandlungen war es gelungen, eine Vielzahl von langwierigen Kriegen zu beenden. Doch seit 1998 ist erneut ein Anstieg der Kriegshäufigkeit zu verzeichnen.

Tabelle 1: Regionale Verteilung der 1990-2000 geführten Kriege

Region	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Afrika	15	16	14	13	13	12	10	11	14	14	14
Asien	16	17	14	12	9	9	8	10	10	11	11
(Ex)-UdSSR	2	3	8	5	5	2	2	1	1	2	2
Europa	1	3	4	3	3	3	0	0	1	1	0
Lateinamerika	8	6	6	5	5	6	5	3	2	2	2
Naher Osten	6	7	6	7	5	5	4	4	5	5	5
Insgesamt	48	52	52	45	41	37	29	29	33	35	34

Quelle: Eigene Berechnungen und Aktualisierung auf der Grundlage der Kriegslisten in: Klaus Jürgen Gantzel/Torsten Schwinghammer² sowie Thomas Rabehl³.

¹ Kolko, Gabriel: Das Jahrhundert der Kriege, Frankfurt am Main 1999

² Gantzel, Klaus Jürgen/ Torsten Schwinghammer: Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg, 1945 bis 1992, Münster 1995, S. R-222-230

³ Rabehl, Thomas (Hrsg.): Das Kriegsgeschehen 1999. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte, Opladen 2000

2. Formen und Verheerungen der Kriege seit dem zweiten Weltkrieg

Die Schauplätze von 190 der 203 Kriege lagen in den Entwicklungsregionen. Dabei war Afrika mit 59 Kriegen am stärksten betroffen, gefolgt von Asien mit 55, dem Nahen und Mittleren Osten mit 36, Lateinamerika und der Karibik mit 29, Europa mit 13 und die GUS-Staaten mit 11 seit 1990 ausgebrochenen Kriegen. Während lediglich 34 Kriege dem Typ des zwischenstaatlichen Krieges und 11 dem des Dekolonisierungskrieges zugeordnet werden können, handelt es sich bei 158 Kriegen um innerstaatliche Kriege, darunter 65 Antiregime-, 51 Autonomie- und Sezessionskriege und 42 Mischformen von allen Kriegstypen.

Tabelle 2: Kriege 1945-2000 nach Typen

Kriegstyp/ Region	A	B	C	D	AB	AC	AD	BC	BD	ABC	ABCD	Gesamt
Afrika	17	11	4	8	9	3	2	2	1	1	1	59
Asien	11	17	14	2	5	4		2				55
(Ex-)UdSSR	2	9										11
Europa	5	3			1			3	1			13
Lateinam.	23	1	5									29
Naher Osten	7	10	11	1	6					1		36
Insgesamt	65	51	34	11	21	7	2	7	2	2	1	203

(A) Antiregime-Kriege; **(B)** Innerstaatliche Religions-, Sezessions- und Stammeskriege; **(C)** Zwischenstaatliche Grenzkriege; **(D)** Entkolonisierungskriege

Quelle: Ebda

Obwohl zuverlässige Daten über die Gesamtzahl der Kriegsoffer fehlen, steht es angesichts der Häufung gewaltsam ausgetragener innerstaatlicher Konflikte außer Frage, daß die Zivilbevölkerung in wachsendem Maße von den Kampfhandlungen betroffen war. Ob in Äthiopien oder in Afghanistan, im Sudan, auf Sri Lanka, in Mosambik und Angola, in Ruanda und Liberia, in Bosnien oder Georgien, in Kosovo oder in Tschetschenien - in über 80 Kriegsgebieten wurden die Konflikte auf dem Rücken und zu Lasten wehrloser Zivilisten ausgetragen. Hatte ihr Anteil an den Kriegsoffern im Ersten Weltkrieg noch bei 5 bis 10 Prozent getragen, so war er im Zweiten Weltkrieg schon auf 50 bis 60 Prozent gestiegen. Für die Mehrzahl der Kriege nach 1945 wird der Anteil der Zivilisten an den Kriegstoten auf durchschnittlich 80 bis 90 Prozent geschätzt: je nach Datenlage und Kriegsdefinition schwanken die Zahlen zwischen 16 und 35 Mio. Ca. 60 Mio. beträgt die Zahl der Verwundeten und dauerhaft Versehrten.

Mehr als 20 Bürgerkriegsländer waren und sind besonders intensiv durch Landminen betroffen, darunter Kambodscha, Afghanistan, Kurdistan, Angola, Mosambik, Somaliland und El Salvador. Die höchste Zahl an Minenopfern weist Afghanistan auf; hier wurden nach UN-Schätzungen während des vierzehnjährigen Krieges zwischen 10 und 30 Mio. Minen verlegt. Von den ca. 1 Mio. Kriegsopfern wurden 200 000 Menschen durch Landminen getötet und 400.000 Zivilisten, darunter viele Frauen und Kinder, verletzt und verstümmelt⁴.

Kinder litten – als Opfer und Täter - in doppelter Weise unter den kriegerischen Konflikten: So wurden sie entgegen aller Völkerrechtsnormen zunehmend als Soldaten oder Guerilleros in regulären und irregulären Kriegen eingesetzt – bekannt sind die iranischen „Kindersoldaten“ im iranisch-irakischen Krieg, die „Baby-Soldaten“ Musevenis in Uganda, die „Tiger-Boys“ der Tamilen in Sri Lanka und die „Killer-Kids“ der Renamo in Mosambik. Ferner wurden sie besonders stark durch direkte Kriegseinwirkung in Mitleidenschaft gezogen; nach Angaben des UN-Kinderhilfswerkes (UNICEF) wurden allein im letzten Jahrzehnt ca. 1,5 Mio. Kinder getötet; weitere 4 Mio. wurden verkrüppelt, verstümmelt und mindestens 5 Mio. mussten flüchten. Weitere 12 Mio. Kinder wurden durch kriegerische Auseinandersetzungen aus ihren gewohnten Lebensverhältnissen gerissen.

Daß die lang anhaltenden Kriegswirren erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und Versorgung der Bevölkerung haben, verdeutlichen die Hungerkatastrophen der letzten Jahre in Angola, Äthiopien, Somalia, Eritrea, Sudan, Mosambik, Ruanda und Burundi, Liberia und Sierra Leone. Den Zusammenhang zwischen Krieg und wirtschaftlichem Niedergang zeigt der Verfall ehemals prosperierender Länder u.a. des Libanon (die „Schweiz des Nahen Ostens“), Uganda (die „Perle Afrikas“) oder Sri Lanka (das „tropische Inselparadies“)⁵. Sie alle wurden um Jahrzehnte in ihrer Entwicklung zurückgeworfen.

3. Ursachen und Auslösefaktoren

Wie lassen sich die Ursachen und Auslösefaktoren diese Kriege erklären? Angesichts zunehmender Politisierung der ethnischen Zugehörigkeit sowohl in postkolonialen Staaten der Dritten Welt als auch in Ost- und Südosteuropa sowie in den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion werden viele Kriege seit Beginn der neunziger Jahre zwar als „ethnonationalistische“ oder „ethnische Konflikte“ bezeichnet. Eine nähere Betrachtung ihrer Ursachen und Entstehungsbedingungen zeigt jedoch, dass der Sammelbegriff

⁴ Küchenmeister, Thomas: Landminen – tückische Überbleibsel des Krieges, in: Volker Matthies (Hrsg.): Vom Krieg zum Frieden. Bremen 1995, S. 110-127

⁵ Matthies, Volker: Immer wieder Krieg? Opladen 1994, S. 49

„ethnischer Konflikt“ wenig taugt, da die Ursachen komplexer sind. Bei Lichte besehen ist er ähnlich verkürzt wie die im Kontext des Ost-West-Konfliktes vorherrschende Interpretation der Kriege als „Stellvertreterkriege“. Hatte letztere die lokalen und regionalen Konfliktpotentiale, die Eigendynamik von Konflikten sowie die Tatsache vernachlässigt, dass die Interessen und Zahl der Akteure zu unterschiedlich waren, als dass Kriege von den Supermächten nach Belieben entfacht oder eingedämmt werden konnten, so blendet eine auf „Ethnonationalismus“ reduzierte Sichtweise zahlreiche konfliktträchtige Faktoren aus, die beim Prozess der Nationenbildung auftreten. Denn vergleichende Betrachtungen der Konflikthanlässe und -austragungen in den postkolonialen Gesellschaften des Südens wie in Nachfolgestaaten der Sowjetunion zeigen, dass nach gelungener Staatsbildung die umfassenden Prozesse zur Herausbildung eines „Nationalstaates“ von einer „Krisenpentarchie“ begleitet werden, die in Identitäts-, Partizipations-, Legitimations-, Distributions- bzw. Umverteilungs- und schließlich Penetrationskrisen zum Ausdruck kommen⁶. Dies geschah vor allem dort, wo wesentliche Bedingungen erfolgreicher „Nationenbildung“ (territorialstaatliche Konsolidierung; Aufbau einer leistungsfähigen Volkswirtschaft; Aufbau und Sicherung von Rechtsstaatlichkeit sowie Ausweitung demokratischer Partizipation) fehlschlagen. Da in vielen Fällen allein die verwandtschaftlichen Bindungen oder die religiösen Gemeinschaften soziale Sicherheit und Orientierung zu bieten vermögen, formieren sich viele Konflikte zunächst entlang solcher Gruppenzugehörigkeiten. Dies ist vor allem dort der Fall, wo herrschende Eliten Ethnizität zum sozialen und politischen Ausschlusskriterium machen und alle wichtigen Posten und Pfründe der eigenen ethnisch-regionalen Hausmacht zuschanzen. Angesichts der tiefgreifenden sozio-ökonomischen Strukturkrisen, von denen die meisten Entwicklungsregionen betroffen sind, bleibt es nicht aus, dass sich die Verteilungskämpfe um die knapper werdenden Ressourcen zunehmend militarisierten. Dass die rivalisierenden oder in ihrem Machtmonopol bedrohten Herrschaftseliten häufig nicht vor dem skrupellosen Auspielen der ethnischen Karte zurückschrecken, zeigte sich sowohl in Afghanistan wie in den Bürgerkriegen in Jugoslawien, Somalia, Ruanda und Zaire.

Ähnlich gelagert sind die Ursachen vieler sezessionistischer Kriege. Sie brachen – und brechen – dort aus, wo sich Minderheiten aufgrund fehlender Rechte, einer Politik des „internen Kolonialismus“ und verweigerter Autonomie, gezielter staatlicher Zwangsassimilierung oder „ethnischer Säuberung“ durch die Zentralregierung in ihrer Existenz bedroht fühlten. Nur vor diesem Hintergrund wird verständlich, wenn die Betroffenen Gruppen zur Erhaltung ihrer nationalen Identität nach nationale

⁶ Ferdowsi, Mir A.: Kriege der Gegenwart – Nachholprozess nationalstaatlicher Konsolidierung? In: Volker Matthies (Hrsg.): Frieden durch Einmischung? Bonn 1993, S. 32-36

Selbstbestimmung und die Gründung eines eigenen Staates anstreben. Dabei ist es eine Ironie der Geschichte, dass sich die Mehrzahl der sezeptionistischen Bewegungen gegen Staaten richtet, die selbst unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker ihre eigene Unabhängigkeit erkämpft bzw. erlangt haben.

Warum scheiterte die nachholende „Nationenwerdung“ mit so verheerenden Konsequenzen für die betroffenen Gesellschaften? Zum einen, weil die Ausgangsbedingungen zur Bildung von „Nationalstaaten“ – in den Regionen des Südens aufgrund des Kolonialismus, in Ostmitteleuropa nach dem Zerfall der multinationalen Donaumonarchie und schließlich in Mittelasien durch die Sowjetunion – ungünstiger waren als die Entwicklung Europas während der letzten zwei Jahrhunderte. Denn die „Verstaatlichung“ der außereuropäischen Welt⁷ erfolgte in einem so relativ kurzen Zeitraum, dass sich eine eigenständige Tradition des Nationalismus nicht entwickeln konnte⁸. Künstliche Namensschöpfungen wie Indonesien, Pakistan, Malawi, Zaire (Kongo), Nigeria, Jugoslawien u.v.m. deuten darauf hin, dass hier, anders als bei der Entwicklung in Europa, die Nation dem Staat folgen sollte und nicht umgekehrt. Zum anderen, weil versucht wurde, gesellschaftlichen Fortschritt über die Etablierung eines starken Staates und über eine auf die Städte beschränkte ökonomische und soziale Entwicklung voranzutreiben, obgleich es sich doch weithin noch um Agrargesellschaften handelte. Dies hatte zur Folge, dass sich der Staat nicht nur mehr und mehr von den anderen Bereichen der Gesellschaft isolierte, sondern im Endergebnis auch kaum mehr zur Förderung legislativer und gerichtlicher Kontrollmechanismen (Rechtstaatlichkeit), für Rechenschaftspflichtigkeit gegenüber der Zivilgesellschaft (Kontrolle des Gewaltmonopols) und für Transparenz geeignet war. In den meisten Fällen führte diese Entwicklung zur Privatisierung des Staates und zu patrimonialen wirtschaftlichen Management- und Anreizsystemen. Politische Partizipation und Legitimation wurde ersetzt durch Klientelismus, durch politische und persönliche Loyalitäten.

4. Begrenzte Möglichkeiten von Kriegsverhinderung und Friedenssicherung durch „Kollektive Sicherheit“

Angesichts dieser hier nur schlaglichtartig skizzierten komplexen Ursachen und Auslösefaktoren der Kriege überrascht es nicht, dass sich die Bemühungen internationaler wie regionaler Sicherheitsagenturen, insbesondere durch „Kollektive Sicherheit“ den

⁷ Reinhard, Wolfgang (Hrsg.): Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprosse, München 1999

⁸ Bruckmüller, Ernst/Sepp Linhart/Christian Mährdel (Hrsg.): Nationalismus. Wege der staatenbildung in der außereuropäischen Welt, Wien 1994

Ausbruch von Kriegen zu verhindern oder die Konflikte auf friedliche Weise beizulegen, als nur begrenzt erwiesen haben.

Von erfolgreichen Operationen der Staatengemeinschaft in Namibia 1989/90 und in der Kuwait-Krise beflügelt, richteten sich nach dem Ende des Kalten Krieges die Hoffnungen hinsichtlich der Errichtung einer neuen Weltfriedensordnung auf die Vereinten Nationen. Im Juni 1992 legte Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali eine auf Anregung des UN-Sicherheitsrates verfasste „Agenda für den Frieden“ vor. Diese enthielt einen Empfehlungskatalog zur Optimierung der Kapazität der Weltorganisation in den Bereichen vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit sowie durch Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen gemäß Kapitel VIII. der UN-Charta. Obgleich die Zahl und der Umfang von Einsätzen der UN-Friedenstruppen zwischen 1988 und 2000 deutlich gestiegen ist, fällt die bisherige Bilanz der Einsätze eher enttäuschend aus⁹. Denn selbst da, wo die UN sich massiv engagierte, ist es ihr kaum gelungen, die betreffenden Kriege durchgreifend einzudämmen und dauerhaften Frieden zu stiften. Exemplarisch für das Scheitern sind Kambodscha, Ex-Jugoslawien sowie Somalia.

Die ernüchternden Ergebnisse sind nicht selten darauf zurückzuführen, dass sowohl die Empfehlungen von Boutros-Ghali wie auch das Interesse der Staatengemeinschaft nach wie vor durch eine Politik der „Schadensbegrenzung“ statt der „Konfliktlösung“ geprägt sind, wie die missglückten Operationen im jugoslawischen Bürgerkrieg und Kosovo verdeutlicht haben¹⁰. Denn eine Konzeption, die nach wie vor von souveränen Nationalstaaten als den einzig legitimen Akteuren der internationalen Politik ausgeht, negiert in sträflicher Weise die beschriebenen veränderten Auslösenden Faktoren der Kriege.

Weitere Gründe für das Scheitern sind die organisatorischen Mängel, schleppende Entscheidungsprozesse, zögerliche Ausführung der Einsätze sowie die Tatsache, dass die Weltgemeinschaft, vor allem die ständigen Sicherheitsratmitglieder die UNO mit immer neuen Aufgaben und Einsätzen beauftragten, ihr zugleich aber die dafür notwendigen Mittel verweigerten¹¹.

⁹ Keil, Imke/Sabine Lobner: UNO – Weltpolizei auf dem Prüfstand. 38 Jahre Friedensmissionen vom Suez bis Kambodscha, Münster 1994; Braun, Gerald/Angelina Topan: Frieden als Abwesenheit von Krieg? Kritischer Vergleich einiger Blauhelmeinsätze in den neunziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B16-17/1998, S. 3-12

¹⁰ Calic; Marie-Janine: Friedensstrategien in komplexen Konfliktfeldern. Lehren aus dem zerfallenen Jugoslawien, in: Dieter Senghaas (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt am Main 1997, S. 166-186

¹¹ Zur neueren Entwicklung siehe der Beitrag von Winrich Kühne in diesem Band.

Bislang nicht erfüllt haben sich auch die Hoffnungen auf den durch Kapitel VIII der UN-Charta ermöglichten Rückgriff auf regionale Sicherheitsstrukturen wie der OAS, OSZE, OAU oder ASEAN. Sowohl Boutros-Ghalis Empfehlungen in der „Agenda für den Frieden“ als auch Kofi Annans Anregungen für eine umfassende Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen konnten bislang den sich abzeichnenden Herausforderungen nicht gerecht werden. Die Entwicklung ist mehr durch ein zögerliches und reaktives Ad-hoc-Krisenmanagement gekennzeichnet, als durch die Schaffung institutionell und strukturell schlagkräftiger und friedensfähiger Organisationen.

Selbst dort, wo funktionierende Regionalorganisationen existieren, wie etwa in Europa (NATO, OSZE, EU, WEU, Europarat), ist es nicht gelungen, die Konflikte einzudämmen bzw. einer friedlichen Lösung zuzuführen. Dies zeigt am deutlichsten das Scheitern der OSZE im jugoslawischen Bürgerkrieg und im Kosovo. Die Mittel und Instrumente, die der Organisation zur Verfügung standen, eigneten sich lediglich für die Bearbeitung von Krisen und Konflikten der untersten Eskalationsstufe. War aber die Gewaltschwelle überschritten, so erwies sich die OSZE mit der Lösung des Konflikts überfordert und aufgrund fehlender militärischer oder wirtschaftlicher Ressourcen gezwungen, das Feld den anderen Institutionen - NATO oder der EU/WEU - zu überlassen.

Anders als in Europa gibt es in den Entwicklungsregionen kaum Organisationen, die in der Lage wären, die Sicherheitsprobleme ihrer Region zu lösen. Schon ein flüchtiger Blick auf ihr Potential, bei Eindämmung regionaler Konflikte eine Rolle zu spielen, rechtfertigt ihre Einschätzung als „sicherheitspolitische Papiertiger“¹². Ursache dafür ist sowohl die bis weit ins 20. Jahrhundert dauernde Präsenz europäischer Kolonialmächte wie auch die Einbindung der meisten Staaten nach Ausbruch des Kalten Krieges in westlich dominierte Sicherheitsagenturen und Militärpakte. Beide verhinderten die Bildung und Entfaltung von Allianzen und regionalen Sicherheitsarchitekturen.

5. Krisenprävention und Friedenskonsolidierung – Neue Agenda für das 21. Jahrhundert

Aufgrund der skizzierten Defizite und der konzeptionellen Unzulänglichkeiten internationaler und regionaler Sicherheitsagenturen konzentrierte sich die friedenspolitische Diskussion seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend auf die Frage, wie

¹² Schmid, Claudia: Regionalorganisationen in der Dritten Welt. Sicherheitspolitische Papiertiger oder funktionsfähige Systeme kollektiver Sicherheit? In: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 189

gewaltsame Konfliktaustragungen schon im Vorfeld verhindert werden können. Schlüssige Antworten liegen noch nicht vor. Doch die von Volker Matthies in seinem editierten Band über „den gelungenen Frieden“ dokumentierten Beobachtung, dass es bei überwiegend gleich schlechten Startbedingungen nicht überall in den postkolonialen Staaten zu Bürgerkrieg, zwischenstaatlichen Konflikten und gewaltsamen Staatszerfall gekommen ist, deutet darauf hin, dass in vielen Fällen offenbar eine Reihe günstiger Kombinationen von strukturellen, sozioökonomischen und soziokulturellen Faktoren für den Erhalt des Friedens von Bedeutung waren: u.a. das Vorhandensein von Institutionen, Normen und Verfahren zur Mediatisierung sozialer Konflikte und zur Entschärfung ethnisch-kultureller Heterogenität; politische Partizipation; wirtschaftliche Wohlfahrt; eine annähernd faire ökonomische Umverteilung; Rechtsstaatlichkeit und zivile Kontrolle des Sicherheitsapparates; der Verzicht auf Ausgrenzung und Unterdrückung bestimmter Bevölkerungsgruppen sowie eine kluge und verantwortungsvolle Politik von Führungseliten¹³.

Nicht zuletzt diese Ergebnisse und Beobachtungen rückten die Krisenprävention als vorrangige und erfolgversprechendste Form der Konfliktverhinderung in den Mittelpunkt friedenspolitischer Diskussion¹⁴. Es wurde und wird immer offensichtlicher, dass „je früher und konsequenter ein Engagement zur Prävention von bewaffneten Konflikten und zur Förderung friedlicher Mittel der Konfliktaustragung sowie Schritte in Richtung auf eine umfassende Entwicklung beginnen, desto größer ist die Aussicht, ohne die Drohung oder Einsatz militärischer Mittel ein Ende von gewaltsamen Auseinandersetzungen zu erreichen“¹⁵.

Unter Punkt 66 des „Friedenswort der deutschen Bischöfe: Gerechter Frieden“ vom 11. Oktober 2000 heißt es hierzu: „Unter den veränderten weltpolitischen Bedingungen erweist sich die Suche nach Wegen gewaltvermeidender und gewaltvermindernder Konfliktbearbeitung als vorrangige Verpflichtung. Es sollte in dieser Hinsicht keinen unüberbrückbaren Dissens geben zwischen denen, die Gewaltanwendung grundsätzlich ablehnen und denen, die sie im Extremfall bejahen. Denn wenn Gewaltanwendung überhaupt nur für den Fall in Betracht gezogen werden darf, dass alle friedlichen Schlichtungsbemühungen gescheitert sind, dann heißt das positiv: Äußerste Anstrengungen, Gewalt zu vermeiden, sind nicht bloß empfohlen, sondern im strikten

¹³ Matthies, Volker: Friedenserfahrungen und Friedensursachen, in: derselbe (Hrsg.): Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997, S. 13-43. S. 29

¹⁴ Siehe hierzu den Beitrag von Volker Matthies in diesem Band.

¹⁵ Kürschner-Pelkmann, Frank: Frieden, Versöhnung und Gerechtigkeit. Der Beitrag evangelischer Entwicklungsorganisationen und Friedensdienste zur zivilen Konfliktbearbeitung, in: epd-Entwicklungspolitik 4/1999, S. 20-25. S. 25

Sinne verpflichtend. Unter allen Umständen gilt als Grundsatz: Vorbeugende Politik ist besser als nachträgliche Schadensbegrenzung. Allerdings muss auch der grundsätzliche Vorrang der Gewaltprävention operationalisiert werden, also Konsequenzen auf politischer, rechtlicher und institutioneller Ebene nach sich ziehen. Hier öffnet sich ein weitgefächertes Aufgabenspektrum¹⁶, u.a. für die Entwicklungspolitik. Denn vieles spricht dafür, dass entwicklungspolitische Instrumentarien sich im besonderen Masse zum Abbau langfristiger Krisenursachen ebenso eignen wie zur Stärkung gesellschaftlichen Mechanismen friedlichen Interessenausgleichs und friedlicher Konfliktlösung¹⁷. Doch die Idee ist nicht neu. Schon die Väter der UN-Charta hatten der Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit einen großen, mit der Friedenssicherung eng verknüpften Stellenwert eingeräumt und diesen insbesondere durch Art. 55 der Charta zum Ausdruck gebracht, wo es heißt:

„Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fordern die Vereinten Nationen

die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzung für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg

die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art ...“

Erst nach der veränderten weltpolitischen Großwetterlage seit Beginn der 90er Jahre eröffnete sich den bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen die Möglichkeit, die ursprünglichen Ziele in den Mittelpunkt zu stellen. In den „Grundlagen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ wird beispielsweise die Entwicklungspolitik als ein Instrument zur „langfristigen Friedenssicherung durch Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Entwicklungsländer“ aufgefasst¹⁸. Dabei wird die entwicklungspolitische Zusammenarbeit neben der Außen-, Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik als ein wichtiges Instrument der Friedenssicherung angesehen. Inzwischen liegen auch international abgestimmte Konzepte vor, die eine verstärkte friedenspolitische Ausrichtung der Entwicklungspolitik voranbringen können: etwa der Bericht des Entwicklungshilfeausschusses der OECD von 1997 und der Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan vom 13. April 1998 über „Konflikt und nachhaltige Entwicklung in Afrika“. Auch der Europäische Rat beschloss am 30. November 1998 ein Konzept „zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei friedensschaffenden Maßnahmen sowie der Verhütung und Lösung von Konflikten“ mit einer entsprechenden

¹⁶ Zitat nach epd-Entwicklungspolitik 21/2000 S. 59

¹⁷ Siehe den Beitrag von Volker Matthies in diesem Band.

¹⁸ BMZ: Grundlagen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Materialien 97), Bonn 1997, S. 4

Ausrichtung ihrer Entwicklungspolitik¹⁹. Ihnen gemeinsam ist die Erkenntnis, dass Konflikte und kriegerische Auseinandersetzungen die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten wieder zerstört haben, dass die klassischen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ergänzungsbedürftig sind und dass schließlich Entwicklungsfortschritte oder Misserfolge entscheidend von den internen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Ländern des Südens abhängen.

6. Fazit

Es wird zu untersuchen sein, ob es gelungen ist, mittels der Entwicklungspolitik einen spürbaren Beitrag zur Überwindung der zentralen Konfliktursachen zu leisten²⁰, die Heidemarie Wiczorek-Zeul als zuständige Ministerin unlängst wie folgt beschrieben hat: Armutsbekämpfung, Abbau sozialer Ungerechtigkeit und Verbesserung der allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Ferner Hilfe bei der Schaffung von Strukturen und Mechanismen zur friedlichen Konfliktaustragung; Verbesserung der Legitimität und Effektivität staatlicher Körperschaften und Institutionen; Stärkung zivilgesellschaftliche Akteure und Institutionen des Justizwesens der Medien, der Frauen und Jugend und schließlich die Erweiterung von Partizipationschancen durch Unterstützung von Wahlgesetzen und Wahlprozessen²¹. Festzuhalten bleibt allerdings die historische Erfahrung, daß - um es mit einem sehr prägnanten Satz von Willy Brandt auszudrücken - die Entwicklung zwar ohne Frieden nicht möglich ist, doch Frieden ohne Entwicklung keinen Bestand haben wird.

¹⁹ Landgraf, Martin: Peace-building and conflict prevention in Africa. A view from the European Commission, in: Ulf Engel/ Andreas Mehler (Hrsg.): Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika, Hamburg 1998, S. 103-118; Paffenholz; Thania. The European Union and the practice of peace-building in Africa. The European Commission in Somalia. Challenges, problems and the way forward, in: Ulf Engel/ Andreas Mehler (Hrsg.): a.a.O., S. 119-134

²⁰ Siehe hierzu die Beiträge von Joachim Betz und Peter P. Waller in diesem Band

²¹ Wiczorek-Zeul, Heidemarie: Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik. Neue Herausforderungen für Frieden und Entwicklung auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, in: Franz Nuscheler (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn 2000, S. 413-162

Volker Matthies

Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung: Neue Aufgaben für die Entwicklungszusammenarbeit

1. Das Grundkonzept von Prävention

1.1. Was ist eigentlich Prävention? Das Problem der diffusen Begrifflichkeit

Der hohen Wertschätzung der Prävention in den 90er Jahren entspricht leider nicht die Klarheit der hiermit verbundenen Begrifflichkeit. Vielmehr gibt es eine geradezu babylonische Sprachverwirrung. Da ist in Politik und Wissenschaft die Rede von „Konfliktprävention“, „Gewaltprävention“, „Krisenprävention“ oder auch von „Präventivdiplomatie“. Während im angelsächsischen Bereich der Begriff „conflict prevention“ (neben Begriffen wie „crisis prevention“, „crisis management“, „preventive action“, „preventive engagement“, „preventive peace building“, „conflict management“) vorherrscht, scheint sich im deutschen Sprachgebrauch der Begriff „Krisenprävention“ durchzusetzen. Zu prüfen wäre, ob es sich bei dieser terminologischen Vielfalt über rein terminologisch-formale Unterschiede hinaus zugleich auch um sachinhaltliche Differenzen oder Gleichstellungen (Synonyme) handelt. Der niederländische Konfliktforscher Alex Schmid hat 1998 den verdienstvollen Versuch unternommen, die Vielfalt der international verwendeten Präventions-Begriffe zu sammeln, zu ordnen und ihre jeweiligen Bedeutungsinhalte darzulegen: sein „Thesaurus und Glossar“ („Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms“) basiert auf der Durchsicht und Auswertung von etwa 200 Publikationen der „Albert Horstman Library of Early Warning and Conflict Prevention“ bei PIOOM, dem interdisziplinären Forschungsprogramm zu den Ursachen von Menschenrechtsverletzungen an der Universität Leiden. Eine Standardisierung der Terminologie erscheint dennoch auf Sicht kaum möglich.

An der Verbindung von „Konflikt und Prävention“ monieren Kritiker zu Recht, daß es ja nicht darum geht, soziale Konflikte als solche zu verhüten, also „Konflikt-Vermeidung“ zu betreiben. Dies entspräche allenfalls einer Konfliktbetrachtung, die soziale Konflikte als ein negatives, destruktives Störungselement gesellschaftlicher Entwicklung wahrnimmt. Wollte man in diesem Verständnis Konflikte verhüten, würde dies zu gesellschaftlichem Stillstand sowie zur Konservierung und Stabilisierung bestehender sozialer Strukturen und politischer Herrschaftsverhältnisse führen. Betrachtet man jedoch soziale Konflikte als ein notwendiges, positives und konstruktives Element gesellschaftlicher Entwicklung, so wird nur die Gewaltförmigkeit des Konfliktaustrags als unerwünscht angesehen. Unter diesem

Blickwinkel geht es also bei der „*Konfliktprävention*“ nicht um die Verhütung von Konflikten überhaupt, sondern um die Verhinderung einer gewaltsamen Austragungsform von Konflikten.

Insofern bevorzugen manche Autoren den präziseren Begriff der „*Gewaltprävention*“²². Auch im angelsächsischen Bereich, wo der Begriff „*conflict prevention*“ vorherrscht, wird häufig deutlich gemacht, daß es sich hierbei nur um die Vermeidung „gewalttätiger“ oder „bewaffneter“ Konflikte („*violent conflicts*“, „*armed conflicts*“), handeln soll²³. Gesellschaftlicher Wandel, vor allem auch durch Konflikte, ist durchaus erwünscht, allerdings im Sinne eines „friedlichen Wandels“, bei dem nach Möglichkeit Gewalttätigkeit, Blutvergießen und Zerstörung zu vermeiden sind²⁴. Prävention will also nicht nur direkte, physische oder personale Gewalt beim Austrag von Konflikten verhindern, sondern zugleich auch einen friedlichen Wandel gesellschaftlicher Gewaltstrukturen („strukturelle Gewalt“) befördern, also zur Transformation gewaltträchtiger Verhältnisse im Sinne von Friedensförderung („*peace building*“) beitragen. Denn es könnte ja durchaus sein, daß Regierungen und Machthaber zwar an einer friedlichen Beilegung von Konflikten und damit auch an einer Vermeidung physischer Gewalt interessiert sind, nicht aber an einer Veränderung ungerechter und repressiver Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die wiederum zu Nährböden neuerlicher potentiell gewalttätiger Konflikte würden. Prävention hat also viel mit dem „Management friedlichen Wandels“ zu tun,²⁵ nichts jedoch mit dem „Geschäft der Revolution“²⁶. Vorbeugende Maßnahmen sollten sich auf solche gewaltförmigen Konflikte

konzentrieren, „die sozial disruptiv und desintegrierend wirken und deren Prävention nicht vordergründig irgendeiner Stabilisierung herrschender Verhältnisse dient, sondern gleichzeitig die friedliche und konstruktive Umformung einer Gesellschaft oder eines Staates in eine flexibel auf Herausforderung antwortende Struktur befördert“²⁷. Ähnlich betont auch die „Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict“ im Vorwort zu ihrem Abschlußbericht, daß Prävention nicht nur in der Vermeidung unerwünschter

²² Siehe z.B. Tobias Debiel: Gewaltprävention: vom Modebegriff zum Handlungskonzept? In: Sicherheit und Frieden, Heft 4, 1996, S. 2 18-224

²³ Siehe z.B. Hugh Miall/Oliver Ransbotham/Tom Woodhouse: Contemporary Resolution. The Prevention, management and transformation of deadly conflicts, Cambridge-Oxford 1999, S. 96. Siehe z.B. Tobias Debiel: Gewaltprävention: vom Modebegriff zum Handlungskonzept? In: Sicherheit und Frieden, Heft 4 1996, S. 2 18-224.

²⁴ Hierzu Michael S. Lund: Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy, Washington, D.C. 1996, S. 147, 153ff.

²⁵ Hierzu Klaas van Walraven: Conclusions, in: Ders. (ed.), Early Warning and Conflict Prevention. Limitations and Possibilities, The Hague-London-Boston 1998, S.172.

²⁶ Hierzu Michael S. Lund: Preventing Violent Conflicts, a.a.O., S. 135: „preventive diplomats are not in the business of revolution“.

²⁷ Ulf Engel/Andreas Mehler (Hg.): Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika, Hamburg, 1998, S. 138.

gewaltträchtiger Eskalationsprozesse besteht, sondern auch in der Schaffung einer Grundlage für den Aufbau friedlicher Alternativen im Sinne von „peace building“²⁸.

Der Begriff „*Krisenprävention*“, der im deutschsprachigen Raum von Politik und Wissenschaft zunehmend favorisiert wird, leidet vor allem unter der „Krise des Krisenbegriffs“, der weithin zu einer inhaltlosen Worthülse verkommen ist, an analytischer Schärfe verloren hat und im öffentlichen Sprachgebrauch fortschreitender Inflationierung unterliegt²⁹. Versucht man zur Klärung des Begriffes „Krisenprävention“ das empirische Substrat derjenigen Phänomene zu erfassen, die in den 90er Jahren im Zusammenhang mit dem Präventionsanliegen als „Krisen“ wahrgenommen wurden, so wird deutlich, daß es sich dabei in der Regel um gewalttätig ausgetragene Massenkongflikte sowie um deren destruktive Begleiterscheinungen und Folgen handelt: um Krieg und Bürgerkrieg, gewaltsame Staatszerfallsprozesse, schwere Menschenrechtsverletzungen sowie humanitäre Katastrophen wie „ethnische Säuberungen“, Massenflucht, Massenhunger und Völkermord. Man hat vorgeschlagen, solche Phänomene mit der Kategorie der sogenannten „complex political emergencies“ auf einen einheitlichen Begriff zu bringen³⁰. Im Kern geht es also auch der „Krisenprävention“, wie der „Konfliktprävention“ und „Gewaltprävention“, um die Verhinderung von gewaltförmigem Konfliktaustrag und dessen destruktiven Begleiterscheinungen und Folgen.

Schließlich ist der seltener verwendete Begriff der „*Präventivdiplomatie*“ zu problematisieren. Seine Schwäche besteht darin, nicht auf die Zielsetzung präventiver Bemühungen zu verweisen, sondern auf ein Instrumentarium solcher Bemühungen, das zudem noch eng an das Konzept herkömmlicher staatlicher Diplomatie angelehnt ist. Insofern handelt es sich hierbei um eine stark verengte Perspektive von Prävention. Konkret entfaltet hat sich der Begriff der „Präventivdiplomatie“ im Kontext der Debatte der Vereinten Nationen über einen Ausbau ihrer vorbeugenden friedenspolitischen Aktivitäten.

²⁸ Vgl. auch ähnlich die Definition von „conflict prevention“ bei Michael S. Lund: Preventing Violent Conflicts: Progress and Shortfall, in: Peter Cross (ed.), Contributing to Preventive Action, CPN Yearbook 1997/98, Baden-Baden 1998, S. 27: „refers to actions, policies or institutions to keep emerging internal or interstate dispute in specific vulnerable places and periods from escalating into significant, ongoing violence ..., while simultaneously promoting opportunities and movement wherever possible toward non-violent reconciliation of basic clashing interests“. Die Essenz von Prävention ist für ihn (S. 28) „*non-violent transition* through periods of major ... change“.

²⁹ Siehe hierzu den vorzüglichen Aufsatz von Andrea Smutek-Riemer, Die Krise des Krisenbegriffs. Worthülse oder hilfreiches Konzept im Rahmen der Sicherheitspolitik? in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 33 Jg., Heft 3, 1995, S. 275-284.

³⁰ Siehe hierzu Third World Quarterly, vol. 20, no. 1, Februar 1999 (Guest Editor: Lionel Cliffe), Special Issue: Complex Political Emergencies

Mithin ist der Begriff wesentlich im besonderen Aktionsbereich zwischenstaatlicher Organisationen zu verorten³¹.

1.2. Wann soll Prävention betrieben werden? Das Problem der Phaseneinteilung vorbeugenden Handelns

Ausgehend von idealtypischen Verlaufsformen gewaltträchtiger Konflikte und Krisen hat sich international ein sehr weitgefaßtes, dynamisches Verständnis von Prävention durchgesetzt, das vorbeugende Maßnahmen sowohl vor dem Ausbruch von Gewalt als auch während der gewaltsamen Austragsphase und sogar noch nach dem Ende der Auseinandersetzungen vorsieht. Prävention wird hier auf einem Kontinuum von Eskalations- und Deeskalationsprozessen angesetzt, das von der Phase des entstehenden, latenten Konflikts über die Phase der Eskalation und konfrontativen, gewaltsamen Konfliktaustragung bis hin zur Phase der Deeskalation und Beendigung der Gewalthandlungen reicht. In vielerlei differenzierenden Varianten findet sich dieses grobe Ablaufschema der drei Phasen in zahlreichen Publikationen zur Präventionsproblematik. Diesen Phasen werden jeweils spezifische Zielsetzungen von Präventionsbemühungen zugeordnet: im Verständnis der „Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts“ handelt es sich dabei 1) um die Verhinderung des Entstehens gewalttätiger Konflikte überhaupt („prevent the emergence of violent conflicts“),

2) um die Verhinderung einer horizontalen und vertikalen Eskalation bereits existenter Gewaltkonflikte („prevent ongoing conflicts from spreading“) und 3) um die Verhinderung des Wiederaufflammens bereits beendeter Gewalthandlungen („prevent the reemergence of violence“). Im entsprechenden Zeitablauf ließe sich auch von Maßnahmen „früher Prävention“, „später Prävention“ oder auch „last minute prevention“ und postkonfliktiver (oder nachsorgender) Prävention sprechen. Für Tobias Debiel beispielsweise ist „frühe Prävention“ in einer Phase relevant, „da Konflikte noch latent sind, d.h. unterdrückt oder gewaltlos artikuliert werden“. Die „späte Prävention“ bezieht sich bei ihm auf einen Zeitpunkt, „da Konflikte bereits einen schwelend-gewalthaltigen Charakter haben, die Spirale der Gewalt also schon begonnen wurde“³².

³¹ Vgl. Norbert Ropers: Präventive Diplomatie. Neue Ansätze zur Konfliktbearbeitung und zum Menschenrechtsschutz, in: Wissenschaft und Frieden, Heft 4, 1995, S. 22-39; Michael S. Lund: Preventing Violent Conflict, a.a.O., S. 31 ff..

³² Tobias Debiel: Gewaltprävention..., a.a.O., S. 3.

Eine wesentliche idealtypische Differenz zwischen den verschiedenen Konfliktphasen und bei der Terminierung präventionspolitischer Maßnahmen besteht in den unterschiedlichen Kontextbedingungen vor Ort. Die erste Phase ist gekennzeichnet durch eine noch weitgehende Abwesenheit von physischer Gewalt, die zweite Phase durch eine einsetzende Eigendynamik der Gewalt und die dritte Phase durch ein Abflauen der Gewalt sowie die Erschöpfung der Konfliktparteien, weitflächige materielle Zerstörungen und kollektive Traumatisierungen. In Anlehnung an die Terminologie der Präventivmedizin und Kriminalprävention könnte man die präventionspolitischen Bemühungen in den drei Phasen der Konflikt- und Krisendynamik auch als Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention bezeichnen.

Für das hier skizzierte weitgefaßte, dynamische Verständnis von Prävention sprechen durchaus gute Gründe³³. Vor allem wird angeführt, daß die Dynamik realer Konflikt- und Krisenprozesse eine allzu strikte Eingrenzung des Präventionsbegriffes auf eine Phase vor dem gewaltsamen Konfliktaustrag nicht zulasse. Vielmehr handele es sich in der Regel um langfristige Kreislaufbewegungen, bei denen „Vorsorge“ und „Nachsorge“ nicht klar voneinander zu unterscheiden seien. Ferner erweise sich für die anwendungsorientierte Forschung ein eingeschränkterer Begriff der Prävention als wenig handhabbar, weil sich die politische Praxis der Gewaltvorbeugung schematischen Phaseneinteilungen entziehe.

Trotz einer gewissen Plausibilität dieser Argumente soll hier gegenüber dem weitgefaßten Verständnis von Prävention Skepsis und Kritik angebracht werden. In einem sehr allgemeinen Sinne lassen sich jegliche Aktivitäten zu einem beliebigen Zeitpunkt, die einer möglichen Verschlechterung einer gegebenen Situation zuvorkommen wollen, als „präventiv“ bezeichnen. Allerdings droht dann das Konzept der Prävention zu inflationieren sowie analytisch und in seinen politisch-operativen Implikationen unscharf zu werden. Die genuine und vorrangige Aufgabe der Vorbeugung besteht zweifellos in der Primär- und Sekundärprävention (oder „frühen“ und „späten“ Prävention), die in der Entstehungs- und Eskalationsphase ansetzt, um die Phasen des massiv gewalttätigen Konfliktaustrags und der post-konfliktiven Nachsorge gar nicht erst eintreten zu lassen. Sicherlich wird es in der Realität nicht immer leicht sein, eine klare Unterscheidung zwischen einer schon schwelend-gewalthaltigen Eskalationsphase und der gewaltsamen Konfrontationsphase eines Konfliktverlaufs vorzunehmen, insbesondere nicht bei endemischem Vorkommen von Gewaltelementen. Doch sollte in der Konfrontationsphase anstelle von Prävention

³³ Zum Folgenden siehe Martina Fischer: „Krisenprävention“. Modebegriff oder friedenspolitische Notwendigkeit? In: Friedensbericht 1999, S. 51f. Für eine kritische Diskussion siehe J. Leatherman u.a.: *Breaking Cycles of Violence. Conflict Prevention in Intrastate Crises*, West Hartford, Conn. 1999, S. 44f.

besser von „Krisen- oder Konflikt-*Management*“ gesprochen werden³⁴. Denn ist der Eintritt in diese Phase bereits vollzogen, sind präventive Bemühungen offenkundig erfolglos geblieben. Zur Bezeichnung von friedenspolitischen Aktivitäten in der Zeit nach dem Ende gewaltsamer Auseinandersetzungen wird international der Begriff des „*postconflict peace building*“ bzw. im deutschen Sprachgebrauch der Begriff der „*Friedenskonsolidierung*“ verwendet, (siehe hierzu den Abschnitt „Friedenskonsolidierung als Prävention“ in Kapitel 6.2). In dieser Phase der Kriegsfolgenbewältigung, des Wiederaufbaus und der Erneuerung von „Prävention“ zu sprechen, erscheint besonders problematisch. Denn eigentlich hätten genuine Präventionsbemühungen ja die Phase der nachsorgenden Konfliktbearbeitung überflüssig machen sollen. Gernot Erler hat daher jüngst die Friedenskonsolidierung treffend als „*nachholende Prävention*“ bezeichnet³⁵.

In der entwicklungspolitischen Diskussion über Prävention betonte Evita Schmiege, daß die „neue Herausforderung für die Entwicklungspolitik“ ja nicht darin bestehe, etlichen positiven Beispielen der „*Krisennachsorge*“ weitere Projekte hinzuzufügen, sondern darin, ihr Instrumentarium zielgerichtet zur *Vermeidung von Krisen* einzusetzen³⁶.

Krisennachsorge oder post-conflict peace building bzw. Friedenskonsolidierung stehen in einem engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit vorausgegangenen kollektiven Gewalthandlungen. Zweifellos haben diese Bemühungen eine enorme *präventive Bedeutung* im Hinblick auf ein mögliches Wiederaufflammen des vorangegangenen Konflikts, und je weiter sie sich von dem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit diesem nicht verhinderten Konflikt lösen, können postkonfliktive friedenspolitische Aktivitäten, ganz im Sinne des Kreislaufgedankens, langsam wieder den Charakter einer neuerlichen Primärprävention annehmen. Dennoch liegt es nach diesen kritischen Erwägungen nunmehr nahe, zumindest zwischen einer *Prävention im engeren Sinne* (= Primär- und Sekundärprävention) und einer *Prävention im weiteren Sinne* (= einschließlich von post-conflict peace building oder Friedenskonsolidierung als Tertiärprävention) zu unterscheiden³⁷.

³⁴ Vgl. auch Tobias Debiel: Gewaltprävention..., a.a.O., S. 3

³⁵ Gernot Erler: Vom Sieg, der kein Modell sein kann, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 209 vom 9.9.1999, S. 11.

³⁶ Evita Schmiege: Krisenvorbeugung durch Entwicklungszusammenarbeit, in: E+Z, Heft 10/1997, S. 263.

³⁷ Vgl. hierzu auch Thomas Wissing: Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention. Eine Literaturlauswertung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berichte und Gutachten 8/1995, Berlin 1995, S.6.

1.3 Wie soll Prävention betrieben werden? Das Problem grundlegender Strategieansätze

Jedes Bemühen um die Konzipierung von Strategien für vorbeugendes Handeln muß seinen Ausgang von der Einsicht in die Genese und Ursachen von Gewaltkonflikten nehmen. Denn nur wenn es eine fundierte und realistische Vorstellung von den tieferen Wurzeln, Nährböden und Hintergrundbedingungen gewaltträchtiger Gesellschaftsentwicklung gibt, lassen sich angemessene, praxisorientierte strategische Stoßrichtungen und operative Ansatzpunkte für ein Erfolg versprechendes präventives Vorgehen identifizieren. Bei einem solchen Versuch der Klärung des Zusammenhangs von Kausalität und Prävention gibt es aber noch erhebliche Unklarheiten und Wissenslücken³⁸. Andererseits ist das Erkenntnisinteresse der Präventionsforschung nicht auf die Formulierung einer hochgradig abstrakten, allgemeinen Gewalt- und Kriegsursachentheorie ausgerichtet, sondern auf plausible Hypothesen und Theorien mittlerer Reichweite sowie auf fundiertes Erfahrungswissen, um hieraus praxisrelevante Anhaltspunkte für präventives Handeln zu gewinnen.

In der Präventions- und Frühwarnforschung ist es mittlerweile international üblich geworden, zwischen verschiedenen Kategorien von Ursachenfaktoren zu differenzieren. Zur Bezeichnung der tieferen Wurzeln und Nährböden von Konflikt und Gewalt wird der Begriff der „*Strukturfaktoren*“ (auch: „systemische Faktoren“, „root causes“, „background factors“) verwendet. Strukturfaktoren deuten auf das Vorhandensein von Konflikt- und Gewaltpotentialen hin. Der tatsächliche Ausbruch von Gewaltkonflikten wird aber erst durch das Wirksamwerden von „*Prozeßfaktoren*“ (auch: „aggravating factors“, „accelerators“) bestimmt, die auf Antriebe und Rahmenbedingungen des Eskalationsprozesse befördernden Handelns gewaltbereiter Akteure verweisen. Schließlich wird häufig noch zusätzlich die Kategorie der „*Auslösefaktoren*“ („triggering factors“, „triggers“) verwendet, um unmittelbar Gewaltprozesse auslösende Ereignisse und Entwicklungen zu bezeichnen.

Als typische, weithin relevante Strukturfaktoren von Gewaltkonflikten, insbesondere von innerstaatlichen Auseinandersetzungen, werden immer wieder genannt: Ungleichverteilung von individuellen und kollektiven Lebens- und Entwicklungschancen, Armut und soziale Ungleichheit, unangemessene Allokation und Verteilung knapper Ressourcen, Repression, mangelnde politische Partizipationschancen, fehlende demokratische Legitimation politischer Herrschaft, Diskriminierung und Ausgrenzung von

³⁸ Vgl. Hugh Miall/O. Ransbotham/T. Woodhouse: Contemporary Conflict Resolution, Cambridge-Oxford 1999, S. 97ff. Siehe auch J. Leatherman/W. De-Mars/P. D. Gaffney/R. Väyrynen: Breaking Cycles of Violence. Conflict Prevention in Intrastate Crises, West Hartford, Conn. 1999, S. 51 ff. und S. 73ff.

Bevölkerungsteilen, die Bedrohung der ethnisch-kulturellen Identität von Bevölkerungsgruppen, das Fehlen einer ausdifferenzierten Zivilgesellschaft, der Mangel an effektiven Institutionen und Regeln zum friedlichen Ausgleich von Interessen und zur friedlichen Bewältigung von Machtwechsel und Machtteilung, soziale Mobilisierung, sozialer Stress und soziale Unsicherheit im Gefolge von tiefgreifenden Wandlungs- und Modernisierungsprozessen sowie nachholender Staaten- und Nationenbildung. Als externe Faktoren werden genannt Abhängigkeit und Ungleichheit im Kontext des Weltwirtschaftssystems der fortschreitenden Globalisierung sowie Instabilitäten im regionalen Umfeld.

Als typische, weithin relevante Prozeßfaktoren von Gewaltkonflikten gelten: die politische Instrumentierung von sozialer Unzufriedenheit, die Politisierung und Polarisierung von ethnisch-kulturellen Differenzen, politischer Extremismus, die Schürung von Feindbildern und Haßpropaganda, militantes Elitenverhalten, exklusive Machtkonzentration, der Aufbau von gewaltbereiten Organisationen und Verbänden, Aufrüstung und Repression sowie die Schwächung und Zerstörung von Institutionen, Normen und Regeln des sozialen und politischen Ausgleichs.

Als unmittelbare Auslösefaktoren von Gewaltkonflikten werden beispielsweise die rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse und die damit verbundene soziale Verunsicherung weiter Bevölkerungskreise angesehen, sowie plötzliche machtpolitische Veränderungen (z.B. durch die Liquidierung von Führungspersonen, durch Umstürze und Putsche), oder auch Ereignisse und Entwicklungen im regionalen Umfeld (z.B. eine Invasion oder Intervention von außen in die inneren Angelegenheiten; der Zustrom von Waffen oder massive, grenzüberschreitende Fluchtbewegungen).

Ausgehend von dieser Einsicht in die allgemeinen Ursachen von Gewaltkonflikten werden nun immer wieder - in verschiedenen Varianten und Bezeichnungen - zwei grundlegende strategische Stoßrichtungen für präventives Handeln vorgeschlagen: zum einen die (im deutschen Sprachraum in Anlehnung an Norbert Ropers) sogenannte „*Strukturorientierte Prävention*“ (auch: „structural prevention“, „deep prevention“, „peace building“), die an den tieferliegenden Ursachen, Nährböden und Strukturen gewaltträchtiger gesellschaftlicher Verhältnisse und Entwicklungen ansetzen will, und zum anderen die sogenannte „*Prozeßorientierte Prävention*“ (auch: „operational prevention“, „light prevention“, „direct prevention“), der es eher um die friedenspolitische Beeinflussung des Verhaltens gewaltbereiter Akteure und die Blockierung bzw. Umkehrung gewaltträchtiger

Eskalationsprozesse in einem bereits zugespitzten Konflikt geht³⁹. In Anlehnung an die Kriminalprävention könnte man in der Strukturorientierten Prävention auch eine Art von „Generalprävention“ und in der Prozeßorientierten Prävention eine Art von „Spezialprävention“ sehen. Die erstere zielt weltweit auf eine stetige Verbesserung allgemeiner friedenspolitischer Rahmenbedingungen und ist Gegenstand einer breit gefächerten globalen Struktur-, Entwicklungs- und Friedenspolitik. Die letztere hingegen will in räumlich und zeitlich klar identifizierten, konkreten und spezifischen Krisenlagen der absehbaren Eskalation von Gewalt vorbeugen, notfalls im letzten Moment, und gewaltbereite Akteure zu einem friedfertigen Verhalten bewegen.

Der Strukturorientierten Prävention geht es letztlich um den langfristigen Aufbau friedensfähiger Strukturen in und zwischen einzelnen Gesellschaften und im Weltmaßstab (daher auch der Begriff des „peace building“). Durch globale Strukturpolitik, Entwicklungszusammenarbeit sowie die Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit will sie zur Schaffung prosperierender Ökonomien, sozial ausgeglichener, demokratisch legitimer Gemeinwesen sowie zum friedlichen Wandel fähiger Gesellschaften und zu gesunden Umweltbedingungen beitragen. Im präventionspolitischen Diskurs der Europäischen Union und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (EU/OECD) werden diese Zielvorstellungen gebündelt auf den Begriff der sogenannten „Strukturellen Stabilität“ gebracht⁴⁰. Das Ziel der Prozeßorientierten Prävention ist dem gegenüber eher die kurz- bis mittelfristige Verhinderung, Begrenzung und Deeskalation akuter, manifester Gewaltprozesse. Durch gezieltes, systematisches Einwirken auf gewaltbereite Akteure und eskalationsdynamische Faktoren, beispielsweise durch Präventive Diplomatie, Mediationsbemühungen, positive Anreize, Vertrauensbildende Maßnahmen, Hilfe bei der Suche nach Kompromißlösungen, gegebenenfalls jedoch auch durch negative Sanktionsandrohungen, soll der Entfesselung von eigendynamischer Gewalt vorgebeugt werden.

Ungeachtet der unterschiedlichen Fristigkeiten, Zielsetzungen und Maßnahmen dieser zwei grundlegenden Stoßrichtungen von Prävention sind sie im Rahmen einer

³⁹ Vgl. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Final Report, Washington, D.C. 1997 („structural/operational prevention“; „peace building“); Peter Wallensteen: Preventive Security: Direct and Structural Prevention of Violent Conflict, in: Ders. (ed.), Preventing Violent Conflict. Past Record and Future Challenges, Uppsala 1998, S. 10ff.; Hugh Miall/O. Ransbotham/T. Woodhouse: Contemporary Conflict Resolution, a.a.O., S. 97 („light/deep prevention“).

⁴⁰ Siehe z.B. OECD/DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation, Paris 1997, S. 10: „Structural Stability embraces the interdependent and mutually reinforcing objectives of social peace, respect for the rule of law and human rights, social and economic development, supported by dynamic and representative political institutions capable of managing change and resolving disputes without resorting to violent conflict“.

ganzheitlichen Vorgehensweise als Doppelstrategie zu betreiben. Dabei kommt es allerdings darauf an, stärker als bisher die Schnittstellenbereiche, Konvergenzen und Komplementaritäten beider Ansätze zu identifizieren und zu erörtern, um daraus eine möglichst abgestimmte und kohärente Gesamtstrategie präventiven Handelns abzuleiten. Da die Gegenstände strukturorientierter Prävention, wie z.B. ökonomische Rahmenbedingungen, politische Machtverhältnisse und soziale Strukturen in der Regel nur sehr schwierig und langfristig zu bearbeiten sind, gerade von seiten externer Akteure, wird man aus pragmatischen Gründen oft eher bei den kurz- bis mittelfristig beeinflussbaren Prozeßfaktoren ansetzen⁴¹. Dabei sollten jedoch wo und wann immer möglich, auch die Anliegen der strukturorientierten Prävention mit in den Blick genommen und Möglichkeiten einer längerfristigen friedlichen Konflikttransformation ausgelotet werden. Nicht übersehen werden sollte auch ein durchaus problematischer Zusammenhang von Struktur- und prozeßorientierter Prävention. Bemühungen der ersteren können durchaus unbeabsichtigte und unerwünschte Eskalationsprozesse auslösen oder befördern, die dann wiederum Maßnahmen der letzteren erforderlich machen⁴². Hinzuweisen wäre beispielsweise auf die empirisch belegte polarisierende Wirkung extern forcierter Demokratisierungsprozesse in ethnisch fragmentierten Transformationsgesellschaften. Mit anderen Worten: Strukturorientierte Prävention kann durchaus Gefahr laufen, ungewollt zur Aktivierung von Konflikten und Krisen beizutragen, ohne dabei zugleich über die Fähigkeit zur gewaltpräventiven, friedenspolitischen Kontrolle und Steuerung der Geschehnisse zu verfügen. Prävention müßte also, wie W.-D. Eberwein und S. Chojnacki (in ihrem Papier „Fähigkeit und Bereitschaft von Prävention: konzeptionelle Überlegungen“, o.O. und o.J.) betonen, sinnvollerweise mit dem Problem verkoppelt werden, „wie die Verwirklichung des Zieles der Demokratie präventiv so gestaltet werden kann, dass gewaltsame Auseinandersetzungen auf dem Wege dorthin unterbleiben, zumindest aber reduziert werden.“

Kritisiert wird auch die allzu große thematische Breite und der allzu weite Zeithorizont des Konzepts der Strukturorientierten Prävention⁴³. Sie sollte sich auf kritische Phasen der Transition und Transformation, der ökonomischen und sozialen Umbrüche und machtpolitischen Verschiebungen konzentrieren. Die langfristige Orientierung, so monieren W.-D. Eberwein und S. Chojnacki (in ihrem oben erwähnten Papier), setzt

⁴¹ Vgl. Tobias Debiel: Gewaltprävention, a.a.O.

⁴² Vgl. Tobias Debiel: Gewaltprävention, a.a.O.; Michael S. Lund, Preventing Violent Conflicts: Progress and Shortfall, in: Peter Cross (ed.) Contributing to Preventive Action, CPN Yearbook 1997/98, Baden-Baden 1998, S.26

⁴³ Vgl. hierzu Michael S. Lund: Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy, Washington, D.C. 1996, S. 34ff; M.S. Lund: Preventing Violent Conflicts: Progress and Shortfall, a.a.O., S. 25ff.; Tobias Debiel: Gewaltprävention a.a.O.; Martina Fischer: „Krisenprävention“. Modebegriff oder friedenspolitische Notwendigkeit? in: Friedensbericht 1999 Chur-Zürich 1999, S.52.

nämlich voraus, „dass das Präventionsziel, Demokratisierung etwa oder nachhaltige Entwicklung, verwirklicht werden kann, ohne aber angeben zu können, wie es dann auch tatsächlich umgesetzt werden sollte. Demokratisierung oder nachhaltige Entwicklung basieren auf der bewußten Gestaltung gesellschaftlicher, politischer, ökologischer und ökonomischer Rahmenbedingungen. Sofern Prävention in diesem Zusammenhang begrifflich nicht zur Unkenntlichkeit degenerieren soll, machte sie nur dann Sinn, wenn für eine solche Zielsetzung die Verhinderung oder Risikominderung von Katastrophen auf diesem Wege zum Bezugspunkt gemacht würde.“ Auch verdienten nicht sämtliche Aktivitäten der globalen Strukturpolitik, der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Demokratie- und Menschenrechtsförderung das Etikett der Prävention. Als genuin präventionspolitische Maßnahmen ließen sie sich erst dann bezeichnen, wenn sie konkrete Hinweise auf gewaltträchtige Strukturen und Prozesse geben und bewußt und gezielt Gegenstrategien zur friedlichen Transformation und Eindämmung dieser Strukturen und Prozesse konzipieren und operativ umsetzen.

2. Handlungsfelder von Krisenprävention

Alle einschlägigen Studien zur Krisenprävention stimmen darin überein, dass Prävention eine „ganzheitliche“ Aufgabe aller relevanten Politik- und Handlungsfelder sowie aller Akteursgruppen ist. Wenn auch im wesentlichen immer wieder vornehmlich die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik genannt werden, so ist dennoch unbestritten, dass beispielsweise auch die Agrar-, Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie die Umweltpolitik von großer Relevanz für die Anliegen der Krisenprävention ist. Nachfolgend sollen exemplarisch zwei wichtige Handlungsfelder der Krisenprävention etwas ausführlicher erörtert werden, da diesen sowohl eine erhebliche konzeptionelle als auch operative Bedeutung zukommt. Zum einen handelt es sich um die Entwicklungspolitik, die weit früher und intensiver als die Außen- und Sicherheitspolitik die konzeptionelle Debatte über Krisenprävention vorangetrieben hat. Zum anderen handelt es sich um das Feld der sogenannten „Friedenskonsolidierung“ (engl.: „post-conflict peace building“), in dem ein Großteil der operativen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft stattfindet, die als „krisenpräventiv“ verstanden werden, und in dem sowohl die Außen- und Sicherheitspolitik als auch die Entwicklungspolitik engagiert ist.

2.1. Entwicklungspolitik als Krisenprävention

Die Thematisierung eines Zusammenhangs zwischen „Entwicklung“ einerseits und „Frieden“ andererseits ist im entwicklungspolitischen Diskurs keineswegs neu. Schon in den 70er Jahren betonten (Entwicklungs-) Politiker (wie z.B. Erhard Eppler und Willy Brandt) die langfristige friedensstiftende Wirkung von Armutsbekämpfung und Maßnahmen zur Entschärfung des Nord-Süd-Konflikts. Für sie war „Entwicklungspolitik“ immer auch „Friedenspolitik“. Ein seinerzeit ebenfalls intensiv thematisierter Teilbereich des Verhältnisses von Entwicklung und Frieden war der positive Zusammenhang von „Abrüstung und Entwicklung“. Durch Maßnahmen der Abrüstung sollten einerseits zusätzliche Mittel für Zwecke der Entwicklungspolitik bereitgestellt und andererseits Tendenzen einer wachsenden Aufrüstung und Militarisierung in den Entwicklungsländern entgegengewirkt werden. Allerdings wurde damals „Krisenprävention“ noch nicht als explizites Ziel von Entwicklungspolitik formuliert; vielmehr galten friedenspolitische Aspekte eher als erwünschte und implizite Nebeneffekte klassischer entwicklungspolitischer Zusammenarbeit. Die friedenspolitische Orientierung der Entwicklungspolitik wurde zudem in den 70er und 80er Jahren noch stark durch die globalen Konfliktformationen des Nord-Süd-Konflikts und Ost-West-Konflikts geprägt.

Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Abflauen ehemaliger Stellvertreterkriege änderte sich diese Situation. Die internationale Debatte über Sicherheit und Frieden löste sich von ihrem klassischen Bezugspunkt zwischenstaatlich organisierter militärischer Sicherheit, operierte zunehmend mit einem erweiterten, nichtmilitärischen Sicherheitsbegriff und dem Konzept der „menschlichen Sicherheit“ (UNDP), und richtete ihr Augenmerk auf die immer zahlreicher auftretenden innerstaatlichen Konflikte, gewaltsamen Staatszerfallsprozesse und humanitären Katastrophen in den Regionen des Südens und des ehemaligen Ostblocks. Staatszerfall und Bürgerkrieg wurden zu neuartigen, zentralen Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, die in zahlreichen Krisenfällen den Charakter eines „Reparaturbetriebs“ zur nachträglichen Behebung von Kriegsschäden anzunehmen schien. Langfristige Entwicklungsbemühungen wurden durch Kriegseinwirkungen zunichte gemacht, staatliche Kooperationspartner gingen bei Staatszerfallsprozessen verloren. Krisenfälle wie Somalia und insbesondere Ruanda führten zu einem kritischen Nachdenken über einen möglichen negativen Zusammenhang von Entwicklung und Frieden, da beide Länder Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit gewesen waren. Angesichts zunehmender Gewaltkonflikte auch in entwicklungspolitisch als „Musterlände“ geltenden Gesellschaften hatte die

Entwicklungspolitik offensichtlich ihre „politische Unschuld“ verloren, und geriet in eine tiefgreifende Legitimations- und Orientierungskrise⁴⁴.

Durch die Hinwendung zum Konzept der „Krisenprävention“ sollte diese Krise überwunden werden. Eine Nachhaltigkeit von Entwicklungsbemühungen war offenbar nur durch eine explizit formulierte und betriebene präventive Friedenspolitik zu erzielen. Zur Vermeidung von weiteren entwicklungspolitischen Fehlschlägen und zur Reduzierung von entwicklungspolitischen „Reparatur-Kosten“ schien es unabdingbar zu sein, präventions- und friedenspolitische Anliegen und Zielsetzungen in die klassischen entwicklungspolitischen Aufgabenstellungen zu inkorporieren. Auf diese Weise glaubte man auch gegenüber einer durch Medienberichte aufgerüttelten und verunsicherten Öffentlichkeit die Notwendigkeit und Erfolgsträchtigkeit von Entwicklungspolitik neu begründen zu können. So kam es in den 90er Jahren, insbesondere aber nach dem Schock des nicht verhüteten Völkermords in Ruanda, zu konzeptionellen und zum Teil auch institutionell-organisatorischen Neuerungen auf der Ebene der Vereinten Nationen (der „Agenda für Frieden“ von 1992 folgte 1994 eine „Agenda für Entwicklung“), auf der multilateralen Ebene westlicher Geberländer (EU, OECD), auf der Ebene einzelner nationaler Regierungen (entwicklungspolitische Ministerien, Behörden und Durchführungsorganisationen, beispielsweise in Kanada, Schweden, Norwegen, den Niederlanden, in Großbritannien und auch in Deutschland) und auf der Ebene von entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen. Mittlerweile hat sich im entwicklungspolitischen Diskurs der westlichen Geberländer und der westlich dominierten zwischenstaatlichen Zusammenschlüsse „Krisenprävention“ als allgemeine politische Norm und Zielsetzung fest verankert. In der Entwicklungszusammenarbeit ist eine neue „Sensibilität“ im Hinblick auf Krisenträchtigkeit und eine wachsende „Politisierung“ zu beobachten: „Krisenrelevanz“ wird zunehmend zum integralen Bestandteil der Konzepte, Verfahren, sowie laufenden und geplanten Vorhaben. „Krisenprävention“ scheint sich zu einer umfassenden friedenspolitischen Konditionalität zu entwickeln und zur Legitimationsgrundlage einer vermehrten friedenspolitischen Einmischung in die inneren Angelegenheiten von „Krisenländern“ zu werden. Im Kontext der Globalisierungsdebatte wird zudem „Krisenprävention“ auch als ein Element von „globaler Strukturpolitik“ bzw. von

⁴⁴ Siehe hierzu E.B. Eide/C. Rönfeldt: Development Aid as Conflict Prevention? Reflections on the Possible Use of Development Aid in Comprehensive Conflict Prevention and Peacebuilding Efforts, in: P. Cross (ed.): Contributing to Preventive Action. CPN Yearbook 1997/98, Baden-Baden 1998, S. 151-167; Angelika Spelten: Gewaltprävention. Eine neue Aufgabe auch für die Entwicklungspolitik? In: Friedensbericht 1996. Chur-Zürich 1996, S. 237-248; Brigitte Fahrenhorst (Hg.): Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten. Dokumentation einer Fachtagung in der TU Berlin vom 3.-5.12.1999, Heinrich-Böll-Stiftung/Society for International Development, SID-Berichte Nr. 11, Berlin 2000; Andreas Mehler: Krisenprävention in der europäischen EZ. Eine frühe Bilanz und offene Fragen, in: E+Z, Heft 3/2000, S. 67-69.

„Weltordnungspolitik“ („global governance“) verstanden⁴⁵. Ansätze zur langfristigen Krisenprävention, insbesondere durch den Abbau von Krisenursachen und die Förderung friedlicher Mechanismen der Konfliktbearbeitung, finden sich diesem Verständnis zufolge in allen vier Zieldimensionen globaler Strukturpolitik wieder: der Verbesserung ökonomischer Strukturen, der Verbesserung sozialer Strukturen, der Verbesserung ökologischer Strukturen und der Verbesserung politischer Strukturen.

Wertet man den entwicklungspolitischen Diskurs der letzten Jahre einmal zusammenfassend aus, lassen sich die folgenden Grundmerkmale des entwicklungspolitischen Konzeptes von „Krisenprävention“ erkennen:

- bezogen auf die präventionspolitische Relevanz der Phasen von Konflikt- und Krisendynamik wird ein weites Verständnis von Prävention bzw. das Kreislaufmodell von Prävention favorisiert, dass präventionspolitische Massnahmen sowohl vor als auch während und nach dem Ausbruch von Gewalt vorsieht. In all diesen Phasen werden der Entwicklungspolitik spezifische Aufgabenfelder und Massnahmen zugewiesen. Allerdings wird auch immer wieder betont, dass die „Krisenvermeidung“ eigentlich Vorrang vor der „Krisennachsorge“ haben sollte;
- als normatives Leitbild entwicklungspolitischer Präventionsbemühungen gilt implizit oder explizit, besonders im Diskurs der EU und OECD, die sogenannte „Strukturelle Stabilität“, d.h. ein „Zustand, der in sich nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wahrung der Menschenrechte, funktionsfähige politische Strukturen, geordnete soziale Verhältnisse und gesunde Umwelt vereint und der gefestigt genug ist, dass ein Wandel unter Vermeidung gewaltsamer Konflikte herbeigeführt werden kann“⁴⁶. Dieses Leitbild ist deutlich liberal-demokratischen Vorstellungen von einer „Friedensordnung“ verpflichtet;
- um eine Annäherung an dieses Zielmodell „struktureller Stabilität“ zu ermöglichen, soll Entwicklungspolitik erstens zum Abbau langfristig relevanter Krisenursachen beitragen und zweitens die gesellschaftlichen Mechanismen friedlichen Interessenausgleichs und friedlicher Konfliktbearbeitung stärken. Als wichtige Beiträge zur Reduzierung solcher struktureller Krisenursachen gelten namentlich die Armutsminderung, der Abbau sozialer Ungleichheit, der Ausbau des Zugangs zu Ressourcen, die Erhaltung der

⁴⁵ Siehe hierzu H. Wiczorek-Zeul: Aufgaben und Ziele Globaler Strukturpolitik im 21. Jahrhundert, in: Jahrbuch Dritte Welt 2000, München 1999, S. 20-28.

⁴⁶ Vgl. die Communication from the Commission to the Council: the European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond, vom 6.3.1996, S. 2; vgl. auch die Definition der OECD/ DAC: „Guidelines on Conflicts, Peace and Development Cooperation, Paris 1997, S. 10: „Structural Stability embraces the interdependent and mutually-reinforcing objectives of social peace, respect for the rule of law and human rights, social and economic development, supported by dynamic and representative political institutions capable of managing change and resolving disputes without resorting to violent conflict“.

natürlichen Lebensgrundlagen und eine aktive Bevölkerungspolitik. Doch der Abbau struktureller Krisenursachen „allein hilft allerdings wenig, wenn die Politik die politisch-gesellschaftliche Strukturbildung friedlicher Lösungen erschwert“⁴⁷. Daher soll in den nächsten Jahren auch die kurz- bis mittelfristig relevante politisch-gesellschaftliche Dimension der Konfliktbearbeitung verstärkt berücksichtigt werden, wie vor allem die Förderung von demokratischen Strukturen und der Zivilgesellschaft, die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und eine Reformierung des Sicherheitssektors, also der militärischen und polizeilichen Ordnungskräfte.

- Im Kern geht es also um eine höhere entwicklungspolitische Aufmerksamkeit für die Bereiche, die für die gesellschaftliche und politische Stabilität von Krisengesellschaften von besonderer Bedeutung sind.

Wagt man nach nur wenigen Jahren eine Zwischenbilanz der bisherigen konzeptionellen und operativen Ansätze und Bemühungen im Bereich entwicklungspolitischer Krisenprävention, so lassen sich folgende Punkte hervorheben:

- Krisenprävention ist mehr als nur eine „neue Leerformel“ der Entwicklungspolitik⁴⁸. Zweifellos kommt ihr auch eine gewisse legitimatorische Funktion zu. Aber ebenso sind ernsthafte konzeptionelle und institutionell-organisatorische Fortschritte unverkennbar. Unredlich und schädlich für präventive Anliegen wäre es allerdings, eine pauschale „Neuetikettierung“ der gesamten Entwicklungszusammenarbeit als „Krisenprävention“ vorzunehmen⁴⁹. Die Glaubwürdigkeit des neuen Konzeptes der Krisenprävention wird sich aber letztlich erst dann erweisen, wenn dessen kontinuierliche operative Umsetzung erkennbar ist: durch eine nachhaltig gesicherte Bereitstellung von Ressourcen, Personal und politischen Energien. Bislang ist die Entwicklungspolitik ihren selbst gesteckten Zielsetzungen in der Krisenprävention nur begrenzt gerecht geworden. Ihr bisheriger operativer Schwerpunkt liegt eindeutig im Bereich der post-konfliktiven „Friedenskonsolidierung“. Hier hat sie, beispielsweise in Mosambik und (Nord-)Mali, durchaus gewisse „Erfolge“ vorzuweisen. Das anspruchsvolle Hauptziel der Entwicklungspolitik in der Krisenprävention, die Herstellung „struktureller Stabilität“, ist allerdings ein Projekt, das sich weder einfach noch in kurzer Zeit einlösen lässt, dessen Verwirklichung vielmehr die hartnäckige Überwindung vieler Hindernisse und einen langen Atem erfordert. Vielfach müssen dabei auf Sicht auch Abstriche an dem

⁴⁷ So Uschi Eid: Krisenprävention durch Entwicklungszusammenarbeit, in: Jahrbuch Dritte Welt 2000, München 1999, S. 45.

⁴⁸ So z.B. die Polemik bei Rolf Hanisch: Krisenprävention - eine neue Leerformel, in: Jahrbuch Dritte Welt 2000, München 1999, S. 55-67.

⁴⁹ Hiervor warnt zu Recht Thomas Wissing: Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention. Eine Literaturlauswertung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 8/1995, Berlin 1995, S. 58

normativen Anspruch gemacht werden, so beispielsweise im Bereich der Demokratisierung: denn die Forderung nach Demokratisierung „bedeutet ... nicht die einfache Übertragung unseres westlichen Demokratiesystems. Dieses Modell setzt ein Ausmaß an Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger, Bildung und die Existenz von Institutionen voraus, wie sie in vielen Gesellschaften nicht gegeben sind. Demokratie muß deshalb im historischen, kulturellen und gesellschaftlichen Gesamtkontext beurteilt und gestärkt werden“⁵⁰. Insofern sollten die präventionspolitischen Möglichkeiten der Entwicklungspolitik auch nicht überschätzt werden. Im Grunde genommen gilt noch immer die Aussage, die Thomas Wissing bereits im Jahre 1995 anlässlich einer ersten Bestandsaufnahme zur Entwicklungspolitik als Krisenprävention getroffen hat: „Die Diskussion über Möglichkeiten der EZ bei der Krisenprävention steckt noch in den Anfängen. Sie ist einerseits geprägt von Unsicherheiten hinsichtlich der konkreten Wirksamkeit einzelner Maßnahmen und Instrumente, andererseits von einem manchmal unreflektierten Optimismus hinsichtlich der technokratischen Machbarkeit der Krisenvorbeugung. Um die EZ nicht mit uneinlösbaren Erwartungen zu überfrachten, ist es notwendig, Krisenprävention als Prozeß und als gemeinsame Aufgabe verschiedener Akteure zu verstehen, die ein erhebliches Maß an Koordination und Kooperation erfordert“⁵¹,

- diese Aussage leitet über zu dem Gebot der „Kohärenz“ in der Krisenprävention. Es besteht ein großer Konsens darüber, dass ein Erfolg von Präventionsbemühungen nicht von der Entwicklungspolitik allein abhängt, sondern von deren enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Handels-, Agrar- und Umweltpolitik. Denn alle diese Politikfelder üben im Kontext der Globalisierung einen gewichtigen Einfluß auf die internationalen und innergesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Krisengenese und Krisendynamik und damit auf präventionspolitische Anliegen aus. Krisenprävention gilt daher als eine „Gemeinschaftsaufgabe“ oder „Querschnittsaufgabe“ aller Ressorts, Politikbereiche und Akteure. Die Forderung nach einer möglichst „kohärenten“ (also widerspruchsfreien) präventionspolitischen Gesamtstrategie bezieht sich dabei auf mehrere Ebenen. Zum einen geht es um ein abgestimmtes, vorbeugendes Handeln der relevanten Ressorts und Politikbereiche staatlicher Akteure auf nationaler Ebene. Auf dieser Ebene bedarf es aber auch einer besseren Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit. Des weiteren geht es um mehr Kohärenz zwischen der nationalen Ebene einerseits und der supranationalen bzw. multilateralen Ebene (u.a. EU, OECD, GASP) andererseits. Ferner muß mehr Kohärenz zwischen diversen Akteuren und Politikfeldern auf der supranationalen

⁵⁰ So Uschi Eid: Krisenprävention ..., a.a.O., S. 45.

⁵¹ Wissing, Thomas: Mögliche Beiträge ..., a.a.O., S. IV

Ebene angestrebt werden. Schließlich gilt es auch Finanz-, Handels- und Investment-Regime sowie mächtige private Akteure der Weltwirtschaft einzubeziehen und eine Art von „Public-Private Partnership“ herzustellen. In der Realität bestehen auf all diesen Ebenen aber noch enorme Defizite an präventionspolitisch relevanter entwicklungspolitischer Kohärenz. Insofern droht den präventionspolitischen Anliegen der Entwicklungspolitik - beabsichtigt oder unbeabsichtigt - eine „Sabotage“ durch andere Politikbereiche. Thomas Wissing's Warnung in seiner bereits zitierten Bestandsaufnahme von 1995 bleibt daher auch weiterhin gültig: „Solange die Sicherheit von Menschen in Entwicklungsländern durch Waffenexporte, Zerstörung der Lebensgrundlagen, ruinösen Schuldendienst und den Protektionismus der Industrieländer bedroht ist, werden Krisenpräventionskonzepte vergleichsweise wirkungslos bleiben⁵²“,

- noch immer ungeklärt sind auch weiterhin die genauen Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Entwicklung und Frieden bzw. Unfrieden und gewaltsamen Konflikten⁵³. Entwicklungspolitik laviert in einem schwierigen Umfeld zwischen „Development and Destruction“⁵⁴. Dies machten nicht zuletzt die langfristig negativen Effekte der Entwicklungszusammenarbeit im Falle des Völkermords in Ruanda deutlich („Aiding Violence“)⁵⁵. Bereits im Jahre 1970 stellte Jürgen Heinrichs in seinen „Thesen zum Verhältnis von Entwicklungspolitik und Friedenspolitik“ die zu seiner Zeit propagierte schlichte Gleichung von „Entwicklung = Frieden“ infrage: „Wer Entwicklung ... wirklich will, der sollte nicht übersehen, dass dieser Fortschritt wohl oft nur durch Maßnahmen herbeigeführt werden kann, die eine destabilisierende Wirkung haben⁵⁶“. Wie bereits erwähnt, können Maßnahmen der Strukturorientierten Prävention, wie beispielsweise die Demokratisierung, unbeabsichtigt zur Verschärfung von Konfliktpotentialen beitragen und Konflikte aktivieren, wenn sie mit ihren emanzipatorischen, friedenspolitischen Zielsetzungen festgefügte Interessen bedrohen, Machtgewichte destabilisieren und den politischen Status quo unterminieren. Entwicklung führt also offensichtlich nicht einfach geradewegs zum Frieden, sondern oftmals - wenn überhaupt - auf eher verschlungenen Pfaden. Auf diesem Hintergrund ist die zentrale Frage zu erörtern und zu klären, wie entwicklungspolitische Präventionsstrategien beschaffen sein und unter welchen Bedingungen sie verfolgt

⁵² Wissing, Thomas: Mögliche Beiträge ..., a.a.O., S. 56.

⁵³ Vgl. hierzu E.B. Eide/C. Rönnfeldt: Development Aid as Conflict Prevention? ... a.a.O., S. 153ff

⁵⁴ L. Van de Goor/K. Rupesinghe/P. Ciarone (eds.): Between Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States, The Hague usw. 1996; Brigitte Fahrenhorst (Hg.): Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten, Berlin 2000 (darin besonders die Beiträge von Stefan A. Musto, Andreas Mehler und Klaus Schlichte); Peter Uvin: The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict, DAC Informal Task Force on Conflict, Peace and Development Cooperation, Paris 1999.

⁵⁵ Uvin, Peter: Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda, West Hartford, Conn. 1998.

⁵⁶ Siehe hierzu: Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik. Von der „Destabilisierung“ zur „Krisenprävention“, in: epd-Entwicklungspolitik 19/20/99, 5. 65f., hier S. 66.

werden müssen, um mit Aussicht auf Erfolg gewaltverhütend oder zumindest gewaltmindernd zu wirken;

- mit dieser Frage eng zusammen hängt das Problem einer Evaluierung der tatsächlichen Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Eine scheinbar „unpolitische“, ökonomisch und „technokratisch“ orientierte Entwicklungspolitik kann durchaus „nichtintendierte“ direkte und indirekte negative soziale und politische Effekte haben, wie etwa das Beispiel langjähriger internationaler Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda vor dem Völkermord zeigte. Die Gesamtwirkung von Entwicklungspolitik kann aus positiven und negativen Effekten bestehen, je nach ihrer Mixtur und den sozio-politischen Rahmenbedingungen in einer Krisengesellschaft. Eine aufschlußreiche Studie zu den Wirkungen speziell der deutschen Entwicklungspolitik in ausgewählten Krisenländern hat im Jahre 1999 das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik in Berlin vorgelegt⁵⁷. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass eine „neutrale“ Entwicklungspolitik in Konfliktsituationen eine „Illusion“ sei, und empfiehlt daher, die Konfliktsituation bewußt mit in die entwicklungspolitische Planung einzubeziehen, eine politische Folgenabschätzung der eigenen Massnahmen vorzunehmen („conflict impact assessment“) und politisch eine höhere Verantwortungs- und Risikobereitschaft für die Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen zu übernehmen;
- versteht man Entwicklungspolitik, auch rückblickend im Sinne der 70er und 80er Jahre, als potentiell krisenpräventive Friedenspolitik, und zwar als überwiegend Strukturorientierte (General-)Prävention, so steht kritischen Beobachtern eine klaffende „Lücke“ zwischen early warning und early action vor Augen. Denn bereits vor zwei Dekaden, im Jahre 1980, genau am 12. Februar 1980, hatte die „Nord-Süd-Kommission“ unter Leitung des früheren deutschen Bundeskanzlers Willy Brandt ihren Bericht mit dem Titel „Das Überleben sichern“⁵⁸ vorgelegt, in dem eindringlich globale Friedensgefährdungen beschworen, an „gemeinsame Überlebensinteressen“ von Nord und Süd appelliert und eine Reihe von konstruktiven Handlungsanweisungen vorgeschlagen wurden. Eine internationale Konferenz am 12. Februar des Jahres 2000 zur Evaluierung der Wirkungen des Brandt-Berichtes kam genau zwanzig Jahre später zu der ernüchternden Erkenntnis, dass es bis heute offensichtlich nicht an politischen Ideen mangle, sondern an dem notwendigen „politischen Willen“, diese Ideen auch

⁵⁷ Siehe hierzu Uschi Eid: Krisenprävention ... a.a.O., S. 51f. und Stephan Klingebiel, Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 6/1999, Berlin 1999.

⁵⁸ Bericht der Nord-Süd-Kommission: Das Überleben sichern. Köln 1980

tatsächlich umzusetzen⁵⁹. Die entscheidende Frage wäre aber dann die nach der Konstituierung dieses Willens: welche Machtstrukturen, Interessenbündel, Mentalitäten und Verhaltensweisen erschweren, behindern oder verhindern die zeitgerechte Formierung des von den entwicklungspolitischen (Früh-)Warnern allseits erwünschten politischen Willens? Diese zentrale Frage gilt es systematisch zu erforschen und wissenschaftlich wie politisch zu beantworten.

2.2. Friedenskonsolidierung als Krisenprävention

Seit dem Ende des Kalten Krieges unternahm die internationale Gemeinschaft verstärkt Bemühungen, die Situation nach dem Ende langer (Bürger-)Kriege von einem zunächst noch brüchigen Waffenstillstand in einen stabileren Frieden zu überführen. In ihrer „Agenda für Frieden“ von 1992 definierten die Vereinten Nationen diese Aufgabe als eine neuartige friedenspolitische Herausforderung⁶⁰. Die Absicherung von Friedensprozessen und die Bewältigung von Kriegsfolgen wurde mit der Kategorie der „Friedenskonsolidierung“ („post-conflict peace building“) auf den Begriff gebracht. Im Rahmen der „Agenda für Frieden“ bildet die Friedenskonsolidierung zusammen mit der vorbeugenden Diplomatie, der Friedensschaffung und der Friedenssicherung einen unauflöselichen Gesamtzusammenhang. Besonders betont wird die enge Verbindung von Prävention und Konsolidierung: während erstere einen Krieg verhüten soll, dient letztere der Verhinderung des Wiederauflebens von Kampfhandlungen nach dem Ende eines Krieges. Letztlich ist in der Friedenskonsolidierung gar der krönende Abschluss eines komplexen Prozesses der Friedensstiftung zu sehen. Denn „nur nachhaltige, kooperative Anstrengungen zur Bewältigung der zugrundeliegenden wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Probleme“ können, so die Agenda, „dem erzielten Frieden eine dauerhafte Grundlage verschaffen“. Friedenskonsolidierung wird dabei definiert als ein Bündel von „Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufleben eines Konfliktes zu verhindern.“ Im einzelnen werden genannt: die Entwaffnung von Streitparteien, die Wiederherstellung der Ordnung, die Vertrauensbildung, die Repatriierung von Flüchtlingen, die Neuformierung von Sicherheitskräften, die Minenräumung, die Überwachung von Wahlen, die Unterstützung beim Schutz der Menschenrechte, die Bildung neuer Institutionen und die Förderung von demokratischer Beteiligung.

⁵⁹ Siehe hierzu Karin Adelman: Nicht an Ideen, am politischen Willen mangelt es! 20 Jahre Brandt-Bericht, in : epd-Entwicklungspolitik 3/2000, S. 6f. sowie Franz Nuscheler (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichtes, Bonn 2000

⁶⁰ Siehe hierzu und zum folgenden Boutros-Ghali: Agenda für den Frieden, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, Juli 1992

In den nachfolgenden Jahren widmeten sich die Vereinten Nationen intensiv der konzeptionellen Ausarbeitung und operativen Umsetzung der Friedenskonsolidierung, während das Handlungsfeld der „präventiven Diplomatie“ eher vernachlässigt wurde. Allerdings hoben sie hervor, dass viele der für den Bereich der Friedenskonsolidierung vorgesehenen Maßnahmen auch für einen präventiven Kontext von Wert sein könnten („many of the activities envisaged for post-conflict peace building can also be valuable in a preventive context“)⁶¹. Ein „Inventory of Post Conflict Peacebuilding Activities“ der Vereinten Nationen von 1996 nennt folgende Handlungsfelder: Grundlegende politische Abkommen, Humanitäre Hilfe und Nothilfe, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration, Menschenrechte und partizipatorische Systeme auf allen Ebenen, Rehabilitation, Wiederaufbau und Versöhnung. In den 90er Jahren bildete sich in der politischen Praxis der meist von den Vereinten Nationen betriebenen Friedenskonsolidierung (u.a. in den Fällen Angola, Mosambik, Kambodscha) ein Standardprogramm der „UN's liberal internationalist agenda“ heraus, eine Art von „Standard Operating Procedure“ (SOP), deren Kernelemente die militärische Demobilisierung und die Abhaltung demokratischer Wahlen waren.⁶² Kritisch begleitet und evaluiert wurden etliche dieser Friedenskonsolidierungs-bemühungen durch ein praxisorientiertes Forschungsprogramm des „United Nations Institute for Social Development“ (UNRISD) in Genf, das sogenannte „War-Torn Societies Project“ (WSP) von 1994 bis 1998, das seit 1999 von dem „WSP Transition Programme“ abgelöst wurde⁶³.

Nationale Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und multilaterale Organisationen beteiligten sich intensiv an Projekten der Friedenskonsolidierung nach dem Ende von Gewaltkonflikten. Der Einsatz von Geld, Personal und politischem Engagement wurde dabei in der Regel als Beitrag zur „Krisenprävention“ verstanden. Man könnte sogar vermuten, dass der operative Schwerpunkt der Krisenprävention in den 90er Jahren in diesem Bereich der Post-konfliktiven (Tertiär-)Prävention lag. So stellte beispielsweise die für die deutsche Entwicklungspolitik zuständige Ministerin Wieczorek-Zeul Ende 1999 fest: „Entwicklungspolitik beschränkte sich bisher zu sehr auf den Wiederaufbau nach der Beendigung gewaltsam ausgetragener Konflikte“⁶⁴. In ihrem Beitrag über die Rolle von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit kam Anette Englert ebenfalls im Jahre 1999

⁶¹ Zitiert nach United Nations: An inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, New York 1996, S. 4.

⁶² Siehe hierzu H. Miall/O. Ransbotham/T. Woodhouse: Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts, Cambridge-Oxford 1999, S. 186ff.

⁶³ Siehe hierzu J. Kane: War-Torn Societies Projekt. The First Four Years, UNRISD, Genf, Juni 1999 und M. Stiefel: Rebuilding after war. Lessons from the War-torn Societies project, UNRISD, Genf, Oktober 1999.

⁶⁴ Heidemarie Wieczorek-Zeul, Aufgaben und Ziel globaler Strukturpolitik im 21. Jahrhundert, in: Jahrbuch Dritte Welt 2000, München 1999. S. 29

zu dem Schluss, dass sich die Aktivitäten aller Akteure im Bereich der Krisenprävention noch im Anfangsstadium befänden: „Dennoch leisten EZ-Organisationen einen relevanten Beitrag zur Krisenprävention, wenn auch der Schwerpunkt der Arbeit bei allen Akteuren eindeutig in der Kriegsnachsorge liegt“.⁶⁵ Ein wichtiger Grund für diese Schwerpunktsetzung mag wohl darin liegen, dass die Arbeit in post-konfliktiven Situationen zumindest vordergründig „einfacher“ und „erfolgsträchtiger“ erscheint als in prä-konfliktiven Situationen.⁶⁶ in der Regel findet man weitflächig zerstörte Länder und traumatisierte Gesellschaften vor, erschöpfte Konfliktparteien, die zur Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft bereit sind; der CNN-Effekt sorgt zumindest anfänglich für weltöffentliche Aufmerksamkeit und Anteilnahme; das Instrument Militär kann in weithin akzeptierter Weise als sicherheitspolitischer Stabilisator eingesetzt werden; zudem verfügt man über „erprobte“ Instrumente und Methoden der humanitären (Not-)Hilfe, Katastrophenhilfe und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.

Zweifellos lässt sich Friedenskonsolidierung in einem weiten Sinne durchaus als ein integraler Bestandteil von Krisenprävention verstehen, nämlich als „nachsorgende“ oder „nachholende“ (Tertiär-)Prävention. Friedenskonsolidierung weist sowohl Elemente der prozessorientierten als auch Elemente der strukturorientierten Prävention auf. Zum einen will sie den erreichten „negativen Frieden“ sichern und ein Wiederaufflammen des vorangegangenen Gewaltkonfliktes verhindern (= „preventing a relapse into war“), zum anderen geht es ihr um die längerfristige Fähigkeit der Nachkriegsgesellschaft zum friedlichen Umgang mit künftigen Konflikten (= „constructing a selfsustaining peace“), also um den Aufbau eines „positiven Friedens“ (daher auch der Begriff des „peace building“)⁶⁷. Friedenskonsolidierung steht also zunächst einmal in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem vorangegangenen Gewaltkonflikt, auf den bezogen sie den Charakter einer Tertiärprävention hat. Doch in dem Masse, in dem sich die Aktivitäten der Friedenskonsolidierung sachlich und zeitlich von dem vorangegangenen Konflikt lösen, kann sie schon wieder - ganz im Sinne des Kreislaufgedankens - den Charakter einer neuerlichen Primärprävention annehmen, da „Nachkriegszeiten“ auch schon immer potentielle, neue „Vorkriegszeiten“ sein können.

Gleichwohl sollte der Schwerpunkt der „Krisenprävention“ nicht im Bereich der post-konfliktiven Tertiär-Prävention liegen, sondern im Bereich der prä-konfliktiven Primär-(und Sekundär-)Prävention! Denn der Grundgedanke der Prävention legt ja gerade nahe, die Phase der Friedenskonsolidierung nach dem Ende von Gewaltkonflikten gar nicht erst

⁶⁵ Englert, Anette: Die Rolle von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit in der Krisenprävention, in: Friedensbericht 1999, Chur-Zürich 1999, S. 364/365.

⁶⁶ Vgl. Hierzu H. Miall u.a.: a.a.O., S. 188.

⁶⁷ Vgl. Hierzu H. Miall a.a.: a.a.O., S. 188.

eintreten zu lassen, indem der gewaltsame Konfliktaustrag selbst verhindert wird. Zudem gilt die Krisenprävention ja gerade auch deswegen als attraktiv, weil sie kosteneffektiver ist als die immens aufwendige kurativ-reaktive Nachsorge von Gewaltkonflikten. Insofern ist es weder konzeptionell überzeugend noch politisch erstrebenswert, „Krisenprävention“ vorrangig im Sinne von „Friedenskonsolidierung“ zu betreiben.

Friedenskonsolidierung muss als ein komplexer, langwieriger und schwieriger Prozess der Transformation vom Krieg zum Frieden angesehen werden, als ein Prozess der Rehabilitation, der Rekonstruktion und der Erneuerungen.⁶⁸ Die sicherheitspolitische Dimension besteht in der Demilitarisierung des Konfliktes durch die Einziehung und Kontrolle von Waffen, durch die Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten, sowie durch die Neuformierung von Sicherheitskräften und die Neubestimmung zivil-militärischer Beziehungen. Die politische Dimension bezieht sich auf die Schaffung einer neuen Nachkriegsordnung, in der die politischen Gewichte und Interessen der Konfliktparteien und das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft so austariert werden, daß ein friedlicher Streitaustrag möglich wird. Dazu gehört auch der Wiederaufbau staatlich-administrativer Institutionen, des Rechtswesens und der sozialen Dienste. Ein besonders sensibles Problem ist der Umgang mit Kriegsverbrechen, sei es in Form von Tribunalen, nationaler oder internationaler Strafgerichtsbarkeit, Amnestien oder Wahrheitskommissionen. Hierbei müssen Fragen von Recht und Gerechtigkeit, Vertrauen, Sühne und Aussöhnung thematisiert werden. Zur sozialen und psycho-sozialen Dimension der Friedenskonsolidierung gehören die Rehabilitation und Reintegration von Kriegsoffizieren, also von Kriegsversehrten, Waisenkindern, vergewaltigten Frauen, von Entwurzelten und Flüchtlingen sowie einer großen Zahl von kriegstraumatisierten Menschen. Schließlich muß auch die Dimension des materiellen Wiederaufbaus angepackt werden, also die Wiederherstellung der Infrastruktur und die Umwandlung der „Raub- und Plünderungswirtschaft“ des Krieges in eine Friedensökonomie. Die in langen Kriegszeiten ausgebildeten mafiosen Strukturen stehen oft noch lange nach Ende der Kampfhandlungen einer Normalisierung des Wirtschaftslebens im Wege.

Zur Beförderung der Prozesse der Friedenskonsolidierung bedarf es in der Regel spezifischer Hilfen von seiten der internationalen Gemeinschaft. Jonathan Moore, Nicole Ball und Tammy Halevy sprechen von einer „rehabilitation assistance“ bzw. von einer „post conflict transition assistance“ für Gesellschaften in der schwierigen Phase der

⁶⁸ Siehe hierzu Volker Matthies (Hrsg.): Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995.

Transition vom Krieg zum Frieden⁶⁹. Entwicklungspolitisch gilt es, das sogenannte „Kontinuum“ von „relief-rehabilitation-development“ zu bewältigen, also nicht bei kurzfristiger Nothilfe stehenzubleiben, sondern über eine Rehabilitationshilfe wieder zu langfristig orientierter Entwicklungspolitik zu gelangen. Zugleich hat die Entwicklungspolitik neue Teil-aufgaben im Bereich der Friedenskonsolidierung übernommen, namentlich im Bereich der politisch und sozial sensiblen Demobilisierung und Reintegration von Soldaten und Kämpfern. Insgesamt handelt es sich um ein komplexes Unternehmen, bei dem verschiedene Akteure, Ziele und Instrumente möglichst arbeitsteilig und koordiniert im Rahmen eines kohärenten Gesamtkonzeptes miteinander in Einklang gebracht werden sollen. Militärs, Politiker und Diplomaten agieren neben humanitären Helfern und entwicklungspolitischen Experten. Die externe Hilfe soll nur Hilfe zur Selbsthilfe sein, wie die einschlägigen Dokumente zur Friedenskonsolidierung betonen, und zur Mobilisierung eigenständiger Rekonstruktionspotentiale beitragen.

Bei der praktischen Umsetzung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen lassen sich allerdings etliche Defizite und Probleme erkennen.⁷⁰

- weithin unklar ist bei dem Konzept der Friedenskonsolidierung die zeitliche Abfolge der Schritte und ihre Zuordnung zu verschiedenen Stadien der Konfliktbearbeitung. Denn wie bestimmt sich ein „Kriegsende“ und wann beginnt die „Nachkriegszeit“ und das „post-conflict peace building“? Auf vielen Kriegsschauplätzen ist Kriegsbeendigung ein raum-zeitlich zu differenzierender Prozess. Dies gilt namentlich für komplexe Kriegsschauplätze, die aus Haupt- und Nebenkriegsschauplätzen oder aus mehreren „Teilkriegen“ bestehen. Unter günstigen Umständen lässt sich Friedenskonsolidierung aber auch schon inmitten eines Krieges in einigen „Friedenszonen“ oder „Friedensinseln“ betreiben, wie z.B. beim Wiederaufbau der Stadt Mostar in Bosnien-Herzegowina;
- der eminent politische Charakter von Prozessen der Friedenskonsolidierung wird häufig unterschätzt oder verdrängt. Keine Einzelmaßnahme ist politisch neutral in ihren Auswirkungen. Eine allzu technokratische und „unpolitische“ Herangehensweise läuft daher Gefahr, kontraproduktiv zu den Zielen der Friedenskonsolidierung zu wirken. Große Probleme bei der Friedenskonsolidierung ergeben sich oft aus Widersprüchen und Zielkonflikten zwischen kurzfristiger, prozessorientierter Prävention und langfristiger, strukturorientierter Prävention. So kann es beispielsweise Spannungen

⁶⁹ Jonathan Moore: The UN and Complex Emergencies. Rehabilitation in Third World Transitions, UNRISD, Genf 1996; Nicole Ball/Tammy Halevy: Making Peace Work: the role of the International Development Community, ODC, Washington 1996.

⁷⁰ Zum folgenden siehe Volker Matthies: Friedenskonsolidierung. Neue Aufgabe einer friedens-orientierten Entwicklungspolitik, in: E+ Z, Heft 10/1997, S. 257; H. Miall u.a.: a.a.O., S. 194ff.; Matthias Stiefel: Rebuilding after war. Lessons from the War-Torn Societies Project, UNRISD, Genf, Oktober 1999

geben zwischen politisch-militärischen Sicherheitserwägungen einerseits und Forderungen nach Rechtsstaatlichkeit und Ahndung von Kriegsverbrechen andererseits, zwischen Demokratisierungsdruck einerseits und dem Erhalt politischer Stabilität andererseits, zwischen der Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen einerseits und dem Wunsch nach sozialer Gerechtigkeit andererseits. Beispielsweise sind nicht immer und überall, besonders nicht in stark fragmentierten Gesellschaften, demokratische Wahlen das beste Mittel, um eine stabile Nachkriegsordnung herbeizuführen. In solchen Fällen, wie spektakulär in Angola im Jahre 1992 geschehen, können Wahlen gleichsam als „Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln“ wahrgenommen werden⁷¹, zu einer Vertiefung von Spaltungslinien und zum Wiederausbruch des Krieges beitragen. Allenfalls frühzeitig geplante und sorgfältig vorbereitete Wahlen in einem günstigen Umfeld - bei weitgehender Demilitarisierung, elementarer Sicherheit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit etc. - mögen einen Sinn haben;

- zu beobachten ist häufig ein friedenspolitischer „bias“ zugunsten der Mächtigen. In der Regel wird von seiten der internationalen Gemeinschaft ein „Friedensprozess von oben“ („topdown approach“) betrieben, der sich meist auf der Ebene spektakulärer Konferenzdiplomatie zwischen Politikern, Diplomaten, Parteiführern und Kriegsherren bewegt. Demgegenüber dürfen komplementäre „Friedensprozesse von unten“ („bottomup approach“) nicht vernachlässigt werden, wenn sich der Friedensprozess „nachhaltig“ in der Bevölkerung verwurzeln soll. Hierzu bedarf es vor allem der Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Kräfte;
- der Zeitrahmen für die Friedenskonsolidierung ist oft viel zu eng abgesteckt. Der zunächst übliche Zeitansatz von 2-5 Jahren hat sich als viel zu kurz erwiesen und muß erweitert werden. Denn Friedenskonsolidierung ist nicht als „quick fix“ zu haben, sondern bedarf eines langen Atems (5-10 Jahre, eine ganze Generation lang?). Zumindest müßte der Zeitrahmen flexibel und pragmatisch an die Dynamik und Bedürfnisse vor Ort angepasst werden;
- die Präsenz und der Einfluss der internationalen Gemeinschaft war und ist in etlichen Fällen überwältigend. Dies zeigte sich schon früh in Ansätzen bürokratisierender Treuhänder- und Vormundschaftsmodelle in Kambodscha und Somalia. Doch durch viel Geld, Personal und unangepasste Konzepte wurden und werden Eigeninitiative und Selbsthilfe vor Ort nicht unbedingt ermuntert („post-conflict peace building activities should not be dictated by the international community“, mahnten 1996 die Vereinten Nationen selbst)⁷². Das in der entwicklungspolitischen Diskussion postulierte

⁷¹ Siehe hierzu Winrich Kühne: *Winning the Peace. Concept and Lessons Learnt of Post-Conflict Peacebuilding*, Stiftung Wissenschaft und Politik. Ebenhausen 1996

⁷² Zitiert nach United Nations: *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities*, a.a.O., S. 2

„Kontinuum“ existiert in der Realität offenbar nicht, sondern löst sich eher in ein Durch- und Nebeneinander aller Elemente auf. Desgleichen findet auch die postulierte Arbeitsteilung und Koordination zwischen verschiedenen Akteuren in der Praxis kaum statt. Hierdurch kommt es zu einer Vergeudung knapper Ressourcen, zu Ineffizienz und zu sich gegenseitig behindernden Maßnahmen der Friedenskonsolidierung. Zudem gibt es in vielen Fällen ein krasses Ungleichgewicht zwischen den Aufwendungen für den militärischen Bereich und für den zivilen Bereich zugunsten der ersteren. So moniert Heiko Borchert mit Blick auf den OSZE-Raum und die Fälle Bosnien und Kosovo: „Während erstere (die Militärs, VM) in ausreichendem Masse mit finanziellen, personellen und technischen Ressourcen versorgt werden, ist die Unterstützungsbereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft im zivilen Bereich relativ schnell erschöpft“⁷³.

3. Fazit

Friedenskonsolidierung ist also ein äußerst komplexer und sensibler gesamtgesellschaftlicher Prozess der Rehabilitation, der Rekonstruktion und der Erneuerung. Elemente des Katastrophen-Managements verbinden sich dabei mit entwicklungspolitischer Rekonstruktion und friedenspolitischer Konflikt-Transformation. Der Friedensforscher Johan Galtung hat all diese Dimensionen der Friedenskonsolidierung treffend auf den Begriff der „drei Rs“ gebracht und auf den Zusammenhang von „Resolution, Reconstruction und Reconciliation“ verwiesen⁷⁴. Unter Zugrundelegung eines allerdings noch recht kurzen empirischen Beobachtungszeitraumes gelten als tendenzielle „Erfolgsgeschichten“ von Friedenskonsolidierung beispielsweise Mosambik, (Nord-)Mali und Bougainville⁷⁵, als weithin gescheiterte Fälle Angola, Somalia und Ruanda sowie als noch sehr prekäre Fälle Bosnien und Kosovo. Friedenskonsolidierung stellt letztlich ein äußerst anspruchsvolles Projekt dar, eine Art von nachholender Staaten- und Nationenbildung, sowie den Aufbau einer demokratisch legitimierten, ökonomisch prosperierenden, sozial gerechten, ökologisch nachhaltigen und friedensfähigen Nachkriegsgesellschaft. Oft handelt es sich um nichts weniger als die (Re-)Konstruktion von „Gesellschaft“ in all ihren Aspekten.⁷⁶ Prozessorientierte Prävention

⁷³ Heiko Borchert: Den Friedensaufbau professionalisieren - Die institutionelle Zusammenarbeit verbessern, in: OSZE-Jahrbuch 1999. Baden-Baden 1999; S. 460, vgl. auch S. 471.

⁷⁴ Johan Galtung: The Triple-R, R 3: Resolution, Reconstruction, Reconciliation: Do them Together, not Separately! Manuskript, o.O. und o.J.

⁷⁵ Siehe hierzu Sabine Fandrych: Konfliktmanagement und -regelung der Vereinten Nationen in Mosambik, Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde, Nr. 101, Hamburg 1998; Henner Papendieck/Barbara Rocksloh-Papendieck: Vom Südrand des Azawad. Konfliktbewältigung im Norden Malis, in: Ulf Engel/Andreas Mehler (Hrsg.): Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika, Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde, Nr. 100, Hamburg 1998. S. 77-102; Volker Böge: Friedenskonsolidierung in Nachkriegszeiten. Der Fall Bougainville, Arbeitspapier Nr. 3/1999, Universität Hamburg/Institut für Politische Wissenschaften, Forschungsstelle Kriege Rüstung, und Entwicklung

⁷⁶ So Volker Böge: Friedenskonsolidierung in Nachkriegszeiten. Der Fall Bougainville, a.a.O., S.3.

verbindet sich dabei mit Strukturorientierter Prävention. Namentlich für die letztere ist Friedenskonsolidierung eine Art von „Experimentierfeld“, auf dem sie gleichsam im „Zeitraffer“ die tieferen Ursachen von Gewaltkonflikten zu bearbeiten versucht.

Joachim Betz

Die „neue deutsche Entwicklungspolitik“

1. Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik

Der Titel meines Beitrages suggeriert, daß es (a) eine von anderen Gebern unterscheidbare deutsche Entwicklungspolitik gebe, und (b) hier Neuerungen zu verzeichnen seien. Beides ist nur relativ begrenzt der Fall. Ich werde zunächst über das „Neue“ an der deutschen Entwicklungspolitik referieren, wobei ich unter neu die Änderungen abhandeln möchte, die seit dem Antritt der rot-grünen Regierung im Herbst 1998 zu beobachten waren. Diese ist im Bereich der Entwicklungspolitik mit dem Anspruch angetreten, Entwicklungspolitik künftig im Sinne einer globalen Friedens- und Strukturpolitik betreiben zu wollen. Diese auf die Koalitionsvereinbarung zurückgehende Formulierung wird nun freilich definitorisch nicht präzise gefüllt, noch viel weniger werden die Wege und Institutionen angegeben, mit deren Hilfe Frieden und nachhaltige globale Wirtschaftsstrukturen realisiert werden sollen. Ich will dennoch versuchen, einige implizite Versatzstücke dieses Konzeptes zusammenzulesen und insbesondere deutlich machen, welche Einzelinitiativen und Programme die neue Bundesregierung unter diesem Konzept subsumiert.

Erstens soll die neue Entwicklungspolitik dazu beitragen, daß die Menschen in allen Weltteilen die Chancen, die sich aus der Globalisierung und dem Ende des Blockdenkens ergäben, zu ihrem Vorteil nutzen könnten. Es müsse verhindert werden, daß ganze Regionen und Bevölkerungsgruppen ins Abseits gerieten. Angesichts der wirtschaftlichen Vernetzung könne soziale Gerechtigkeit in keinem Land der Erde dauerhaft sein, wenn nicht eine sozial gerechte Weltordnungspolitik dafür Sorge, daß diese Gerechtigkeit auch in globalem Maßstab realisiert werde.

Zweitens könne das Überleben nicht gesichert werden, wenn nicht eine international nachhaltige Weltgesellschaft geschaffen werde, die die Zukunftschancen künftiger Generationen wahre. Und drittens trage erfolgreiche Entwicklung dazu bei, kriegerische Konflikte zu entschärfen oder besser sogar zu verhindern. Prävention sei allemal billiger als Krisenmanagement⁷⁷.

⁷⁷ Die zitierten Versatzstücke finden sich in: Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik „Frieden braucht Entwicklung“, 19. Mai 2000; BMZ: Zwei Jahre Entwicklungspolitik der Bundesregierung aus SPD und Grünen. Halbzeitbilanz und Perspektiven, September 2000; BMZ: Entwicklungspolitik. Jahresbericht 1998, 2000

Nicht ganz klar wird in den programmatischen Äußerungen des BMZ, welchen Stellenwert das Konzept der Armutsbekämpfung künftig haben soll, das in Verlautbarungen der Vorgängerregierungen einen zentralen Platz einnahm. Diese taucht im Koalitionsvertrag gar nicht und in der Halbzeitbilanz der rot-grünen Regierung nur unter ferner liefen auf. In der Regierungserklärung nimmt sie zwar einen wichtigen Platz ein, die nachfolgenden konkreten Maßnahmen beziehen sich aber dann auf den deutschen Beitrag zur Erweiterten Entschuldungsinitiative und zur Umsetzung von Internationalen Sozial- und Umweltstandards, die mit der Bekämpfung der Armut vor Ort nur sehr vermittelt etwas zu tun haben. Dies legt zwei Schlüsse nahe: entweder glaubt die neue Bundesregierung die Armutsbekämpfung durch globale Strukturpolitik gleich „miterledigen“ zu können, oder der neue Argumentationsstrang dient als Nebelvorhang reduzierter Ansätze im BMZ-Haushalt für die direkte Armutsbekämpfung. Dazu später.

Zunächst zu den weltanschaulichen Wurzeln des Konzepts „globaler Strukturpolitik“. Es wird über die sehr dürftigen Auslassungen hinaus, die ich gerade wiedergegeben habe, nicht theoretisch oder strategisch gefüllt, hat aber natürlich einen Hintergrund: Es versteht sich letztlich als Gegenbild zur neoliberalen Entwurf weltweiter Strukturanpassung und marktfreundlicher Standortpolitik mit minimaler Staatsintervention, der sie die Projektion einer wirtschaftlich, sozial und ökologischen Globalstrategie entgegenhält. Der Weltmarkt soll einen politischen Rahmen bekommen und in den Dienst nachhaltiger Entwicklung gestellt werden. Dazu soll – nach dem Muster sozialstaatlicher Regulierung und staatlichen Krisenmanagements – der Weltmarkt (re-)reguliert und demokratisiert werden. Die Partizipation der internationalen Zivilgesellschaft an Entscheidungen der Internationalen Finanzorganisationen soll verbreitert und intensiviert, volatile Kapitalflüsse gebändigt und ein internationales Wettbewerbs- und Insolvenzrecht eingeführt werden. Wir haben es bei diesem Konzept also mit dem Versuch zu tun, das sozialdemokratisch-grüne Gesellschaftsprojekt auf die internationale Ebene zu übertragen und den Weltmarkt im Sinne sozialer und ökologischer Verträglichkeit unter Partizipation der weltweiten Zivilgesellschaft zu steuern⁷⁸. Ein zweifelsohne sympathischer Entwurf, der freilich die Grundlagen der neoliberalen Globalisierung nicht in Frage stellt, der auch nationale/internationale Verteilungskonflikte und unterschiedliche Partizipationschancen von zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht thematisiert⁷⁹. Das soll aber hier nicht weiter Thema sein. Vielmehr die Frage, welche konkreten Zielsetzungen und strategischen Ansätze im Bereich der Entwicklungspolitik im weiteren Sinne für die rot-grüne Regierung daraus folgen.

⁷⁸ Vgl. Wahl, Peter: Königsweg oder Sackgasse? Entwicklungspolitik als internationale Struktur- und Ordnungspolitik, in: Peripherie 72/1998, S. 82-93

⁷⁹ Brand, Ulrich;: Possemuckel goes global, in: iz3w Oktober 1997, S. 224-25

2. Einzelelemente globaler Strukturpolitik

Nimmt man sich zunächst die Ebene der globalen Strukturpolitik vor, so subsumiert die Bundesregierung Folgendes unter ihrer entwicklungspolitischen Erfolgsbilanz:

- (a) Die Verabschiedung und Umsetzung der Erweiterten Entschuldungsinitiative zugunsten der ärmeren, hochverschuldeten Länder; damit im Zusammenhang
- (b) Änderungen der Strukturanpassungspolitik von Weltbank und IWF im Sinne einer in die Strukturanpassung integrierten armutsorientierten Entwicklungsstrategie;
- (c) Das Eintreten der Bundesregierung in den Verhandlungen von WTO und ILO für die Durchsetzung internationaler Sozial- und Umweltstandards;
- (d) Den Abschluß des neuen Abkommens von Cotonou zwischen EU und AKP-Staaten (vormals Lomé-Abkommen);
- (e) Den Einsatz der Bundesregierung für die Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation, den Schutz der Tropenwälder und den Schutz der Entwicklungsländer vor der grünen Gentechnologie;
- (f) Die Einführung eines zivilen Friedensdienstes;
- (g) Die Stärkung des BMZ als Schaltstelle innerhalb der Bundesregierung für globale Strukturpolitik, sichtbar an seiner Beteiligung im Bundessicherheitsrat, der Etablierung von Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe und der Zuordnung neuer Kompetenzen (Verhandlungsführung bei den Lomé-Verhandlungen, neue Zuständigkeit für das Transform-Programm (Osteuropa), Federführung beim Weltsozialgipfel (Kopenhagen +5) und bei Habitat) und last not least
- (h) Die verstärkte Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft im Rahmen des sogenannten Public Private Partnership.

Es fällt unmittelbar auf, daß das grandiose Projekt globaler Strukturpolitik und die eben aufgelisteten eher kleinteiligen Reformansätze kaum miteinander vermittelt sind. Damit wäre freilich nicht notwendigerweise zu hadern, weil ja schließlich klein angefangen werden muß. Bedenklicher aber ist, daß sich die rot-grüne Bundesregierung mit den eben abgehandelten Einzelschritten Erfolge auf die Fahnen schreibt, (a) für die sie entweder nicht oder nur begrenzt verantwortlich zeichnet; oder die (b) eher im Interesse der Industrieländer als der Partner in der Dritten Welt liegen oder (c) völlig auf der Linie überkommener Entwicklungspolitik.

Zur Erweiterten Schuldeninitiative: Diese kam keineswegs primär auf Druck der Bundesregierung zustande, sondern ist in erster Linie der massiven Öffentlichkeitsarbeit der NGOs, einem Strategiewandel bei Weltbank und IWF (Anerkenntnis, daß nicht von den Empfängern getragene Programme zum Scheitern verurteilt sind, daß rasches

Wirtschaftswachstum Armut nicht automatisch beseitigt, daß diese und die zunehmende Ungleichheit von Vermögen und Einkommen in Entwicklungsländern Bremsfaktoren künftigen Wachstums darstellen)⁸⁰ und dem Druck auch anderer westlicher Regierungen geschuldet, resultierend aus der Erkenntnis, daß die Schuldner mit den bisherigen Entlastungsprogrammen nicht flott gemacht werden können. Die Entlastungswirkung für die begünstigten Länder ist erheblich (beim jährlichen Schuldendienst allerdings wesentlich schwächer als beim Volumen), die Belastung speziell des deutschen Haushalts durch die neue Initiative beläuft sich auf lediglich 60-80 Mio. pro Jahr, bei Einbezug weiterer Länder auf maximal 150 Mio. DM. Die Bundesregierung verzichtet überdies damit auf Forderungen, die sie ohnedies nicht hätte realisieren können, weil sie von den in Frage kommenden Ländern schlicht nicht mehr bedient wurden⁸¹ und zweitens auf solche, die nur deshalb (nominal) relativ beachtlich sind, weil die Konditionen der deutschen Entwicklungshilfe in den Vorjahren vergleichsweise hart waren. Überdies wird der Forderungsverzicht auch dadurch relativiert, daß die Neuzusagen an die ärmeren Entwicklungsländer (und an die Dritte Welt insgesamt) in den Haushalten 1999 und 2000 deutlich reduziert worden sind: die eine Hand sammelt also das wieder ein, was die andere vorher verteilt hat.

Was die Änderungen der Strukturanpassung von Weltbank und IWF anbetrifft, so ist zwar positiv zu sagen, daß mit diesen Änderungen Armutsbekämpfung zwar integraler Bestandteil der Programme von IWF und Weltbank geworden sind (der Schuldenerlaß wird an die Fortführung oder Erhöhung von nationalen Ansätzen zu öffentlichen Basissozialdiensten und an die Verbesserung von Sozialindikatoren geknüpft) und daß einschlägige Programme nun zwischen Weltbank/IWF auf der einen Seite, nationalen Regierungen und nationaler Zivilgesellschaft auf der anderen Seite in einem partizipativen Prozeß diskutiert ausgehandelt werden sollen, verbunden ist dies freilich mit Einflußnahme internationaler Geber auf weitere, sensitive Parameter des Regierungshandelns, während die Entscheidung über Bewilligung und Fortführung allein bei den Internationalen Finanzorganisationen verbleibt, und die Programme weiter auf dem vielfach kritisierten marktfreundlichen Anpassungsansatz beruhen werden (ergänzt um die armutsorientierte Komponente). Der partizipative Prozess ist also teilweise als Alibiübung zu verstehen, zumal auch nicht sicher ist, ob dabei die eigentlich Betroffenen ohne staatliche Lenkung zu Wort kommen werden⁸². Völlig absurd wäre die Behauptung, die Bundesregierung hätten

⁸⁰ Vgl. dazu etwa World Bank: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Washington, D.C. 2000 oder World Bank: The Quality of Growth, Oxford 2000

⁸¹ Vgl. dazu Betz, Joachim: Schuldenerlaß und Armutsbekämpfung in strategischer Verknüpfung, in: Nord-Süd aktuell, XIV,1/2000, S.112-119

⁸² Vgl. ebda

an Initiierung, Konzeption und Umsetzung der neuen Armutsstrategie von Weltbank und IWF herausragenden Anteil.

Die Bundesregierung hält sich drittens zugute, daß sie sich in den verschiedenen multilateralen Organisationen für die Setzung globaler Standards (Sozial- und Umweltstandards, Wettbewerbspolitik) im Welthandel bzw. für deren Weiterentwicklung eingesetzt habe. Sie trete dafür ein, daß diese Themen Eingang in die neue Welthandelsrunde fänden. Sie setze sich außerdem dafür ein, daß die Industrieländer ihre Märkte konsequenter für die Entwicklungsländer öffneten. Dabei wird namentlich der Abbau der Agrarexportsubventionen genannt. Zu dieser Selbstdarstellung ist zunächst zu sagen, daß es nicht die Bundesregierung, sondern Frankreich, die USA und die skandinavischen Staaten waren, die sich in erster Linie für die Aufnahme von Sozial- bzw. Umweltstandards in die Agenda der neuen Welthandelsrunde eingesetzt haben. In der Bundesrepublik machten sich hierfür vornehmlich die Gewerkschaften stark, die Wirtschaft und mit ihnen das Bundeswirtschaftsministerium sprachen sich strikt dagegen aus. Wie übrigens auch nahezu alle Entwicklungsländer, die in der Einführung solcher Standards nur den wenig verhüllten protektionistischen Versuch sehen, sie an der Expansion ihrer Exporte dadurch zu hindern, daß ihnen Normen aufgezwungen werden, die nicht ihrem Entwicklungsstand entsprechen. In der Tat motiviert sich das Eintreten der USA, Frankreichs und der Gewerkschaften genau aus der Befürchtung, Entwicklungsländer ohne soziale und arbeitsrechtliche Mindestsicherungen könnten zum Abbau von Arbeitsplätzen (im Billiglohnssektor) in Industrieländern beitragen.

Was schließlich die versprochene Öffnung der Industrieländermärkte für den Süden anbetrifft, wäre die Bundesregierung nicht gehindert, im Rahmen der EU sich für eine raschere und deutliche Liberalisierung des Agrarhandels stark zu machen. Davon ist bisher freilich nichts zu merken. Ganz im Gegenteil hat sich das einschlägige deutsche Ministerium hierbei immer besonders hartleibig gezeigt.

Weniger zwiespältig sieht die Bilanz der rot-grünen Regierung bei der Förderung des neuen EU-AKP-Abkommens (Abkommen von Cotonou) aus. Hervorzuheben ist zunächst einmal, daß die Bundesregierung sich mit allem Nachdruck für die Fortsetzung dieses Abkommens eingesetzt hat. Sie hat sich auch insbesondere dafür stark gemacht, daß der politische Dialog über Fragen der Demokratie, die Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit intensiviert wird und Zusagen stärker von der diesbezüglichen Leistungsbilanz abhängig gemacht werden. Verantwortliche Regierungsführung wurde als fundamentaler Bestandteil des künftigen Abkommens verankert, in Fällen schwerer Korruption soll die Zusammenarbeit ausgesetzt werden können. Die Bundesregierung

setzte sich auch dafür ein (gegen Widerstand Frankreichs und Großbritanniens), die Handelspräferenzen des Abkommens WTO-konform zu gestalten, d.h. bis zum Jahre 2008 regionale Freihandelsabkommen auszuhandeln, die – mit entsprechenden Übergangsfristen – EU-Exporten zollfreien Zugang auf den Märkten der AKP-Staaten einräumen. Logisch ist, daß von dieser reziproken Öffnung des AKP-Wirtschaftsraumes, in dem einführseitig bislang eher französische Firmen dominieren, vor allem auch deutsche Exporteure profitieren würden. Auch der politische Dialog ist eher deutsche Herzensangelegenheit als die der AKP-Partner (die gegen seine Einführung in das Abkommen stets Widerstand leisteten) oder Frankreichs, das aus wirtschaftlichen oder geostrategischen Interessen in der Vergangenheit auch moderate Demokratisierungsstandards zu akzeptieren pflegte.

Schließlich setzte sich die rot-grüne Regierung auch für eine deutliche Begrenzung der Mittelaufstockung für die Finanzierung des Abkommen ein (um 1 auf 15,8 Mrd. Euro), bezogen auf die (mäßig) gewachsene Schar der AKP-Staaten und inflationsbereinigt eine deutliche Abnahme. Darüber hinaus hat die Bundesregierung maßgeblich die Entwicklung einer Gesamtkonzeption der EU-Entwicklungspolitik angestoßen, die v.a. die Komplementarität und Koordination der europäischen Entwicklungspolitik und der ihrer europäischen Mitgliedsstaaten sowie die Kohärenz dieser Politik mit anderen Politikbereichen sichern soll. Diese Konzeption sieht vor, daß sich die EU ihre künftige EZ v.a. auf die Bereiche Handel und Entwicklung, regionale Integration, Unterstützung der Strukturanpassung mit Armutsbezug, Transport, Ernährungssicherung, den Aufbau von Institutionen und gute Regierungsführung konzentrieren soll. Die stärkere politische Konditionierung der Hilfe ist freilich halbherzig geblieben (die Leistungskomponente der Zusagen ist sehr gering = 1 von 13,8 Mrd. Euro), sie wird im übrigen nicht komplettiert durch entsprechende Konditionierung der bilateralen Hilfe. Insgesamt kommt die modifizierte Entwicklungspolitik der Europäischen Union deutschen Interessen entgegen und zuletzt lag die Fortsetzung der Lomé-Politik auch im institutionellen Eigeninteressen des BMZ, weil diese neuerdings unter seine Kompetenz fällt.

Bei den übrigen oben aufgeführten Versatzstücken der Weltordnungspolitik ist wenig Spektakuläres zu vermelden: Da ist einmal die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen. Diese wurde als Querschnittsaufgabe in der EZ verankert. Gleichzeitig behauptet die Regierung, daß sie gemeinsam mit den europäischen Partnern auf der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen im Juni 2000 (Peking +5) Fortschritte bei der Wahrung der Frauenrechte gegen die Hardliner durchgesetzt habe. Querschnittsaufgabe ist die Förderung der Frauen- bzw. Gleichberechtigung allerdings bei

allen Gebern, Resolutionen kosten zunächst einmal nichts, materiell ist für die Frauen in Entwicklungsländern nur ein deutscher Beitrag von 40 Mio. \$ für die rechts- und sozialpolitische Beratung herausgekommen, womit ein deutsches Versprechen auf der Weltfrauenkonferenz in Peking eingelöst wurde. Der Beitrag der Bundesregierung zur Bekämpfung von AIDs reduziert sich auf einen Aufruf an die deutsche Pharma-Industrie, sich bei der Bekämpfung der Seuche zu engagieren, z.B. durch die Bereitstellung bezahlbarer Medikamente.

Die neuen Akzente im Bereich Umwelt und Entwicklung beschränken sich auf die Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (diese wurde 1992 in Rio verabschiedet). Neu ist daran nur, daß das Konventionssekretariat 1999 in Bonn eröffnet wurde. Weiterhin hält sich die rot-grüne Regierung zugute, aktiv am Zustandekommen des Cartagena-Protokolls über biologische Sicherheit mitgewirkt zu haben, das den Schutz von Gesundheit in der grünen Gentechnologie verankert und schließlich seien die Projektzusagen zum Schutz der Tropenwälder und für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen auf hohem Niveau stabilisiert worden. Diese hatten allerdings auch unter der Vorgängerregierung hohen Stellenwert und dokumentieren das besondere, aus der innenpolitischen Kräftekonstellation in der Bundesrepublik resultierende Interesse an globaler Umweltpolitik.

Neuland wurde betreten mit dem Einsatz der Entwicklungszusammenarbeit zur präventiven Friedenspolitik. Da dieses Thema in anderen Beiträgen abgehandelt wird⁸³ soll nur kritisch angefragt werden, inwieweit selbst erfolgreiche Entwicklungspolitik (im Sinne der Förderung wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Wachstums) das jeweils nationale Konfliktniveau zu dämpfen in der Lage ist, die Identifizierung sich zuspitzender Krisen wirklich gelingen kann, sich ein rechtzeitiger Einsatz von deutschen Friedenshelfern national und im Partnerland durchsetzen läßt und wie viel sich mit der bisher aufgebotten Truppe von 70 Friedenshelfern weltweit bewegen bzw. verhindern läßt.

3. Veränderungen des traditionellen EZ-Instrumentariums

Kommen wir zu den Reformen, die die rot-grüne Regierung unterhalb der Ebene der globalen Strukturpolitik, also auf der Ebene des traditionellen Instrumentariums der Entwicklungszusammenarbeit initiiert hat. Da wird zunächst auf die Kompetenzstärkung des BMZ verwiesen. Die Federführung dieses Ministeriums bei einigen (allerdings weniger bedeutsamen) internationalen Konferenzen und bei der Neuverhandlung des Lomé-

⁸³ Siehe die Beiträge von Volker Matthies und Peter P.Waller in diesem Band

Abkommens wurde bereits abgehandelt. Seit September 2000 sieht überdies die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien eine entwicklungspolitische Regelprüfung von Gesetzesvorhaben vor, schon vorher wurde das BMZ in den Bundessicherheitsrat aufgenommen und kann dort etwa mit über Grundsätze für den Rüstungsexport entscheiden. Das ist zwar eine gewisse Aufwertung: verschwiegen wird bei der Selbstdarstellung aber, daß entwicklungspolitische wichtige Entscheidungen und Bereiche nach wie vor bei anderen Ressorts liegen (Nahrungsmittelhilfe beim Bundesministerium für Landwirtschaft, Kulturarbeit und Demokratisierungshilfe beim Auswärtigen Amt, Finanzausstattung von Weltbank und IWF sowie Schuldenerlaß beim Bundesfinanzministerium, Exportbürgschaften beim Bundeswirtschaftsministerium, Allokation und Grundsätze der EZ bei BMZ und Auswärtigem Amt gemeinsam) und daß die Mittelzuweisung an das BMZ im Vergleich zu der anderer Ressorts in den beiden letzten Jahren überproportional gekürzt wurden.

Durch stärkere Schwerpunktsetzung und eine reduzierte Zahl von Kooperationsländern will das BMZ die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik erhöhen. Künftig sollen nur noch 38 Schwerpunkt- und 32 Partnerländer bedient werden, in denen maximal 1-3 sektorale Schwerpunkte gefördert werden sollen. Die Auswahl der Partnerländer, die wenig Überraschung bietet, gestaltet sich nach Ausgaben der Regierung nach Maßgabe unserer eigenen Interessen, den Möglichkeiten, einen signifikanten deutschen Beitrag im Partnerland zu leisten, den Zusagen anderer Geber und den internen Bedingungen, die von der Vorgängerregierung als Maßstab der Zuwendungen formuliert worden waren (Beachtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß, Rechtssicherheit, marktfreundliche Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns). Die Liste der Partnerländer sei offen für Neuzugänge (namentlich werden Kuba und Osttimor genannt) und wird ergänzt durch eine Liste potentieller Partnerländer, in denen sich zur Zeit entwicklungspolitisches Engagement aus politischen Gründen – im wesentlichen aktuellen Bürgerkriegen – verbietet. Auffällig an der Liste und bei der länderweisen Verteilung der EZ ist, daß die eigenen Auswahlkriterien kaum ernst genommen werden. Stark geförderte Länder sind auch Ägypten, Marokko, Tunesien, Algerien, Jordanien und die Türkei, Brasilien, Peru, China und Thailand, die entweder hinsichtlich Demokratisierung und Wahrung der Menschenrechte problematisch erscheinen, oder von anderer Seite stark gefördert werden (der Nahe Osten etwa von den USA) und/oder eigentlich schon fortgeschritten genug sind, um auch für privates Kapital attraktiv zu sein. Problematisch erscheint nach diesen Kriterien auch die fortgesetzte Konzentration der Mittel auf Schwarzafrika, dessen Lage doch in der Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik in düsteren Farben geschildert wird (Motto: Bürgerkrieg, Hass und

Hoffnungslosigkeit) – gebrochen nur durch wenige erfreuliche Gegenbeispiele. Freilich erhalten die afrikanischen Partner mit positiver Entwicklungsleistung keineswegs höhere Bezüge als der Rest und insgesamt stellt sich die Frage, ob fortgesetzte Konzentration der EZ auf Afrika aus entwicklungspolitischer Perspektive Sinn macht. Dieser Kontinent erhält seit Jahrzehnten deutlich mehr (bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, die Importe oder pro Kopf) als der Rest der Dritten Welt, ohne hinsichtlich Wirtschaftswachstum bzw. Verbesserung der Sozialindikatoren auch nur begrenzt zu diesem aufzuschließen⁸⁴. Das spricht entweder gegen die finanzierten Entwicklungsprojekte oder für ein Umfeld, das auch die Ergebnisse guter Projekte ins Gegenteil verkehrt. Diese Problematik wird aber nicht einmal angesprochen, die fortgesetzte Konzentration der Mittel auf Afrika vielmehr mit der geographischen Nachbarschaft und vager Verantwortungsethik begründet.

Bezüglich sektoraler Schwerpunkte bekundet die Regierung den schon genannten Willen zur Konzentration der Kräfte: Dazu sollen auch Schwerpunktstrategiepapiere dienen, die die Zusammenarbeit konkretisieren und bündeln, Orientierungsmarken für nicht-staatliche Träger setzen sowie einen sektorspezifischen politischen Dialog mit den Partnerstaaten ermöglichen sollen. Das ist wünschenswert und lange überfällig, stößt sich aber an der nach wie vor starken institutionellen Zersplitterung der deutschen EZ und ihrer mangelnden Vertretung vor Ort. Dazu später. Die tatsächliche Verteilung der Zusagen nach Sektoren zeigt einen bedauerlichen Rückgang der Basissozialdienste, insbesondere der Grundbildung (auf 52,9 Mio.DM), der Mittel für die Familienplanung und für die ländliche Entwicklung, obwohl diese doch entscheidende Beiträge zum noch nicht aufgegebenen Ziel der Armutsreduktion leisten. Die Selbstverpflichtung der Bundesregierung, 20% der EZ-Zusagen im Bereich der sozialen Grunddienste zu leisten, wird nach wie vor verfehlt (erreicht werden 15%)⁸⁵, wobei allenfalls der Gedanke trösten mag, daß er auch vom Durchschnitt der anderen Geber verfehlt wird. Lichtpunkte sind die relativ umfangreiche Förderung der Demokratisierung und der Menschenrechte, für die pro Jahr 200 Mio. DM aufgewendet werden (das Gros fließt dabei aber über die politischen Stiftungen) und der hohe Stellenwert umweltbezogener Maßnahmen, wobei der Schwerpunkt auf der Erhaltung der Tropenwälder liegt. Hier unterscheidet sich die rot-grüne Regierung aber nicht von ihrer Vorgängerin. Entgegen den Hoffnungen deutscher NGOs wurden die BMZ-Beiträge für deren Entwicklungsarbeit nicht aufgestockt, sondern nur knapp gehalten, wobei die Kirchen und Stiftungen relativ gut abschnitten, die restlichen NGOs deutliche Kürzungen hinnehmen mußten. Der Beitrag der neuen Regierung zur Förderung der eigenen Zivilgesellschaft hält sich also in Grenzen.

⁸⁴ Neueste Daten hierzu: World Bank: Can Africa claim the 21st century? Washington, D.C., 2000

⁸⁵ Angaben in: Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Achter Bericht 1999/2000, Bonn und Osnabrück 2000; OECD: Measuring aid to Basic Social Services, Paris 2000

Nicht gerade neu, sondern von der Vorgängerregierung begonnen, erstaunlicherweise aber von der rot-grünen Regierung intensiviert, ist die Entwicklungspartnerschaft mit der Privatwirtschaft, kurz Public-Private Partnership (PPP) genannt. Bei dieser Partnerschaft geht es um Projekte, die im Interesse deutscher, europäischer oder Unternehmen der Partnerländer liegen, gleichzeitig aber auch entwicklungspolitischen Nutzen bringen. Firmen sollen sich aufgrund wirtschaftlichen Eigeninteresses an Entwicklungsprojekten beteiligen. Begründet wird diese neue Strategie damit, daß die Zukunftsaufgaben der Menschheit nicht mehr allein von der öffentlichen Hand bewältigt werden könnten, knappe Budgets in Industrie- und Entwicklungsländern zu privatwirtschaftlichen Leistungen in Bereichen zwingen, die bisher dem Staat vorbehalten waren. Dies gelte v.a. für die Finanzierung der Infrastruktur, wo sich der Staat auf die Aufgaben der Regulierung und Überwachung zurückziehen sollte. Durch die Beteiligung der privaten Wirtschaft (mit eigenem Engagement) werden auch Kosteneinsparungen und höhere Effizienz der geförderten Maßnahmen erwartet. Schließlich ergäben sich auch durch die Globalisierung neue Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Partnern.

Die rot-grüne Regierung verweist bei der Anwendung dieses Konzepts auf bereits sichtbare Erfolge: Bei der KfW liefen bereits 30 Vorhaben mit einem Finanzierungsvolumen von 500 Mio. DM. In 2-3 Jahren sollen $\frac{1}{4}$ bis $\frac{1}{3}$ der FZ-Neuvorhaben eine PPP-Komponente enthalten. Die DEG gibt verfüge zur Zeit über ein einschlägiges Volumen von 600 Mio. DM. . Bei der PPP-Fazilität der GTZ befinden sich 40 Maßnahmen in Durchführung und 60 in Vorbereitung. Bei der Carl-Duisberg-Gesellschaft seien 20 Maßnahmen in Durchführung.

Eine Beschränkung auf deutsche Firmen gebe es bei diesen Maßnahmen nicht. Faktisch werde es jedoch aufgrund der Führungsvorteile viele Partnerschaften mit deutschen Unternehmen geben⁸⁶.

Klar wird, daß in Anbetracht einer schwierigen Haushaltssituation PPP ein Mittel darstellen soll, um die Fortführung der EZ akzeptabel zu machen, PPP dient so auch als Überlebenskonzept des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen. Es bietet ihnen die Möglichkeit, sich hinter den „Leistungen“ der Privatwirtschaft zu verstecken und die eigenen Leistungen scheinbar zu steigern⁸⁷. Klar ist auch, daß PPP für die Regierung im Kontext der Standortsicherung steht, ist doch der Anteil deutscher Investitionen in Übersee

⁸⁶ Angaben in: Wiczorek-Zeul, Heidemarie: Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft, in: E+Z, Heft 2/2000, S. 36-37

⁸⁷ Hoering, Uwe: Public-Private Partnership – (Nur ein) neues Instrument oder neue Epoche der Entwicklungspolitik? In: Peripherie, 72/1998, S. 6-24

(relativ) deutlich gefallen. Gleichzeitig hat OECD die Möglichkeiten für öffentlich unterstützte Exportkredite (Helsinki-Paket, 1992) deutlich eingeschränkt. Die Mobilisierung der deutschen Wirtschaft für den Ausbau der Infrastruktur (mit massiven Finanzerfordernissen und neuen Möglichkeiten wegen massiver Privatisierung) muß nun also auf anderen Wegen geschehen. Etwa durch indirekt mitfinanzierte Betreibermodelle, Garantieleistungen bei Hermes und die Finanzierung nicht-profitabler Teile der Investitionen. Das ist nur dann unproblematisch, wenn entwicklungspolitische Zielsetzungen dabei nicht völlig ins Hintertreffen geraten.

Praktische Umsetzungsprobleme dieses Konzepts sind, daß (a) die Teilung der Risiken zwischen öffentlichem und privaten Sektor schwierig ist, sind doch betriebswirtschaftliche, politische und planerische Risiken nicht trennscharf abzugrenzen. Marktrisiken sind nicht frei von staatlicher Beeinflussung (Steuern, die Nachfrage beeinflussen), private Investoren können umgekehrt bei staatlicher Beteiligung projektbezogen nicht erforderliche Subventionen vereinnahmen. (b) Privatwirtschaftliche Beteiligung ist in Ländern mit politischer Volatilität, geringer Kaufkraft (Maut) und unsicheren Marktprognosen kaum zu erwarten ist und (c) Infrastrukturprojekte können in der Regel die Renditeerwartungen privater Investoren nicht erfüllen können; Dauerezuschüsse der öffentlichen Hand sind also tendenziell nötig⁸⁸. Bislang herrscht bei diesem Konzept ein gewisser Abflußdruck. Auf Seiten der Privatwirtschaft herrscht Subventionsmentalität vor, von Seiten der EZ wirken sich die Zersplitterung der Institutionen und fehlende Außenstrukturen negativ aus.

Schließlich hat die neue, rot-grüne Bundesregierung auch kaum die obsoletere Aufbauorganisation der EZ-Institutionen in der Bundesrepublik reformiert. Diesbezüglich kritisiert der Entwicklungsausschuß der OECD schon seit Jahren die extreme Zersplitterung, die antiquierte Trennung von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit sowie personeller Hilfe, eine Kritik, die sich angesichts der geäußerten Absicht zur Formulierung und Umsetzung sektorspezifischer Strategien noch verstärkt hat.⁸⁹ Nach Ansicht des Entwicklungsausschusses verlangt diese eine sehr viel stärkere Präsenz vor Ort – nicht nur der Durchführungsorganisationen – um überhaupt in einen sektorpolitischen Dialog treten zu können und eine sehr viel stärkere Verzahnung der Durchführungsorganisationen. Bisher hat die rot-grüne Regierung hier nicht viel Neues vorzuweisen: Schon unter der Vorgängerregierung wurde die Zahl der Auslandsbüros der

⁸⁸ Vgl. Roth, Wolfgang: Private Finanzierung von Infrastruktur, in: E+Z 2/200, S. 44-45

Wegener, Ralf: Eine schwierige Partnerschaft. PPP muß Teil eines entwicklungspolitischen Gesamtkonzepts werden, in: E+Z Heft 4/2000, S. 102-104

⁸⁹ Vgl. OECD: Development Co-operation Review of Germany, Paris 2000

GTZ deutlich erhöht. Das BMZ überläßt den Durchführungsorganisationen nun die Projektevaluierung (und konzentriert sich selbst auf Schwerpunktevaluierungen), die Zusammenlegung von Kreditanstalt für Wiederaufbau und DEG wird zur Zeit geprüft. Eine gründliche Reorganisation des Apparates steht aber noch in weiter Ferne.

Zuletzt und dies ist natürlich der wichtigste Punkt, ist entgegen den Ankündigungen im Koalitionsvertrag und der ersten Regierungserklärung der Abwärtstrend der Entwicklungszusammenarbeit im Haushalt nicht gestoppt worden; er hat sich für das Haushaltsjahr 2000 sogar noch verstärkt. Der BMZ-Haushalt wurde überproportional von Kürzungen betroffen, die mittelfristige Rahmenplanung sieht weitere Einsparungen vor. Der Anteil der EZ am Bruttosozialprodukt wird bis zum Jahr 2003 auf voraussichtlich 0,21% sinken, weit entfernt von der international vereinbarten Zielmarke von 0,7%.⁹⁰

4. Fazit

Natürlich läßt sich mitunter mit dem gleichen oder sogar einem geringeren Mitteleinsatz mehr bewegen, wenn denn diese Mittel zielgerichteter und unter Vermeidung hoher Streuverluste eingesetzt werden. Niemand wird aber sinnvollerweise behaupten können, daß doch sehr ambitionierte Projekt einer globalen Strukturpolitik käme allein mit internationaler Reregulierung (auf die sich im übrigen die Staaten dieser Welt mit jeweils höchst disparaten Interessen ja auch erst einigen müßten) aus und bedürfe nicht auch massiver internationaler Umverteilung, zumal dann wenn – wie es Vertreter der rot-grünen Regierung tun – behauptet wird, die Globalisierung führe zu fortgesetzter und verschärfter Marginalisierung ärmerer Länder und ärmerer bzw. niedrig qualifizierter Schichten im weltweiten Wettbewerb. Globale Strukturpolitik läßt sich auf dem Hintergrund dieser Prognose nicht mit peanuts betreiben.

⁹⁰ vgl. Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes, aaO.

Peter P. Waller

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – ein Erfahrungsbericht

1. Einleitung

In den frühen neunziger Jahren begann eine intensive internationale Debatte über den Beitrag, den die Entwicklungszusammenarbeit leisten kann, um eine friedliche und nachhaltige Entwicklung auch in Konfliktsituationen zu ermöglichen. Verschiedene Konzept-Papiere wurden veröffentlicht, vor allem die „DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development-Cooperation“⁹¹ und einige Erfahrungen auf der Programm- und Projektebene wurde gesammelt. Aber es gab bisher kaum empirische Studien über die Wirkungen, die die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt in Konfliktsituationen hatte und unter welchen Voraussetzungen sie einen erfolgreichen Beitrag zur Vermeidung gewaltsamer Konflikte leisten kann.

Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat deshalb 1998 eine Evaluierung der Wirkungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Auftrag gegeben, die in sechs Ländern (Äthiopien, El Salvador, Kenia, Mali, Ruanda und Sri Lanka) von jeweils zwei Wissenschaftlern durchgeführt wurde. Der zusammenfassende Querschnittsbericht wurde von Stefan Klingebiel vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) erstellt⁹², auf dem die folgenden Ausführungen im wesentlichen beruhen.

Ein Ergebnis der Evaluierung war, dass der direkte Einfluss, den die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands und auch der Gebergemeinschaft insgesamt auf die Beeinflussung von Konfliktsituationen hat, sehr begrenzt ist. Die wichtigsten Bereiche der Evaluierung waren Konflikterkennung, Wirkungen auf der Makro-Ebene, Wirkungen auf der Mikro-Ebene und Schlussfolgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Die wichtigsten Ergebnisse in bezug auf diese vier Bereiche waren die folgenden:

⁹¹ OECD: Paris 1997

⁹² Klingebiel, Stefan: Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen, Berlin 1999, (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 6/1999)

1. Konflikterkennung

Es gab in den untersuchten Ländern keinen Mangel an Informationen über Konflikte und sich anbahnende gewaltsame Auseinandersetzungen (early warning) aber es gab eine Tendenz, schlechte Nachrichten zu unterdrücken (kognitive Dissonanz). Dies führte dazu, dass frühzeitige Maßnahmen (early action) häufig unterblieben und zwar sowohl auf der Makro-Ebene (Botschaften) wie auf der 2. Mikro-Ebene (Projekte)

2. Wirkungen auf der Makro-Ebene.

Entwicklungszusammenarbeit hatte sowohl intendierte Wirkungen über den Politikdialog und politische Konditionalität als auch unbeabsichtigte Wirkungen. Die sechs Länderstudien kamen in bezug auf die Gesamtwirkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu unterschiedlichen Ergebnissen. Drei Studien (Kenia, Mali und Sri Lanka) kamen zu insgesamt positiven Wirkungen. Eine Studie (Ruanda) kam zu einem negativen Ergebnis, während eine weitere Studie (Äthiopien) zu einem ambivalenten Ergebnis gelangte und im Falle El Salvador keine Wirkungen festgestellt werden konnten.

3. Wirkungen auf der Mikro-Ebene.

Die Erfahrungen mit direkt konfliktbezogenen Maßnahmen (Positivmaßnahmen) der offiziellen deutschen Entwicklungszusammenarbeit wie auch der Nicht-Regierungsorganisationen waren durchaus positiv. So hatten Rehabilitierungs- und Stabilisierungsprogramme in Sri Lanka oder das Nord-Mali-Programm positive intendierte Wirkungen auf potentielle wie akute Konfliktsituationen. Maßnahmen zur Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten in Äthiopien und El Salvador waren ebenfalls erfolgreich.

Projekte, die nicht direkt auf Krisenprävention gerichtet sind (die große Mehrzahl aller Projekte) hatten vielfältige nicht-intendierte Wirkungen auf Konfliktsituationen. Positive Wirkungen waren vor allem im Bereich der Reduzierung struktureller Konfliktursachen wie Verringerung regionaler Disparitäten oder Verringerung der Degradierung natürlicher Ressourcen festzustellen. Nicht-intendierte negative Wirkungen waren vor allem verstärkte Disparitäten zwischen ethnischen Gruppen (Sri Lanka), verstärkte Kontrolle durch Monitoring-Strukturen (El Salvador) und Unterstützung korrupter klientelistischer Strukturen (Kenia).

4. Schlussfolgerungen (lessons learned) für die Entwicklungszusammenarbeit

- *Verbesserte Konflikterkennung.* Die Informationssysteme müssen verbessert werden und vor allem muss der Austausch von Informationen zwischen Ministerien und Durchführungsorganisationen sichergestellt werden. Um dem Trend zu „kognitiver Dissonanz“ zu begegnen, sollte ein System objektiver Krisenindikatoren entwickelt werden.
- *Konfliktfolgenabschätzung.* Da in vielen Fällen nicht-intendierte negative Wirkungen festgestellt wurden, sollten alle Projekte einer Konfliktfolgenabschätzung (Conflict Impact Assessment) unterzogen und eine Länderstrategie zu Krisenprävention entwickelt werden.
- *Politik-Koordinierung.* Es ist unbedingt notwendig abzuschätzen, ob nicht andere Politikbereiche (Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, Verteidigungspolitik) die konfliktbezogenen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen oder sie möglicherweise konterkarieren. Insgesamt sollte die Außenpolitik die Koordinierung aller konfliktrelevanten Politikbereiche übernehmen.
- *Mitarbeiterschulung in Konflikt-Management.* Die Mitarbeiter in der Entwicklungszusammenarbeit sehen sich mit völlig neuen Anforderungen konfrontiert, wenn Konfliktsituationen entstehen. Ihre Fähigkeit, mit diesen Herausforderungen fertig zu werden, hängt davon ab, ob sie entsprechend vorbereitet wurden und ob ihre Aufgabenbeschreibung angemessen ist. Trainingsmöglichkeiten für „Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen“ sollten deshalb sowohl für die Mitarbeiter der Ministerien als auch der Durchführungsorganisationen angeboten werden.
- *Geber-Koordinierung.* Es ist wichtig, dass neben der Geber-Koordinierung auf internationaler Ebene (vor allem bei den Geber-Treffen in Paris) auch auf der nationalen Ebene spezielle thematische Gebergruppen vor allem zur Krisenprävention eingerichtet werden. Nur wenn sich eine genügende Anzahl wichtiger Geber bereit findet konfliktrelevante Maßnahmen zu ergreifen, besteht eine Chance positive Wirkungen zu erzeugen.

2. Konflikterkennung und Informationsfluss

Der erste Schritt in der Krisenprävention ist die Erkennung der Konflikte, die zu einer Frühwarnung (early warning) und im günstigen Fall zu ersten Maßnahmen (early action) führt. Während es in den untersuchten Ländern auch für externe Akteure keinen Mangel an Informationen über Konflikte gab, erwies sich die Interpretation dieser Informationen häufig als sehr problematisch. Konfliktinformationen erreichen externe Akteure sowohl auf der nationalen Ebene (Botschaften, Nichtregierungsorganisationen) als auch auf der lokalen Ebene der Projekte. Auf beiden Ebenen konnte eine Tendenz beobachtet werden,

„schlechte Nachrichten“, also insbesondere solche über drohende gewaltsame Konflikte, zu unterdrücken. Diese Tendenz wird in der Psychologie als „kognitive Dissonanz“ bezeichnet, was bedeutet, dass Menschen, die ein positives Bild von ihrem Umfeld haben, dieses nicht gerne korrigieren, wenn diesem widersprechende Nachrichten auftauchen und dann lieber diese Nachrichten übergehen oder ihnen keine Bedeutung beimessen. Ein extremer Fall von kognitiver Dissonanz war die Situation vor dem Völkermord in Ruanda als die meisten ausländischen Geber an ihrem Bild von Ruanda als einem Musterfall von Entwicklungszusammenarbeit festhielten und sporadische Informationen über die drohende Katastrophe (geheime Waffenlager, Todeslisten, Hetzkampagnen) nicht wirklich ernst nahmen.

Die wichtigsten Gründe für diese kognitive Dissonanz waren:

- auf der nationalen Ebene versuchten die Botschaften gute diplomatische Beziehungen mit der Regierung des Gastlandes zu unterhalten, „schlechten Nachrichten“ nachzugehen bedeutet fast immer diplomatische Schwierigkeiten.
- auf der lokalen Ebene möchten die Projektmitarbeiter nicht ihr eigenes Projekt gefährden, indem sie den Aufsichtsgremien über die wahre Gefahr der Konflikte berichten, der sie ausgesetzt sind. Hinzu kommt, dass noch weitgehend die Vorstellung verbreitet ist, dass zu viel Erwähnung von drohenden und aktuellen Konflikten in den offiziellen Berichten von den Vorgesetzten nicht gerne gesehen wird und man besser versuche, die Konflikte in aller Stille vor Ort zu lösen.

Im Falle Kenias konnten beide Aspekte der kognitiven Dissonanz beobachtet werden. Eine Studie über die Erfahrungen mit Krisenprävention, die eine Durchführungsorganisation in Auftrag geben wollte, wurde von der Botschaft blockiert, aus Furcht, dies könnte die guten Beziehungen mit der kenianischen Regierung stören. Auf der Projektebene wurden sehr ernste Bedrohungen des Projektpersonals, die auf Landverteilungskonflikten beruhten, in offiziellen Dokumenten nicht festgehalten, wahrscheinlich aus Furcht das Projekt werde dann eingestellt. Auch in anderen Projekten in Kenia konnte eine Tendenz der Mitarbeiter festgestellt werden, die „politische Dimension“ aus der Entwicklungszusammenarbeit herauszuhalten. Eine verständliche Idee, die aber in einem Land wie Kenia, das auf allen Ebenen von politischer Korruption und Klientelismus durchdrungen ist, völlig utopisch wirkt.

Ein Ansatz, um das Informationssystem zu verbessern und die „kognitive Dissonanz“ abzubauen, ist die Einführung objektiver Kriterien, mit denen das Krisenpotential eines Landes oder auch eines Projektes zu einem bestimmten Zeitpunkt erfasst werden kann. Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

(BMZ) hat eine Studie zur Entwicklung von Krisenindikatoren in Auftrag gegeben, die in regelmäßigen Abständen zur Beurteilung der Konfliktsituation angewendet werden sollen. Bei Überschreitung eines bestimmten Grenzwertes sollte dann automatisch ein „Early Warning Prozess“ eingeleitet werden. Dieser Indikatorenkatalog umfasst sowohl „strukturelle Konfliktfaktoren“ wie extreme Einkommensdisparitäten zwischen ethnischen Gruppen, mangelnde Legitimität des Staates oder ökologische Degradation der natürlichen Umwelt, als auch „auslösende Konfliktfaktoren“ (triggering factors), wie das Auseinanderbrechen wichtiger gesellschaftlicher Institutionen, die Diffamierung ethnischer Minderheiten in den Medien oder der Aufbau para-militärischer Einheiten.

3. Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf der Makro-Ebene

Die sechs Länderstudien kommen in bezug auf die Gesamtwirkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen zu unterschiedlichen Ergebnissen. In drei Studien (Kenia, Mali, Sri Lanka) werden überwiegend positive Wirkungen festgestellt. Eine Studie (Ruanda) kommt zu einem negativen, eine weitere (Äthiopien) zu einem ambivalenten Ergebnis und die Studie über El Salvador kann überhaupt keine Wirkungen feststellen.

3.1. Intendierte Wirkungen: Politikdialog und Konditionalität

Der Politikdialog kann sowohl auf der bilateralen wie auf der multilateralen Ebene geführt werden. Auf der bilateralen Ebene geben die regelmäßigen Regierungsverhandlungen und der ständige Dialog der Botschaften mit den Regierungsbehörden immer wieder Gelegenheit Sorgen in bezug auf Konfliktsituationen zum Ausdruck zu bringen. Möglichkeiten für einen multilateralen Politikdialog bestehen vor allem bei den von der Weltbank organisierten Consultative Group Meetings, bei den Verhandlungen mit der Europäischen Union sowie im Rahmen von Treffen mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen.

In der Mehrzahl der untersuchten Länder wurden Fragen der Konfliktprävention im Rahmen des bilateralen Politikdialogs angesprochen, meist jedoch nur um Befürchtungen zu äußern oder auch um Kritik zu üben (Sri Lanka und Ruanda), nur in einem Fall (Kenia) wurde explizit das Instrument der politischen Konditionalität eingesetzt.

3.2. Politische Konditionalität zur Krisenprävention: Der Fall Kenia

Als im Jahre 1991 das Einparteienregime in Kenia heftige Proteste der demokratischen Kräfte im Land mit brutaler Repression zu ersticken versuchte und die gewaltsamen Auseinandersetzungen in eine nationale Krise zu eskalieren drohten, beschlossen die Geber-Länder ihre Entwicklungshilfe „einzufrieren“ und verlangten die Abschaffung des

repressiven Einparteienstaates. Deutschland spielte als einer der wichtigsten Geber auf der bilateralen wie auf der multilateralen Ebene eine wichtige Rolle und trug wesentlich dazu bei, dass eine gemeinsame Position der Geberländer zustande kam.

Die starke politische Konditionalität (Entwicklungshilfemittel in Höhe von 360 Mio. US\$ wurden zeitweise gesperrt) hatte sowohl positive wie negative Wirkungen. Als positive Wirkung kann gewertet werden, dass der Präsident freie Wahlen zuließ und das Einparteienregime abschaffte, was zu einer zunehmenden politischen Offenheit, mehr Partizipation der Bevölkerung und einem – von ständigen Rückschlägen begleiteten Demokratisierungsprozess- führte, wodurch eine nationale Krise wie in vielen anderen afrikanischen Ländern bisher verhindert wurde. Als negative Wirkung muss eine Zunahme gewaltsamer ethnischer Konflikte (tribal clashes) gesehen werden, die von der Regierung inszeniert wurden, um die Demokratisierung zu blockieren und ihre Macht zu erhalten.

Insgesamt kann das Instrument der politischen Konditionalisierung als erfolgreich im Sinne der Krisenprävention bezeichnet werden, was vor allem auf vier Faktoren zurückzuführen war:

- Die Existenz starker interner Kräfte, die für die Demokratisierung in ihrem Lande kämpften, so dass die Intervention von außen lediglich eine Verschiebung der Machtverhältnisse zu ihren Gunsten war (tipping the balance).
- Die starke Abhängigkeit des Regimes von Entwicklungshilfe-Mitteln.
- Die dramatisch reduzierte strategische Bedeutung des Landes nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes.
- Das koordinierte Vorgehen der wichtigsten Geber-Länder und der internationalen Finanzinstitutionen. In keinem der anderen untersuchten Länder war eine derartige, für die Wirkung der politischen Konditionalität entscheidende Konstellation vorzufinden.

3.3. Nicht-intendierte Wirkungen

Während im Falle der politischen Konditionalität die Entwicklungshilfemittel direkt zur Krisenprävention in Konfliktsituationen eingesetzt werden, hat Entwicklungszusammenarbeit auch vielfältige indirekte oder nicht-intendierte Wirkungen, positive wie negative. Als wichtigste positive Wirkungen konnten in den Länderstudien die folgenden identifiziert werden:

- *Reduzierung der strukturellen Ursachen* für gewaltsame Konflikte (regionale Einkommensdisparitäten, mangelnde Beschäftigungsmöglichkeiten, Konflikte um natürliche Ressourcen)
- *Reduzierung der Korruption* und der Klientensysteme durch strukturelle Anpassungsprogramme (Abschaffung von staatlichen Lizenzen als Hauptquelle für Korruption, Privatisierung von para-staatlichen Unternehmen und Abschaffung von Pfründen)

Wichtige negative Wirkungen waren:

- *Unterstützung repressiver Regime, die selbst gewaltsame Konflikte verursachen (Äthiopien)*
- *Verstärkung regionaler Ungleichgewichte durch die Förderung von Regionen, die die Machtbasis der regierenden Eliten darstellen (El Salvador)*

4. Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf der Mikro-Ebene

4.1. Explizit konfliktbezogene Maßnahmen

Die Erfahrungen mit explizit konfliktbezogenen Maßnahmen sowohl der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit als auch der geförderten Nicht-Regierungsorganisationen waren weitgehend positiv. Verschiedene Rehabilitierungsprogramme in Sri Lanka und vor allem das Nord-Mali-Programm hatten ausgesprochen positive Wirkung auf die Konfliktsituation. Die Maßnahmen trugen vor allem dazu bei, die Situation zu normalisieren und Rechtsbrüche und Willkürakte zu vermindern. In Mali konnte durch das Projekt die Bereitschaft der gesellschaftlichen Gruppen, zu gewaltsamen Mitteln der Konfliktaustragung zu greifen, reduziert und vermehrtes Verständnis unter den kriegführenden Parteien erzeugt werden. Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme für Kombattanten in Äthiopien und El Salvador erwiesen sich ebenfalls als sehr erfolgreich.

Die explizit konfliktbezogenen Maßnahmen der Nicht-Regierungsorganisationen hatten weitgehend positive Wirkungen, was sich unter anderem auch darin zeigte, dass sie verschiedentlich gewaltsame Gegenreaktionen repressiver Regime (Äthiopien, Kenia) erzeugten. Beispiele Positiver Wirkungen waren:

- Maßnahmen der Kirchen zur Konfliktregelung in Kenia in Gebieten, in denen gewaltsame Auseinandersetzungen stattgefunden hatten, bewirkten, dass politische Prozesse für die betroffene Bevölkerung transparenter wurden und lokale Reformen durchgeführt werden konnten.

- In El Salvador konnten die deutschen Kirchen erhebliche manpower, ideologische und materielle Unterstützung zur friedlichen Regelung von Konflikten einsetzen.

Die Arbeit der Kirchen unterschied sich von der Arbeit der politischen Stiftungen in einem wichtigen Punkt: während die Kirchen in der Regel sehr gute eigene lokale Vertreter hatten, waren die Stiftungen darauf angewiesen, geeignete lokale counterparts zu identifizieren, ein Ansatz, der zuweilen große Probleme verursachte (El Salvador)

4.2. Nicht-konfliktspezifische Maßnahmen

Die große Mehrzahl der deutschen Entwicklungshilfeprojekte waren nicht auf Krisenprävention gerichtet, hatten aber in den meisten Fällen nicht-intendierte positive wie negative Wirkungen auf die Konfliktsituation in den betreffenden Ländern. Wichtige negative Wirkungen waren:

- Entwicklungsprojekte trugen dazu bei, ethnische Disparitäten zu vergrößern, da durch Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Staudämme) ethnische Minderheiten zum Umsiedeln veranlasst wurden.
- Maßnahmen zur Unterstützung der Dezentralisierung verhalfen der Regierung zu einem Ausbau des Monitoring- und Überwachungssystems und förderten somit die repressive Kapazität des Regimes (El Salvador)
- Entwicklungsprojekte kamen korrupten klientelistischen Strukturen zugute, da die Vergabe von Land in Siedlungsprojekten nicht wie geplant nach objektiven Kriterien erfolgte, sondern nach Beziehungen zu lokalen Entscheidungsträgern, wodurch sich das Konfliktpotential dramatisch erhöhte (Kenia)
 - Siedlungsprojekte ermöglichen es der Regierung, Siedler der ethnischen Mehrheit in Gebieten ethnischer Minderheiten anzusiedeln, was dann direkt zu gewaltsamen Konflikten führt (Sri Lanka)

4.3. Nicht-intendierte Konfliktverschärfung: Fallstudie Sri Lanka

Die Regierung Sri Lankas förderte seit etwa 1940 Umsiedlungsprojekte, um die wachsende Landknappheit im Südwesten des Landes, wo die Bevölkerung mehrheitlich singhalesisch ist, zu reduzieren. Das Mahaveli-Projekt in einer Region, die hauptsächlich von Tamilen bewohnt wird, sieht die Errichtung einer Vielzahl von größeren und kleineren Staudämmen vor, die der Gewinnung von elektrischer Energie und Bewässerungsland dienen sollen. Die Regierung plante mindestens 74% der Siedlungsfläche an Singhalesen zu vergeben, was als eine der wesentlichen Ursachen für den Bürgerkrieg zwischen Tamilen und Singhalesen bezeichnet wird.

Die internationale Gebergemeinschaft unterstützte das Mahaveli-Projekt seit 1977. Deutschland steuerte zwei große Kredite für die Finanzierung von zwei Staudämmen bei

(Randenigala DM 400 Mio., Rantembe DM 230 Mio.). Ein Kredit wurde vor dem Ausbruch des Bürgerkrieges, der andere nach dem Ausbruch vereinbart. Lange Zeit betrachtete die deutsche Regierung den ethnischen Hintergrund des Mahaveli-Projektes nicht als ein besonderes Problem. Noch im September 1983 erwiderte die Regierung auf eine Anfrage im deutschen Bundestag, dass das Projekt keine erkennbaren Auswirkungen auf den Konflikt zwischen Tamilen und Singhalesen habe. Die Ansiedlung würde ausschließlich von der Regierung Sri Lankas finanziert und implementiert und liege deshalb allein in ihrer Verantwortung. Erst in den 90er Jahren begannen einige Geber (Norwegen, Kanada, Weltbank) ihre Entwicklungszusammenarbeit kritisch zu hinterfragen.

5. Schlussfolgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen weist Besonderheiten auf und verlangt ein spezielles Vorgehen. Um eine hohe Wirksamkeit zu erreichen sind (1) ein hoher Grad an Flexibilisierung, (2) eine größere Verantwortungs- und Risikobereitschaft, (3) veränderte Verfahren und (4) Einschränkungen hinsichtlich des Nachhaltigkeits- und des Partnerschaftsprinzips erforderlich. Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Evaluierung sind:

- *Verbesserte Konflikterkennung.* Die Informationssysteme müssen verbessert werden und vor allem muss der Austausch von Informationen zwischen Ministerien und Durchführungsorganisationen sichergestellt werden. Um dem Trend zu „kognitiver Dissonanz“ zu begegnen, sollte ein System objektiver Krisenindikatoren entwickelt werden.
- *Konfliktfolgenabschätzung.* Da in vielen Fällen nicht-intendierte negative Wirkungen festgestellt wurden, sollten alle Projekte einer Konfliktfolgenabschätzung (Conflict Impact Assessment) unterzogen und eine Länderstrategie zu Krisenprävention entwickelt werden.
- *Politik-Koordinierung.* Es ist unbedingt notwendig abzuschätzen, ob nicht andere Politikbereiche (Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, Verteidigungspolitik) die konfliktbezogenen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen oder sie möglicherweise konterkarieren. Insgesamt sollte die Außenpolitik die Koordinierung aller konfliktrelevanten Politikbereiche übernehmen.
- *Mitarbeiterschulung in Konflikt-Management.* Die Mitarbeiter in der Entwicklungszusammenarbeit sehen sich mit völlig neuen Anforderungen konfrontiert,

wenn Konfliktsituationen entstehen. Ihre Fähigkeit, mit diesen Herausforderungen fertig zu werden, hängt davon ab, ob sie entsprechend vorbereitet wurden und ob ihre Aufgabenbeschreibung angemessen ist. Trainingsmöglichkeiten für „Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen“ sollten deshalb sowohl für die Mitarbeiter der Ministerien als auch der Durchführungsorganisationen angeboten werden.

- *Geber-Koordinierung.* Es ist wichtig, dass neben der Geber-Koordinierung auf internationaler Ebene (vor allem bei den Geber-Treffen in Paris) auch auf der nationalen Ebene spezielle thematische Gebergruppen vor allem zur Krisenprävention eingerichtet werden. Nur wenn sich eine genügende Anzahl wichtiger Geber bereit findet konfliktrelevante Maßnahmen zu ergreifen, besteht eine Chance positive Wirkungen zu erzeugen.

Zusammenfassend soll betont werden, dass Konflikte zwar notwendige Elemente eines Entwicklungsprozesses darstellen und deshalb nicht verhindert werden können und sollen. Das Ziel ist jedoch, durch Entwicklungszusammenarbeit zu ihrer friedlichen und konstruktiven Lösung beizutragen und zu verhindern, dass sie auf gewaltsame Weise angegangen werden (Krisenprävention).

Winrich Kühne

Fortentwicklung von Krisenprävention und Friedenseinsätze – von den Blauhelmen zu multidimensionalen Einsätzen

1. Einleitung

Charakter und Dynamik der Friedenseinsätze haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte grundlegend verändert. Leicht bewaffnete Blauhelme mit weißen Fahrzeugen beherrschen nur noch ausnahmsweise das Bild. Statt dessen ist die Präsenz schwerbewaffneter Einheiten in Friedenseinsätzen gängig geworden. Zugleich wurde, anders als bei früheren Einsätzen, die enge Zusammenarbeit von Militär, Polizei und zivilen Organisationen zu einem tragenden Pfeiler.

Das Ausmaß des Wandels wird in Politik, Medien und auch der Friedensforschung noch immer unzureichend verstanden. Aber auch in der UNO fällt es vielen schwer, sich von alten Vorstellungen zu lösen, so daß am Begriff „peace-keeping“ in allen Dokumenten eisern festgehalten wurde. Das soll sich jetzt ändern. In seinem Report „Wir, die Völker“ für die Millennium-Generalversammlung im Herbst 2000 spricht Kofi Annan bewußt von „peace operations“ statt von „peacekeeping“ und stellt fest: „While traditional peacekeeping had focused mainly on monitoring ceasefires, today’s complex operations are very different.“

2. Von der ersten zur dritten Generation

In der Tat, die heutigen Einsätze haben nicht mehr viel mit den Blauhelmeinsätzen der Vergangenheit gemeinsam. Beginnend mit UNTSO 1948 im Nahen Osten und dann insbesondere UNEF auf dem Sinai Mitte der 50er und UNFICYP auf Zypern Mitte der 60er Jahre waren sie in aller Regel beschränkt auf die Beobachtung und/oder Überwachung von Waffenstillständen. *Konsens*, *Neutralität* sowie die Anwendung von Gewalt ausschließlich zur persönlichen *Selbstverteidigung* waren dementsprechend die drei konzeptionellen Grundpfeiler der ersten Generation von Friedenseinsätzen.

Diese klare Grundstruktur war allerdings mit einem Nachteil behaftet: Die meisten Einsätze, wie UNTSO im Nahen Osten und UNFICYP auf Zypern, waren im Hinblick auf Konfliktlösung *statisch* und konnten auch deshalb bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen werden. Denn die Groß- und Supermächte teilten lediglich das Interesse, Konflikte einzufrieren, damit sie nicht zu globalen, möglicherweise sogar nuklearen

Auseinandersetzungen eskalierten. Konflikt-lösung war insofern nicht möglich. Das traditionelle Peacekeeping ist ein Kind des Kalten Krieges!

Ende der 80er Jahre wurde durch das Ende des Ost-West-Konflikts im Sicherheitsrat (SR) der Weg frei für eine Verständigung nicht nur auf Waffen-stillstände, sondern auch auf Konfliktlösung. Langjährige Auseinander-setzungen wie die in Namibia, Mittelamerika und Kambodscha konnten plötzlich zu Ende gebracht werden. Die *zweite Generation* von Einsätzen kam auf. Sie ist charakterisiert durch *Dynamik* im Sinne eines im Einsatz angelegten Prozesses zur Konfliktlösung und durch *Multidimensionalität* in Form einer Ausweitung auf eine Reihe nichtmilitärischer Bereiche, die für die Lösung der Konflikte jeweils wichtig sind. Die militärische Beobachtung und Überwachung von Waffenstillständen ist nur noch *eine Aufgabe* unter anderen. Polizeiaufgaben, Vorbereitung von Wahlen, humanitäre Hilfe und Beobachtung der Menschenrechtssituation, Aufbau der zivilen Verwaltung und des Justiz-wesens, Rückführung von Flüchtlingen, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kombattanten etc. kommen hinzu. In seiner Agenda für den Frieden prägte Boutros Boutros-Ghali 1992 für diese Aktivitäten den Begriff des *post-conflict peacebuilding*. Er hat heute strategische Bedeutung.

Die schnellen Erfolge in Namibia, in Mittelamerika und in Mozambique weckten in Politik und Öffentlichkeit allerdings völlig überzogene Erwartungen an die künftige Rolle der UNO. Denn andere Missionen – UNOSOM in Somalia, UNAMIR in Ruanda und UNPROFOR in Bosnien – gerieten in große Schwierig-keiten und wurden vor allem mit einem Problem nicht fertig: Die feierliche Unterzeichnung von Waffenstillständen und Friedensvereinbarungen bedeutete bei den durch Staatszerfall, ethnische Rivalitäten und Warlords gekenn-zeichneten Konflikten keineswegs ein Ende der Gewalt. Peacebuilding hatte keine oder nur eine geringe Chance. Die hierfür zuständigen zivilen Mitarbeiter wurden in ihrer Arbeit behindert, bedroht und vereinzelt sogar umgebracht. Hier sei nur an die Zustände in Somalia im Herbst 1992 erinnert!

Die internationale Gemeinschaft bzw. die UNO stand vor einer schwierigen Entscheidung. Entweder sie gab auf und zog sich zurück oder sie fand einen Weg, die Gewalt unter Kontrolle zu bringen und für das Peacebuilding ein sogenanntes *secure environment* herzustellen. Die Antwort des SR bestand darin, die Führer von Friedenseinsätzen, sei es im Rahmen der UNO, der NATO oder von sogenannten Koalitionen der Willigen, auf der Basis von Kap.VII (Art. 39, 42) der UN-Charta zu ermächtigen, zur Herstellung eines solchen *environment* äußerstenfalls auch militärische Gewalt einzusetzen. Die *dritte Generation*, das sogenannte *robuste* Peacekeeping, war entstanden. Somalia machte den Anfang.

Diese Einsatzform hat sich durchgesetzt. Die Bilanz der UN-Mandate seit Mitte der 90er Jahre ist eindeutig. Bei fast allen Einsätzen waren die Waffen-stillstands- und Friedensvereinbarungen durch Mandate abgesichert, die auf Kap. VII basierten. Und eine Schlüsselaussage des Brahimi-Reports lautet, daß „robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence“ eine Grundvoraussetzung für erfolgreiches Handeln ist.

Traditionelle Blauhelmeinsätze sind jedoch nicht überflüssig geworden. Wo sie möglich sind, wie bei MINURCA in der Zentralafrikanischen Republik, sollen sie zum Zuge kommen. Der Entscheidung muß jedoch eine sorgfältige Prüfung des Gewaltpotentials im konkreten Konflikt auch nach der Unterzeichnung eines Friedensabkommens vorangehen. Die Entwicklung zum *worst case* muß, anders als bei den traditionellen Einsätzen üblich, eingeplant werden. Im Falle Sierra Leones unterblieb eine solche Prüfung!

3. ...eine vierte Generation?

Mit einem gewissen Recht kann man inzwischen von einer *vierten Generation* sprechen. Denn einige Einsätze der zweiten und dritten Generation sind nicht nur robust und multidimensional, sie gehen auch bei der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung wesentlich weiter. In Ansätzen UNTAC in Kambodscha, später UNTAES in Ost-Slavonien und jetzt UNTAET in Ost-Timor und UNMIK/KFOR im Kosovo (m.E. auch das Office of the High Representative in Bosnien) werden im Mandat ausdrücklich „exekutive“ Aufgaben zugewiesen, sie haben also Regierungsgewalt. Die Einsatzleiter können zur Durchsetzung des Mandats notfalls Maßnahmen direkt gegenüber den lokalen Akteuren und Institutionen anordnen. Davon machen sie durchaus Gebrauch, zum Beispiel durch Anberaumung von Wahlen, Entlassung von Bürgermeistern, Anordnung von Verhaftungen, Ausstellung von Pässen etc.

Die Einsätze dieser vierten Generation lassen sich als *peace support and governance*-Operationen charakterisieren. Auch der Brahimi-Report erkennt die Bedeutsamkeit des Wandels in Richtung „exekutive“ Mandate ausdrücklich an, insbesondere im Zusammenhang mit den Aufgaben der Polizei.

4. Konsens und Unparteilichkeit weiter wichtig

Konsens und *impartiality* bleiben bei robusten Einsätzen strategische Pfeiler, allerdings aus anderen Gründen als bei den traditionellen Einsätzen. Bei diesen war Zustimmung insbesondere der jeweiligen Regierung mangels eines Mandats gemäß Kap. VII der UN-

Charta eine völkerrechtlich zwingende Voraussetzung. Ohne diese Zustimmung wären Präsenz und Aktivitäten der Truppen eine völkerrechtswidrige Einmischung gewesen.

Jetzt sind Zustimmung und Unparteilichkeit vor allem aus praktischen Gründen notwendig. Denn ohne die Zustimmung, ja aktive Beteiligung der Konfliktparteien und der Bevölkerung hat der Friedenseinsatz auf Dauer keine Aussicht auf Erfolg. Frieden kann auch weiterhin nicht von außen militärisch erzwungen werden. (Diese Tatsache hatten die US-Generäle und ihre Berater in Somalia bei ihrem Vorgehen gegen Aidid 1993 verkannt.)

Die Andersartigkeit der heute relevanten Konflikte verlangt jedoch ein Umdenken, Konsens und Unparteilichkeit sind neu zu definieren. Die UNO hat dem neuen Verständnis in ihren Leitlinien für Peacekeeping-Einsätze schon vor einigen Jahren Rechnung getragen. *Impartiality* ist nicht mehr im Sinne von neutraler Abstinenz und Äquidistanz zu verstehen, sondern als aktive Unparteilichkeit. Die Kritik mancher Journalisten am Einsatz von Gewalt, durch den die UNO angeblich nun „Partei“ geworden sei, basiert häufig auf überholten Neutralitätsvorstellungen.

Große Schwierigkeiten bereitet ein anderer Punkt: Wo ist normativ die Grenze für Konsens und Unparteilichkeit zu ziehen, wenn massive Menschenrechtsverletzungen oder gar Völkermord begangen werden? Diese Frage stellte sich bei den traditionellen Blauhelmeinsätzen auf dem Sinai oder den Golan-Höhen nicht. Die Bluttaten erst in Srebrenica und Ruanda und jetzt in Sierra Leone erfordern eine klare Antwort. Unparteilichkeit und Konsens dürfen nicht länger, so nun auch die Meinung von Kofi Annan und den Autoren des Brahimi-Reports, zur Duldung massiver Menschenrechtsverletzungen oder sogar von Völkermord führen.

Dieser Imperativ wird in der Praxis nicht so einfach umzusetzen sein. Denn häufig fehlt es den Friedensmissionen an den Mitteln, ihn durchzusetzen. *Glaubwürdigkeit* im Hinblick auf die notwendige personelle und sachliche Ausstattung muß daher ergänzend zu einer grundlegenden Kategorie bei der Organisation und Durchführung moderner Friedenseinsätze werden! Bei UNPROFOR in Bosnien und UNAMIR in Ruanda wurde in dieser Hinsicht schwer gesündigt. Im Brahimi-Report heißt es entsprechend, daß im Gegensatz zur symbolischen, unbedrohlichen Präsenz, charakteristisch für traditionelle Einsätze, „größere Kräfte“ mit „glaubwürdiger Abschreckung“ gegenüber all jenen notwendig seien, die den Friedensprozeß stören wollen.

Was jedoch, wenn – wie bei Friedensmissionen zumeist in Afrika – der SR und die internationalen Führungsmächte eine glaubwürdige Ausstattung verweigern? Die Vorstellung, mit 5000 Mann einen Friedenseinsatz im Kongo durchführen zu können, ist

abenteuerlich. Der Kongo ist so groß wie Westeuropa. Der Rat der Brahimi-Kommission an den Generalsekretär (GS) und den SR ist eindeutig. In diesem Falle sollten keine falschen Kompromisse gemacht, sondern die Entsendung einer Friedenstruppe verweigert werden.

Wird sich dieser Rat in der Praxis umsetzen lassen? Würde Annan ihm folgen, müßte er seine Bemühungen, eine Mission in den Kongo zu entsenden, wohl einstellen. Auch die Fortsetzung der Mission in Sierra Leone könnte zweifelhaft werden. Washington, ebenso wie viele afrikanische Hauptstädte, würde heftig protestieren.

Die Kommission ist sich dieser politischen Realität bewußt und bietet einen Zwischenweg an. Mandate sollten vom SR so lange im Entwurfsstadium gehalten werden, bis der GS die feste Zusage der für diese Mission notwendigen Komponenten bestätigt. Selbst diesen Weg zu gehen wird vom GS viel Rückgrat erfordern, sowohl was den Druck aus dem SR als auch von anderen Mitgliedstaaten angeht. Kofi Annan wird das nach seiner Wiederwahl leichter fallen als vorher!

5. Polizei und Militär – unklare Aufgabenverteilung

Die zivile Polizei, Civpol im Jargon der UNO, hat sich seit Ende der 80er Jahre zu einem Schlüsselement moderner Friedenseinsätze entwickelt. Sie ist in der Regel der zivilen Komponente zu- und einem zivilen Kommando untergeordnet. Civpol erfüllt jedoch keine Polizeiaufgaben im originären, also exekutiven Sinne und ist deswegen in der Regel unbewaffnet. Das Aufgabenfeld von Civpol wird mit dem Akronym SMART umrissen: support, monitor, advice, report, train.

Der veränderte Konflikttypus und die Ausweitung der Mandate auf „exekutive“ Aufgaben zwingen hier jedoch ebenfalls zum Umdenken. Denn bei der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gibt es eine gravierende Lücke: Das Militär sieht sich nur für den äußeren, militärischen Teil der Ordnung zuständig. Es greift also nur dann ein, wenn bewaffnete Gruppen und Einheiten agieren, nicht aber bei anderen Formen ziviler Unruhe wie gewalttätige Demonstrationen, Massenaufmärsche, gewaltsame Kriminalität etc. Das sei weder sein Mandat noch seien die Soldaten dafür ausgebildet und ausgerüstet.

Diesen Standpunkt haben insbesondere die amerikanischen Kommandeure von IFOR und SFOR in Bosnien eingenommen. Im Kosovo hat die KFOR derartige Aufgaben mangels Polizei zwar zeitweise übernommen, doch haben ihre Kommandeure, zuletzt General Reinhardt, keinen Zweifel daran gelassen, daß sie dazu nur vorübergehend bereit sind.

Civpol, insoweit geht der Verweis der Generäle auf die Polizei fehl, hat für die geschilderte Aufgabe allerdings ebenfalls kein Mandat und auch nicht die Ausrüstung.

Verschiedene Lösungen sind denkbar und werden diskutiert. Einzelne militärische Einheiten könnten für derartige „grobe“ Polizeiarbeit umtrainiert und ausgerüstet werden. Die Militärpolizei ist hierfür besonders geeignet und wurde von den Amerikanern in Haiti entsprechend eingesetzt. Mehrheitlich scheint dieses Modell aber weder vom Militär noch von der Polizei favorisiert zu werden.

Ein anderes Modell ist die in Bosnien aufgestellte MSU (*Multinational Special Unit*). Sie hat eine Stärke von über 400 Personen und besteht mehrheitlich aus italienischen Carabinieri, einer paramilitärischen Polizeitruppe (ebenso wie die französische Gendarmerie oder die Guardia Civil und ähnlich wie früher der Bundesgrenzschutz). Sie sind militärisch ausgebildet und dem Militär zugeordnet, erfüllen aber in erster Linie Polizeiaufgaben. Solche Einheiten sind deswegen sowohl von der Ausbildung als auch der Ausrüstung her besonders geeignet für die Schließung der geschilderten Lücke bei den Friedensmissionen.

Drei Fragen sind im Hinblick auf die Fortentwicklung des Polizeikonzepts noch strittig: *Erstens*, ist es überhaupt richtig, die Polizei zu bewaffnen? Großbritannien und auch Deutschland haben ein entsprechendes Ersuchen des UN-Friedenseinsatzleiters in Bosnien negativ beantwortet. Im Kosovo dagegen wurden Civpol-Angehörige bewaffnet. *Zweitens* beruht die Einsatzfähigkeit dieser Polizeitruppe natürlich darauf, daß Staaten nicht nur einzelne Polizisten, die dann bunt zusammengewürfelt werden, sondern auch einheitlich ausgebildete Einheiten (*formed units*) entsenden. Sind die Staaten, ist die internationale Gemeinschaft gewillt, solche Einheiten in größerer Zahl zur Verfügung zu stellen? *Drittens*, sollen diese Einheiten unter militärischem oder zivilem Kommando stehen? In Bosnien ist SFOR der Auffassung, daß die MSU unter ihrem Kommando bleiben sollte. Der Leiter des dortigen UN-Einsatzes und seine Mitarbeiter halten das jedoch für einen Fehler, da dadurch die MSU im Hinblick auf ihre *Rules of Engagement* und auch die Einsatzführung militärisch und dadurch in ihrem Nutzen als Polizei weitgehend eingeschränkt bliebe. In Ost-Timor wurde ein anderer Weg beschritten; dort unterstellte man zwei „formed“ Polizeibataillone direkt dem zivilen Leiter des Friedenseinsatzes. Im Kosovo verfügen sowohl KFOR wie UNMIK über derartige verstärkte Polizei-einheiten.

Die Fortentwicklung des Polizeikonzeptes ist gegenwärtig zweifellos eine der wichtigsten Aufgaben im Zusammenhang der Friedenseinsätze. Das erkennt auch der Brahimi-Report an und fordert einen „doctrinal shift“ dieses Konzepts. Der Report empfiehlt zum Beispiel, daß die Civpol-Komponente eines Friedenseinsatzes in der Regel über eine Einheit verfügen sollte, die speziell für die Kontrolle von „civil disorder“ ausgebildet und ausgestattet ist. Des weiteren fordert er die Mitgliedstaaten auf, (a) einen zentralen Pool

für Civpol-Offiziere und Straftjustiz- sowie Strafverfolgungsexperten anzulegen, (b) regionale Trainings-Partnerships aufzubauen, (c) einen nationalen, für die Entsendung von Polizei- und anderem, für diesen Bereich relevanten zivilen Fachpersonal zuständigen „point of contact“ zu benennen. Zudem soll im UN Standby Arrangement System eine „on-call-list“ von 100 Polizei- und Justizexperten angelegt werden.

Schließlich wird empfohlen, die Polizei im UN-Hauptquartier aus der militä-rischen Abteilung herauszunehmen und zu einer eigenen, erheblich besser aus-gestatteten Abteilung zu machen. Außerdem soll im DPKO zur Beratung der Polizei eine neue Einheit aus *Criminal-Rule of Law*-Experten eingerichtet werden.

6. Stärkung des UN-Sekretariats

Die Stärkung des UN-Sekretariats in New York als Kommando- und Führungszentrale ist ein regelmäßig diskutiertes Thema. Zuletzt hatte Richard Holbrooke, der in einer Regierung Gore Außenminister zu werden hofft, einen Ausbau der Peacekeeping-Abteilung gefordert. Im Brahimi-Report wird der desolate Zustand in New York erfreulich ungeschminkt dargestellt. Keine Regierung, kein Verteidigungsminister, kein NATO-Generalsekretär würde zulassen, daß wie im UNO-Hauptquartier gegenwärtig insgesamt „27.000 Blauhelme vor Ort von nur 32 Offizieren“ im DPKO geleitet werden oder „8.000 Polizisten von einem Stab von 9 Personen im Hauptquartier“. Beigetragen hat zu diesen untragbaren Zuständen unter anderem, daß 130 Mitarbeiter, vor allem Offiziere, die als Gratispersonal im DPKO tätig waren, nach Hause geschickt wurden. Sie stammten aus den wohlhabenden Ländern des Nordens. Der Süden, mißtrauisch wegen der Möglichkeit einseitiger Einflußnahme, setzte in der Generalversammlung ihren Abzug durch.

Die Kommission stellt sich angesichts dessen energisch hinter eine alte Forderung: Der Personalbestand des DPKO müsse nachhaltig aufgestockt werden, gerade auch was Militär und Polizei betrifft. Die Stärkung des DPKO müsse als eine „core activity“ behandelt werden, die Finanzierung aus dem regulären Programmhaushalt der UNO erfolgen. (Auf die Möglichkeit von Gratispersonal greift die Kommission wohl wegen der geschilderten Schwierigkeiten nicht zurück.)

7. Neue Informations- und Analyseabteilung (EISAS)

Angesichts ihrer Multidimensionalität ist integriertes, zumindest in der Grundausrichtung strategisch gut abgestimmtes Vorgehen neben einem realistischen Mandat, ausreichenden Kapazitäten und kompetentem Personal eine der Grundbedingungen für den Erfolg von Friedenseinsätzen. Die Praxis läßt hier nach wie vor sehr viel zu wünschen übrig. Das Register der Sünden ist atemberaubend lang. Der Grund für diese Mißstände

ist einfach und wird von Praktikern klar benannt: „Jeder fordert Koordination, aber keiner will koordiniert werden.“

Ein häufiger Sünder ist die UNO selbst, insbesondere im Hinblick auf das Zusammenwirken ihrer unterschiedlichen Abteilungen im Sekretariat in New York oder das ihrer verschiedenen Unterorganisationen wie UNHCR, UNDP, UNICEF und WFP. Kofi Annan hatte bereits im Frühjahr 1997 zwei grundlegende Schritte getan, um Besserung zu erreichen. Erstens wurde eine *Senior Management Group* ins Leben gerufen, deren Mitglieder sich regelmäßig treffen. Alle Abteilungsleiter des Sekretariats und die Leiter der Unterorganisationen sind in ihr vertreten. Zweitens wurden alle Abteilungen und Programme in vier *Executive Committees* gruppiert, eines davon für *Peace and Security (ECPS)*, um sektoral besser zusammenarbeiten zu können. (Bemerkenswert ist, daß der UNO in einem Report des sonst so kritischen *U.S. General Accounting Office* für den amerikanischen Kongreß vom Mai 2000 aus-drücklich bestätigt wird, daß ihre interne Koordination durch diese Maßnahmen signifikant verbessert worden sei.)

Der Brahimi-Report widmet der Verbesserung der Struktur des Sekretariats viel Raum. Wichtig erscheint der Kommission vor allem, die Informations-, Analyse- und Strategieplanungsbasis der erwähnten ECPS zu stärken. Das ist in der Tat dringend notwendig und soll durch Schaffung eines *ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat (EISAS)* erreicht werden. EISAS soll auf Militär-, Polizei-, Informations- und Konfliktanalyse-Experten zugreifen können, innerhalb und außerhalb der UNO. Im Sekretariat, ja für die UNO insgesamt, soll sie eine strategische Rolle spielen für Informationssammlung, Konflikt-analyse, Konfliktvoraussage etc.

Ein wichtiger Adressat von EISAS sollen die *Integrated Mission Task Forces (IMTFs)* sein. Sie sind gedacht als wichtigster, departmentübergreifender Mechanismus für die Planung und fortlaufende Unterstützung von Friedens- und Peacebuilding-Missionen. Sie werden nur nach Bedarf eingerichtet. Das Personal wird aus den verschiedenen Abteilungen rekrutiert und in den IMTFs zusammengeführt. Das Konzept, darauf weist der Report ausdrücklich hin, basiert auf den in der Weltbank und in anderen Organisationen erprobten Konzepten des „matrix management“.

IMTFs sind ein interessanter Vorschlag. Wie effektiv sie in der Realität der UN-Bürokratie sein werden, muß die Praxis erweisen. Immerhin gibt es ein heißes Eisen, das auch die Kommission nicht anfaßt. Denn ein Teil der Schwierigkeiten, die mit IMTF und EISAS überwunden werden sollen, ließe sich – so meinen jedenfalls viele in New York – einfacher durch die Zusammenlegung der Peacekeeping-Abteilung (DPKO) und der Politischen Abteilung (DPA) bewältigen. Handfeste politische Interessen machen eine solche

Zusammenlegung aber unmöglich. Großbritannien und Frankreich haben sich die jeweilige Abteilungsleitung reserviert, obwohl Erbhöfe gerade auf der Ebene der Unter-Generalsekretäre eigentlich nicht dem Geist der UNO entsprechen. Angesichts seiner bevorstehenden Wiederwahl wird Kofi Annan hieran jedoch nicht rühren.

Auch Washington ist mit diesem Zustand nicht zufrieden, insbesondere nicht mit der französischen „Dominanz“ der Peacekeeping-Abteilung. Richard Holbrooke will eine stärkere amerikanische Präsenz. Das soll durch die Einführung eines *Stellvertretenden Unter-Generalsekretärs* dieser Abteilung erreicht werden. Jacques Klein, erfolgreicher Leiter des Friedenseinsatzes UNTAES in Ost-Slavonien und von UNMIBH in Bosnien, wurde von Holbrooke für diesen Posten ins Spiel gebracht. Paris hat jedoch seine Zustimmung bisher strikt verweigert.

8. Stand-by und schnelle Reaktion

In seinem Bericht für das Millennium-Treffen in New York beschreibt Kofi Annan treffend die absurde Lage der UNO bei Krisenprävention und Friedenseinsätzen. Die Weltorganisation befände sich in der Lage einer Feuerwehr, die – wenn sie einen Brand löschen soll – die Gemeinde erst einmal um Personal, Löschfahrzeuge und Schläuche bitten muß.

Ein untragbarer Zustand. Denn, wie der Brahimi-Report richtig feststellt, die ersten Wochen nach dem Abschluß eines Friedensabkommens sind in der Regel die entscheidende Phase für die Herstellung der Glaubwürdigkeit der internationalen Präsenz und für ihre Wirksamkeit. Die Friedensbereitschaft der Konfliktparteien ist wankelmütig und ebenso schnell verspielt wie die aktive Unterstützung der Bevölkerung.

Um Truppen und anderes Personal schneller entsenden zu können, hat die Peacekeeping-Abteilung in den letzten Jahren ein Stand-by-Register aufgebaut. 87 Staaten haben gegenwärtig fast 150 000 Personen als im Prinzip verfügbar angemeldet (davon ca. 4500 ziviles Personal und Polizisten). Diese Zahlen sind beeindruckend. Sie täuschen jedoch. Abgesehen davon, daß es sich häufig um Einheiten ohne die notwendige Ausrüstung und Ausbildung handelt, reagieren die Mitgliedstaaten meist hinhaltend oder ablehnend, wenn der GS sie konkret um die Entsendung von Personal bittet. Insbesondere die Industrieländer zögern sehr, wenn es um die Entsendung von Truppen in Gebiete außerhalb ihres unmittelbaren Interessenbereichs geht. Das Register „has yet to become a dependable supply of resources“, stellt die Kommission völlig richtig fest. In dieses ernüchternde Bild paßt die Tatsache, von der Kommission ebenfalls moniert, daß im Unterschied zu früheren Zeiten in den letzten Jahren fast 80% der Peacekeeping-Einheiten aus Entwicklungsländern kamen.

Die Verbesserung des Stand-by-Systems der UNO und der Fähigkeit zum *rapid deployment* ist deswegen ein Hauptanliegen des Brahimi-Reports. Die Fähigkeit müsse entwickelt werden, Kontingente und Einsatzmittel für traditionelle Peacekeeping-Operationen innerhalb von 30 Tagen nach Verabschiedung der SR-Resolution und für komplexe Friedensmissionen innerhalb von 90 Tagen vollständig vor Ort zu haben.

Die Kommission macht eine Reihe von Vorschlägen, wie das erreicht werden kann, unter anderem: (1) Im Kontext des Stand-by-Systems sollen Mitgliedstaaten sich zusammenschließen und kurzfristig entsendbare Einsatzkräfte jeweils in Brigadegröße aufstellen, ausrüsten und trainieren. (Die von den Skandinaviern initiierte und einsatzfähige *Standing High Readiness Brigade* entspricht diesem Modell). (2) Das UN-Sekretariat soll eine zentrale, internetgestützte Liste (*roster*) mit zivilem Personal erstellen, dessen Eignung bereits im Vorfeld überprüft wurde und das deswegen kurzfristig einsatzfähig ist. (Dieser Vorschlag trifft sich mit den Bemühungen einer Reihe von Staaten, einschließlich Deutschlands sowie der EU und der OSZE, die Ausbildung und Rekrutierung von zivilem Personal zu verbessern.) (3) Schließlich soll der Generalsekretär im Interesse einer schnellen Planung und Entsendung von Friedensmissionen autorisiert werden, sofort nach deren Mandatierung durch den SR über Gelder aus dem *Peacekeeping Reserve Fund* zu verfügen. Wer die umständlichen Budgetierungs- und Bewilligungsprozeduren der UNO (oder der EU) kennt, wird wissen, wie wichtig diese Forderung in der Praxis ist. Ohne schnelles Geld keine schnelle Friedensmission oder Krisenprävention!

9. Übertriebene Schonung des Sicherheitsrates?

Der Brahimi-Kommission ist zu bescheinigen, daß sie einen vorwärtsgerichteten und mutigen Bericht geschrieben hat. In einem Punkt allerdings scheint ihre Mitglieder die Courage verlassen zu haben. Der SR und insbesondere seine fünf ständigen Mitglieder (USA, Rußland, China, Großbritannien, Frankreich) erfahren eine erstaunliche Schonung. Das ist zu bedauern und setzt eine ungute Tradition im UNO-Hauptquartier in New York fort, nämlich die der allzu eifertigen Anpassung an Stimmungen und Interessen der Mächtigen im SR.

Denn der SR, so der Eindruck des Autors, ist noch unwilliger als das UN-Sekretariat, Lehren in die Praxis umzusetzen. Schließlich war es der SR, an dem 1994 eine Verstärkung des Friedenseinsatzes in Ruanda maßgeblich scheiterte. Und es war ebenfalls der SR, der die UNO einerseits mit dem Schutz von Srebrenica und anderen

Enklaven in Bosnien beauftragte, ihr aber andererseits statt der mindestens notwendigen 36 000 Soldaten weniger als 7000 gab – und das entgegen dem nachdrücklichen Rat von Boutros-Ghali und seinen Militärberatern. Die Katastrophe in Srebrenica war voraussehbar, ebenso wie die in Sierra Leone. Dort oktroyierten vor allem die ständigen SR-Mitglieder USA und Großbritannien der UNO einen Friedensvertrag, dessen Scheitern höchstwahrscheinlich war. Schließlich war es auch der SR, dem darin allerdings viele Mitgliedstaaten folgten, der seit Mitte der 90er Jahre einen Ausbau des UN-Stand-by-Systems und der Kapazität zur schnellen Reaktion eher behinderte als förderte. Die Kanadier hatten einen entsprechenden Plan ausgearbeitet.

Die Kommission hätte gut daran getan, den SR und seine ständigen Mitglieder in ihrer „primary responsibility“ (Art. 24 UN-Charta) für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit stärker in die Pflicht zu nehmen. Denn wenn die UNO ihre Fähigkeit zu robusten, multidimensionalen Einsätzen ausbauen soll, dann muß der SR angesichts der damit verbundenen Risiken nicht nur für die Mandatierung solcher Einsätze verantwortlich sein, sondern auch für ihre ausreichende Ausstattung. Die Praxis der Vergangenheit, die UNO zuerst mit völlig unzureichenden Mitteln und Mandaten ins Feld zu schicken und sie dann

wegen ihres angeblichen Versagens an den Pranger zu stellen, muß ein Ende haben!

Insgesamt bedarf es einer direkteren Verantwortlichkeit des SR bei Friedens-einsätzen, insbesondere bei den robusten. Eine Wiederbelebung und Reform des auf dem Papier ja nach wie vor existierenden *Generalstabsausschusses* (Art. 47) ist vereinzelt in die Diskussion gebracht worden. Man könnte sich auch vorstellen, daß die Informations- und Analyse-Einheit EISAS, so sie denn entsteht, in den strategischen Fragen von Krisenprävention und Friedens-einsätzen ein engeres Band zwischen Sekretariat und SR schafft.

Positiv ist, daß im SR selbst die Notwendigkeit zu mehr direkter Tuchfühlung mit den Friedensmissionen gesehen wird. Mehrmals haben sich hochrangige Delegationen des SR in jüngster Zeit persönlich in Krisengebiete zu Fact-finding- und Vermittlungsmissionen begeben – nach Indonesien (Ost-Timor), dann in den Kosovo und schließlich im Mai 2000 in den Kongo und ans Horn von Afrika. Eine Reise nach Sierra Leone ist vorgesehen. Das sind erste, wenn auch kleine Schritte in die richtige Richtung.

10. Prüfstein Finanzierung

Vorschläge zu einer signifikanten Verbesserung von Friedenseinsätzen und Krisenprävention durch die UNO sind bisher vor allem an zwei Faktoren gescheitert: *erstens* am großen Mißtrauen vieler Staaten gegenüber allen Maßnahmen, die ihre Souveränität und Entscheidungsfreiheit in Frage stellen könnten. Viele Staaten des Südens und die Großmächte sind sich in diesem Punkt erstaunlich einig.

Zweitens scheiterten sie daran, daß alle diese Maßnahmen Geld kosten. Die Bereitschaft zu einer beträchtlich besseren Finanzierung der UNO wird auch für den Brahimi-Report und für viele seiner durchaus richtigen Vorschläge zur letztlich entscheidenden und, so muß man befürchten, unüberwindlichen Hürde werden. Denn die Forderung nach besserer und vor allem zuverlässiger Finanzierung durchzieht den Report wie ein roter Faden, nicht zuletzt weil mehr qualifiziertes Personal benötigt wird. Eine zuverlässige Finanzierung sei aber nur durch Mittel aus den regulären Haushalten möglich und nicht aus Spenden, den sogenannten *voluntary contributions*. Aus letzteren wurden bisher insbesondere Maßnahmen des Peacebuilding bezahlt. Die Kommission dagegen will, daß in Zukunft auch Kernbereiche des Peacebuilding, speziell die Programme zur Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern der Konfliktparteien, zumindest in der Anfangsphase aus dem regulären Haushalt eines Friedenseinsatzes bezahlt werden.

Das ist eine richtige Forderung. Auf viele Abgeordnete des amerikanischen Kongresses und speziell den mächtigen Vorsitzenden seines Außenpolitischen Ausschusses, Jesse Helms, wird sie jedoch wie ein rotes Tuch wirken. Und der deutsche Finanzminister wird sie vermutlich auch nicht gerne hören. Läuft sie doch zwangsläufig auf eine Erhöhung der Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten für die UNO hinaus.