



Staatsentwicklung im Kontext fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung

Lernerfahrungen der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit

Impressum

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180
65726 Eschborn
Telefon +49 6196 79-0
Telefax +49 6196 79-1115
E-Mail: info@gtz.de

Internet:

<http://www.gtz.de>

Abteilung Staat und Demokratie
Governance-Cluster
Sektorvorhaben Good Governance und Demokratie

Verantwortlich:

Doris Beerling Henestrosa
Projektleiterin des Sektorvorhabens
„Good Governance und Demokratie“
E-Mail: doris.beerling-henestrosa@gtz.de

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Kontakt: Ludgera Klemp, Ref. 211
E-Mail: Ludgera.Klemp@bmz.bund.de
Internet: <http://www.bmz.de>

Eschborn, 2008

Staatsentwicklung im Kontext fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung

Lernerfahrungen der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	6
Einleitung	8
Teil I:	
Metastudie / Synthese von Lernerfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	10
Zusammenfassung – Lernerfahrungen der deutschen EZ auf einen Blick	26
Teil II: Kurzdarstellungen der Länderfallstudien	
1 Lernerfahrungen aus der Demokratischen Republik Kongo	30
2 Lernerfahrungen aus Guatemala	42
3 Lernerfahrungen aus Nepal	56
4 Lernerfahrungen aus Sierra Leone	72
5 Lernerfahrungen aus Simbabwe	84
6 Lernerfahrungen aus dem Südkaukasus	98
Abkürzungsverzeichnis	112

Vorwort

Gegenwärtig sind rund 30 Länder durch fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung gekennzeichnet: Ihre staatlichen Institutionen sind sehr schwach oder vom Zerfall bedroht; der Staat erfüllt seine Kernaufgaben nicht oder nur äußerst unzureichend. Die meisten dieser Länder zählen zu den ärmsten der Welt und sind weit von der Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele entfernt. Davon betroffen sind nach gängigen Berechnungen mehr als 20 Prozent der Weltbevölkerung, das heißt etwa 1,2 Milliarden Menschen.

Angesichts dieser dramatischen Lage steht der Umgang mit – aber auch die Prävention von – fragiler Staatlichkeit ganz oben auf der internationalen Agenda. Mit dem Aufruf „stay engaged, but differently“ hat sich die internationale Gebergemeinschaft das Ziel gesetzt, sich stärker als bisher in fragilen Situationen zu engagieren und herkömmliche Strategien zu überdenken. Auch die Bundesrepublik Deutschland misst dem Umgang mit fragiler Staatlichkeit zur Erreichung ihrer entwicklungspolitischen Zielsetzungen größte Bedeutung zu.

Die Diskussion darüber, wie Fragilität überwunden werden kann, stellt mehr und mehr das Konzept der Staatsentwicklung (State-building) in den Mittelpunkt. Allerdings fehlen bislang praktische Lernerfahrungen zu der unterstützenden Rolle, die die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Kontext fragiler Staatlichkeit dabei konkret spielen kann. Um diese Lücke zu schließen, hat die GTZ im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hierzu Lernerfahrungen aus der deutschen EZ erhoben. Der Arbeitsprozess wurde vom Sektorvorhaben „Good Governance und Demokratie“ in enger Abstimmung mit KfW, InWEnt, DED, der Wissenschaft sowie internationalen Gremien, insbesondere auf OECD-DAC-Ebene, durchgeführt. Auch die Ergebnisse, die wir Ihnen in vorliegender Publikation vorstellen möchten, wurden eng mit KfW, InWEnt und DED abgestimmt.

Nach OECD-Verständnis ist Staatsentwicklung als endogener Prozess zu betrachten, der auf einer konstruktiven und inklusiven Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft basiert und der die Leistungsfähigkeit, die Institutionen und die Legitimität des Staates stärkt. Durch gezieltes Capacity Development kann Entwicklungszusammenarbeit den Staat dabei unterstützen, Mechanismen aufzubauen, um auf Veränderungen zu reagieren und um politische Aushandlungsprozesse mit den Bürger/-innen führen zu können.

Die erhobenen Lernerfahrungen unterstreichen, dass Staatsentwicklung ein langfristiger Prozess ist, der über reines Institution-building hinausgeht und auch die gesellschaftliche Verankerung dieser Institutionen umfasst. Damit werden Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft unabdingbare Partner der Reformprozesse respektive der Entwicklungszusammenarbeit. Bei der Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen

muss allerdings darauf geachtet werden, dass diese nicht zum Aufbau von nichtstaatlichen Parallelstrukturen führt; die Stärkung legitimer staatlicher Strukturen und ihre Fähigkeit, auf die Erwartungen der Bürger/-innen einzugehen, bleibt daher weiter ein wichtiges Ziel. Eine wichtige Erkenntnis der Studien ist dementsprechend, dass der Kontakt zumindest zu ausgewählten staatlichen Stellen selbst unter schwierigsten Umständen nach Möglichkeit bestehen bleiben sollte.

Die Studien widmen der Förderung von Schnittstellen zwischen Staat und Gesellschaft besondere Aufmerksamkeit. Diese Schnittstellen sind für erfolgreiche Staatsentwicklungsprozesse zentral. Die Lernerfahrungen bieten hier Beispiele, wie Entwicklungszusammenarbeit die Entstehung von Räumen unterstützen kann, in denen staatliche und nichtstaatliche Akteure aufeinandertreffen und – im besten Fall – miteinander kooperieren. Ein Ergebnis der Fallstudien ist, dass es sich dabei sowohl um formale Organisationsformen – wie etwa Runde Tische oder Konsultativprozesse – als auch um informelle Arrangements handeln kann, solange diese möglichst transparent gestaltet sind. Die Analysen zeigen, dass die Entwicklungszusammenarbeit durch innovative Pilotprojekte ein großes Potenzial hat, neue öffentliche Räume zu schaffen. Verbesserungswürdig ist der systematische Aufbau von Interaktions- und Kooperationsräumen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, der aber – wie aus den Länderfallstudien ebenfalls hervorgeht – auch entscheidend von den jeweiligen politischen Ausgangsbedingungen abhängt.

Mit erfolgreicher Staatsentwicklung kann Fragilität dauerhaft überwunden bzw. das (neuerliche) Abgleiten in fragile Situationen verhindert werden. Die Lernerfahrungen verdeutlichen zwar, dass die Unterstützung eines solchen Prozesses der Entwicklungszusammenarbeit einen besonders langen Atem, eine dauerhafte Präsenz und auch den effektiven Einsatz erhöhter Ressourcen abverlangt. Aber die Investition in die Staatsentwicklung zahlt sich aus: Die Kosten des präventiven Handelns sind letztlich geringer als die humanitären, (sicherheits-) politischen und wirtschaftlichen Kosten, die durch den Zerfall eines Staates entstehen.

Ich möchte an dieser Stelle Dr. Eduard Westreicher und Dr. Ludgera Klemp vom BMZ Referat 211 danken, die den Prozess initiiert und die Aufarbeitung der Lernerfahrungen auch inhaltlich eng begleitet haben. Mein besonderer Dank gilt darüber hinaus all unseren Kooperationspartnern aus KfW, InWEnt, DED, der Wissenschaft sowie internationalen Gremien für ihre wertvollen Beiträge.

Nicht zuletzt möchte ich mich bei unseren Mitarbeiterinnen Léonie Jana Wagner, die mit Engagement, Ausdauer und großem Fachwissen diese Publikation erst möglich gemacht hat, sowie Catherine Isabel Froehling und Anne Friederike Roeder bedanken, die den OECD-DAC-Prozess von deutscher Seite begleiten und die Erarbeitung von Lernerfahrungen fachlich betreut haben.



Cornelia Richter

Bereichsleitung Planung und Entwicklung

Einleitung

In den letzten Jahren ist in der internationalen Gebergemeinschaft ein Paradigmenwechsel zu beobachten: Nachdem nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst die Förderung besser regierter Länder (*good performers*) im Mittelpunkt stand, haben in der „Pariser Erklärung über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit“ (März 2005) alle OECD-Mitglieder ihre Entschlossenheit zu einem verstärkten Engagement in fragilen Situationen bekräftigt. Ein erster Schritt zur Umsetzung dieses Entschlusses stellen die „Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations“ (April 2007) dar. Sie betonen die Notwendigkeit von nachhaltiger Staatsentwicklung, um Fragilität vorzubeugen und sie zu überwinden: „Auf lange Sicht soll das internationale Engagement in fragilen Staaten nationalen Reformkräften beim Aufbau effektiver, legitimer und belastungsfähiger staatlicher Institutionen helfen, die in produktivem Zusammenwirken mit der Bevölkerung nachhaltige Entwicklung fördern können.“ Staatsentwicklung soll zentrales Ziel der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten sein (Prinzip Nr. 3).

Was dies praktisch für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet, wird in einer eigens dafür gegründeten Untergruppe des OECD-Entwicklungsausschusses seit zwei Jahren erarbeitet. Das Sektorvorhaben „Good Governance und Demokratie“ vertritt das BMZ in dieser Arbeitsgruppe. Im

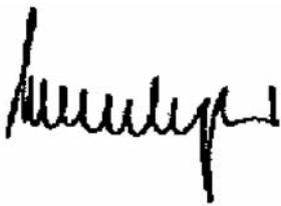
Vordergrund steht dort nicht das „Was“, sprich in welchen Bereichen der Staat besonders gestärkt werden sollte, da dies kontextspezifisch ist. Die Arbeitsgruppe interessiert sich stattdessen insbesondere für das „Wie“: Wie können externe Akteure Staatsentwicklungsprozesse unterstützen? Wichtig ist hierbei, den Staat nicht auf die Regierung oder die Exekutive zu beschränken, sondern die gesellschaftliche Dimension eines funktionierenden Staates anzuerkennen und zu stärken. Staatliche Institutionen können langfristig nur effektiv sein, wenn sie nicht nur angemessen auf externe Schocks reagieren können, sondern auch auf die Bedürfnisse der Bürger/-innen eingehen und in einem konstruktiven Austausch mit der Gesellschaft stehen. Die OECD hat hier als Gegenstück zur Fragilität den Begriff *resilience* geprägt. Staatsaufbau sollte nicht als ein rein technischer Prozess gesehen werden, sondern als ein inhärent politischer, dessen elementarer Bestandteil die Beziehung zwischen staatlichen Institutionen und Bürger/-innen ist.

Um Praxiswissen in die Diskussion dieser Arbeitsgruppe einbringen zu können, hat das BMZ im vergangenen Jahr die GTZ beauftragt, im Rahmen des Sektorvorhabens „Good Governance und Demokratie“ exemplarische Lernerfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufzuarbeiten. In sechs Fallstudien wurden praktische

Lernerfahrungen zur Förderung von Staatsentwicklung erhoben, wobei explizit die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft herauszuarbeiten war. Leitend für die Auswahl der untersuchten Fälle war das Anliegen, möglichst alle Regionen abzudecken. Darüber hinaus wurden unterschiedliche Ausprägungen von fragiler Staatlichkeit sowie Situationen berücksichtigt, in denen es dem Abgleiten in die Fragilität vorzubeugen gilt. Weiterhin wurde für jedes Land entsprechend dem jeweiligen deutschen EZ-Portfolio ein spezifischer Fokus gewählt, um das Thema weiter einzugrenzen. Zudem wurde eine Metastudie in Auftrag gegeben, die eine vergleichende Analyse der Ergebnisse der Fallstudien vornimmt. Die Ergebnisse der Fallstudien sowie die Metastudie werden in die OECD-Gruppe eingebracht und können als eine

Grundlage für die Vorbereitung sogenannter „Guidance on State-building“ dienen. Wir freuen uns, Ihnen mit vorliegender Publikation des SV „Good Governance und Demokratie“ nunmehr die Quintessenz dieser Arbeiten vorzustellen. Die Publikation bietet zugleich einen Einblick in eine Materie aus dem Themenspektrum, das vom neu gegründeten Governance-Cluster im Bereich Planung und Entwicklung der GTZ bearbeitet wird.

Wir hoffen, dass die auf den folgenden Seiten vorgestellten *lessons learnt* vielfältige Ansatzpunkte für die Unterstützung von Staatsentwicklung in Ihrer Beratungstätigkeit bieten, und wünschen eine anregende Lektüre!



Dr. Albrecht Stockmayer
Leiter des Governance-Clusters

Abteilung Staat und Demokratie



Doris Beerling-Henestrosa
Leiterin des Sektorvorhabens
„Good Governance und Demokratie“
Abteilung Staat und Demokratie

Teil I: Metastudie/Synthese von Lernerfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit¹

Bei der vorliegenden Meta-Studie handelt es sich um die Resultate einer vergleichenden Auswertung von sechs im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) angefertigten Länder- bzw. Regionalstudien (DR Kongo, Simbabwe, Nepal, Guatemala, Sierra Leone und Südkaukasus).² Das zentrale Thema der Länderstudien war die Erhebung von Erfahrungen, die die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – insbesondere die deutsche – hinsichtlich Staatsentwicklung vorweisen kann. Im Fokus der Untersuchung standen also Maßnahmen zur Stärkung der Schnittstellen von Staat und Gesellschaft.³

Bei der Fallauswahl ging es um die Abdeckung einer möglichst großen Bandbreite: So war neben einer regionalen Streuung darauf geachtet worden, dass sich das Governance-Niveau der untersuchten Länder auf unterschiedlichen Stufen befand und die Trends der entwicklungsorientierten Regierungsführung Verbesserung, Stagnation und auch Verschlechterung umfassten. Sämtliche Länderstudien gingen auf die Rahmenbedingungen von Entwicklung sowie die Rolle externer Akteure ein. Zugleich hatte jede Studie einen spezifischen Fokus:

- die Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Staat (DR Kongo),

- Staatsentwicklung durch einen subnationalen Ansatz (Nepal),
- die Möglichkeit, politischen Wandel in einem autoritären Kontext allein über zivilgesellschaftliche Organisationen zu fördern (Simbabwe),
- die Inklusion Jugendlicher (Sierra Leone),
- die Parallelmächte zum Staat (Guatemala)
- Justizreformen, die bilateral und regional unterstützt werden (Südkaukasus).

Das Synthesepapier selbst ist in drei Teile gegliedert: Im ersten Abschnitt werden sehr knapp die Rahmenbedingungen der Partnerländer für die EZ dargestellt. Wichtig sind hier vor allem das Governance-Niveau und der Trend der entwicklungsorientierung der jeweiligen Regierungsführung.⁴ Der zweite Abschnitt dient der Darstellung der einzelnen Lernerfahrungen, wie externe Akteure der EZ einen Prozess der Staatsentwicklung konstruktiv begleiten können, und zwar in drei Bereichen: a) im staatlichen Bereich, b) im nichtstaatlichen Bereich, sowie c) in den Interaktions- und Kooperationsräumen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Im dritten Abschnitt werden eine Reihe übergeordneter Fragestellungen bearbeitet, die in zwei Gruppen unterteilt sind: a) Ziele von und Anforderungen an Staatsentwicklung, sowie b) die internationale und regionale Dimension.

¹ Die vorliegende Synthese basiert auf einer internen Gutachterstudie für das BMZ. Autoren sind Prof. Dr. Tobias Debiel, Direktor des Instituts für Wissenschaft und Frieden (INEF) und Dr. Daniel Lambach, wissenschaftlicher Mitarbeiter des INEF.

² Die Vor-Ort-Erhebungen der Studien wurden in der zweiten Jahreshälfte 2007 durchgeführt. Erste Fassungen lagen im November 2007 vor. Nach einer Diskussion im Rahmen eines GTZ-Werkstattgesprächs im BMZ (3.-4. Dezember 2007) sowie einer schriftlichen Kommentierung durch die Länderreferate wurden die Studien überarbeitet und im Januar 2008 fertiggestellt.

³ Die Meta-Studie dient der Synthese der fallspezifischen Erfahrungen und Empfehlungen, um diese in komprimierter Form auch in den OECD/DAC-Prozess einbringen zu können (vgl. Terms of Reference, 28.11.2007).

⁴ Vgl. BMZ (2007): Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. Bonn: BMZ Konzepte 149.

1 Rahmenbedingungen der Partnerländer für die EZ und die Rolle externer Akteure im Staatsentwicklungsprozess

Das BMZ-Konzept *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*⁵ bietet ein Raster an, das Partnerländer anhand ihres Governance-Niveaus sowie anhand des Trends der Entwicklungsorientierung ihrer Regierungsführung ordnet. Das Governance-Niveau repräsentiert die Art und Weise, wie in einem Staat Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden, wobei staatliche Leistungsfähigkeit und Legitimität die wichtigsten Orientierungspunkte darstellen. Mit Entwicklungsorientierung ist in erster Linie die Dialog- und Reformbereitschaft der Regierung gemeint.

Während die Bestimmung des Governance-Niveaus relativ leicht fällt, ist die Einschätzung des Trends der Entwicklungsorientierung der Regierungsführung schwieriger. Denn in vielen Fällen lassen sich keine einheitlichen Entwicklungen ausmachen. Besonders deutlich ist dies im südlichen Kaukasus, wo Armenien, Aserbaidschan und in besonderer Weise Georgien in den letzten Jahren sowohl Fort- als auch Rückschritte gemacht haben. Simbabwe zeigt hingegen einen deutlichen und dramatischen Abwärtstrend.

Die in den Einzelstudien untersuchten Partnerländer befinden sich alle in andauernden Staatsentwicklungsprozessen und sehen sich dabei mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Dies hat wiederum Auswirkungen auf Fragen des Projektdesigns und der Auswahl von Kooperationspartnern im EZ-Rahmen.

Die Fallstudien umfassen vier Länder mit niedrigem Governance-Niveau:

- Die DR Kongo ist, wie die Fallstudie von Waldemar Kasprzik zeigt, ein extrem fragiler Staat. Die Lage dort ist volatil und politisch angespannt, zugleich besteht eine hohe Abhängigkeit von Gebern, bei denen neben den OECD-Staaten zunehmend auch die VR China

eine wichtige Rolle spielt. Der Trend der Regierungsführung ist jedoch eher positiv.

- Die Untersuchung zu Nepal von Jochen Kenneweg und Thomas Döhne dokumentiert, wie ein sehr armes Land von einer deutlichen Verschlechterung der Governance-Werte nach 1996 geprägt ist, die maßgeblich durch den Gewaltkonflikt bedingt ist. Bei der Staatsentwicklung in der Post-Konflikt-Phase nach 2006 engagieren sich ausgewählte Geber, unter denen eine Abstimmung grundsätzlich möglich erscheint. Derzeit verbessert sich der Trend der Regierungsführung wieder.
- Sierra Leone ist zwar, wie Dunja Speiser herausarbeitet, weiterhin sehr fragil, aber die Entwicklungsorientierung ist positiv. Besondere Aufmerksamkeit verdient die marginalisierte ländliche Jugend, die teilweise in die periurbanen Regionen gezogen ist. Ob sich aus Demokratisierung und Wahlen tragfähige politische Strukturen ergeben, wird die Zukunft zeigen. Unter den Gebern ist das besondere Engagement Großbritanniens maßgeblich. Der Trend der Regierungsführung ist positiv.
- Simbabwe ist, wie Stefan Mair und Kerstin Petretto herausarbeiten, ein autoritärer, „starker“ Staat mit ehemals mittlerem Governance-Niveau, das sich in deutlichem Niedergang befindet. Die westliche Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich insbesondere auf humanitäre Hilfe, bezieht aber auch ausgewählte Governance-Bereiche ein, beispielsweise auf dezentraler Ebene. Im Rahmen des Rückzugs westlicher Geber ist Deutschland, das die staatliche bilaterale EZ seit 2002 eingestellt hat, besonders konsequent. Die Regierungsführung in Simbabwe verschlechtert sich weiterhin; eine Trendumkehr ist derzeit nicht erkennbar.

Zusätzlich wurden mit Guatemala und dem Südkaukasus auch zwei Studien einbezogen, bei denen von einem mittleren Governance-Niveau ausgegangen werden kann:

- Wie Sabine Kurtenbach in ihrer Studie feststellt, koexistieren in Guatemala formaldemokratische Institutionen mit hartnäckigen Hybridstrukturen. Das fehlende staatliche Gewaltmonopol und die

⁵ BMZ (2007): *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*. Bonn: BMZ Konzepte 149.

substanzielle Auszehrung rechtsstaatlicher Institutionen werden insbesondere durch sogenannte Parallelmächte genutzt. Die deutsche EZ setzt mit ihrem Schwerpunkt „Demokratische Regierungsführung mit Gleichberechtigung“ recht passgenau an derartigen Defiziten an. Der Trend der Regierungsführung ist negativ.

- Die Länder des südlichen Kaukasus schwanken, wie Pamela Jawad und Zeno Reichenbecher aufzeigen, zwischen autoritären Regimen und Demokratisierung. Georgien nimmt dabei gegenüber Armenien und Aserbaidschan eine Sonderstellung ein, insofern hier – trotz unabweisbarer Rückschläge – mit der „Rosenrevolution“ 2003 ein besonders deutlicher Wandel und Machtwechsel stattgefunden hat. Die deutsche EZ unterhält seit 1991 enge Beziehungen zu Georgien; sie ist seit 2001 durch einen regionalen Ansatz geprägt: Die sogenannte Kaukasusinitiative rückt unter anderem den Justizsektor in den Vordergrund und bildet ein deutsches Alleinstellungsmerkmal. Der Trend der Regierungsführung ist in Aserbaidschan stagnierend, in Georgien und Armenien positiv.

2 Ergebnisse der Lernerfahrungen: Schnittstellen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

Das Spektrum der untersuchten Fälle zeigt durch seine große Heterogenität, dass Probleme fragiler Staatlichkeit in sehr unterschiedlichen Kontexten auftreten können. Die Bearbeitung dieser Probleme erfordert Strategien, die an den Handlungskontext angepasst sind. Der *do no harm*-Ansatz, Kontextsensibilität und ausgeprägte Länderkenntnis bleiben bei jeglicher Strategieentwicklung unabdingbar.

Das BMZ-Konzept *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung* ermöglicht die Unterscheidung zwischen grundlegend verschiedenen Fällen von schwacher Staatlichkeit und gibt hilfreiche Leitlinien für eine daran angepasste Länderportfoliostategie. Es ersetzt jedoch bei der Konkretisierung von Vorhaben nicht tiefgehende Fallanalysen, die konfliktrelevante Akteure, (potentielle) *spoilers* und reformorientierte Kräfte identifizieren.

2.1 Staatlicher Bereich

Die Entwicklungszusammenarbeit mit staatlichen Strukturen war in allen Einzelfällen schwierig, wenn auch die Art und das Ausmaß der Probleme sich von Fall zu Fall deutlich unterschieden. Besonders herausfordernd ist eine Situation, in der es den politischen Eliten an Reformwillen mangelt. Dies ist besonders ausgeprägt in autokratischen Systemen wie Simbabwe, Armenien oder Aserbaidschan. Im Fall Simbabwe beispielsweise ist der politische Dialog auf der diplomatischen Ebene mit Hardlinern der Regierungspartei ZANU-PF über eventuelle Reformen nicht möglich. Die deutsche EZ hat die bilaterale staatliche Zusammenarbeit seit 2002 vollständig eingestellt. Allerdings stellen die Geber, die sich auch weiterhin engagieren, in manchen Bereichen eine relativ reibungslose Zusammenarbeit mit den unteren bis mittleren Rängen der Ministerien fest; dies gilt beispielsweise für den Gesundheitssektor.

Auch Armenien und Aserbaidschan zeigen seit 1999 keine signifikante Verbesserung in ihren Demokratiewerten. Durch Beratung, beständige Kontakte und ein vertrauensvolles Verhältnis wird versucht, den Reformwillen der Partner zu fördern.

Lernerfahrung 1:

Selbst im Fall von Ländern mit autokratischen Regimen sollte der Kontakt zu ausgewählten staatlichen Stellen nach Möglichkeit bestehen bleiben. Ein langfristiges Engagement (was auch durch personelle Kontinuität kommuniziert wird) eröffnet die Chance, zu wichtigen Akteuren – einschließlich den Eliten des Landes – tragfähige Beziehungen aufzubauen und windows of opportunity zur Reformbereitschaft zeitnah nutzen zu können. Es ist dabei wichtig, reformorientierte Akteure zu identifizieren, die einen Wandel stützen bzw. vorantreiben können. Jedoch ist in solchen Kontexten darauf zu achten, dass die EZ nicht zur Verfestigung von Bad-Governance-Strukturen beiträgt.

Ein ungenügender Reformwille ist nicht auf autoritäre Regime beschränkt, sondern tritt ebenso in formal demokratischen Systemen auf. In der DR Kongo stellen verfassungsrechtlich legitimierte, staatliche Positionen für die politischen Eliten das zentrale Mittel zur (illegalen) Bereicherung dar, was für die internationale EZ die ständige Gefahr des Missbrauchs und damit der Aushöhlung von

rechtstaatlichen Strukturen und Verfahren erzeugt (*elite capturing*). Jene Problematik kann ebenso durch ein massives Korruptionsproblem hervorgerufen werden. Dies gilt nicht nur für die DR Kongo, sondern auch für Sierra Leone, auch wenn im letzteren Fall seit dem Ende des Bürgerkriegs beachtliche Fortschritte erkennbar sind.

Lernerfahrung 2:

In reformunwilligen Partnerländern stellt die Zusammenarbeit mit unteren und mittleren Rängen der Verwaltung eine mögliche Übergangsalternative dar. Auf diese Weise können wichtige Projekte der sozialen Grundsicherung und Reformen auf lokaler und regionaler Ebene implementiert werden. Das Problem korrupter und neopatrimonialer Strukturen kann man dadurch jedoch nicht umgehen, da es meist alle Staatsebenen betrifft. Ein vollständiges Ausweichen auf zivilgesellschaftliche Akteure führt jedoch oft zum Aufbau von Parallelstrukturen. Diese sind für Staatsentwicklung eher hinderlich, sodass eine solche Strategie lediglich für Nothilfe bei akuten Krisen infragekommt.

Die lokale Verwaltung in Gebieten jenseits der Hauptstadt ist ihren Aufgaben oft nicht gewachsen. In Nepal war die deutsche EZ durch ihr Dezentralisierungsprogramm an der erstmaligen Schaffung entsprechender Strukturen beteiligt. Allerdings hatten sich auf der kommunalen Ebene aus dem völligen Fehlen von legitimierte, gewählten

Vertretungsorganen massive Steuerungsprobleme ergeben. Der theoretisch vielversprechende Ansatz „lokaler Selbstverwaltung“ durch autonome Gebietskörperschaften konnte in Anbetracht dieser Situation nur mit Rumpfkörperschaften über Runde Tische durchgeführt werden.

Lernerfahrung 3:

Dezentralisierungsprozesse können eine Chance, aber auch ein Risiko darstellen: Im Aufbau subnationaler Governance-Strukturen stecken Potenziale für eine inklusive Staatsentwicklung „von unten“, bei der die politische Teilhabe der Gesamtbevölkerung im Vordergrund steht. Dezentralisierung kann aber ebenso konfliktverschärfend sein. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn Interessen- und Machtstrukturen nicht berücksichtigt werden und *elite capturing* nicht vorgebeugt wird. Daher sind bei Vorhaben zur Dezentralisierung der *do no harm*-Ansatz, eine gründliche Analyse der informellen Machtstrukturen und eine konflikt sensible Vorgehensweise zu beachten.

Der Aufbau einer funktionsfähigen, von der Politik unabhängigen Verwaltung und Justiz gehört zu den Kernaufgaben einer effektiven Staatsentwicklung, ist aber ein langwieriger Prozess. Die Unterstützung von Verwaltungsreformen und Dezentralisierungsprozessen bietet dafür grundsätzlich angemessene Maßnahmen; der Teufel steckt dort jedoch im Detail. Qualifiziertes Personal ist oft nicht schnell genug zu finden oder hat kein Interesse an schlecht

bezahlten Arbeitsplätzen in der staatlichen Verwaltung. Gleichzeitig sind die Akzeptanz und die Verankerung der staatlichen Stellen in der Bevölkerung nur durch langfristige Vertrauensbildung herzustellen. Im Südkaukasus beispielsweise bestehen in den abgelegenen Hochgebirgsregionen das staatliche Justizwesen und eine im Clansystem begründete informelle Rechtsprechung nebeneinander.

Lernerfahrung 4:

Trotz vielfältiger Hindernisse sollte die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen mit Nachdruck gesucht werden, um erstens ein Mindestmaß an Reformen anstoßen zu können und zweitens Kontakte zu bewahren, die im Falle eines politischen Wandels Zugang zum Staatsapparat eröffnen. Eine Ausnahme bilden Situationen, in denen aus diesem Verhalten eine eindeutige Verschlechterung der Lage zu erwarten steht.

Blockadekräfte können inner- wie außerhalb des Staatsapparates angesiedelt sein und agieren. Besonders effektiv sind sogenannte Parallelmächte, die gleichermaßen innerhalb wie außerhalb des Staates verankert sind. Ein Beispiel dafür ist Guatemala. Dort können etwa traditionelle Kräfte der guatemalteckischen Oligarchie und Netzwerke ehemaliger Militärs und Polizisten weiterhin durch illegale und/oder informelle Einflussnahme ein beträchtliches Blockadepotenzial entfalten. Regierung und staatliche Stellen sind dort nicht offen reformfeindlich, können sich jedoch der informellen Einflussnahme reformfeindlicher Kräfte nur selten widersetzen. Dieses Problem kann durch punk-

tuelle technokratische Reformen in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Justiz und Menschenrechte nur bedingt bearbeitet werden. Stattdessen sind systemische und integrierte Strategien erforderlich. Die EZ sollte Reformakteure sowohl innerhalb staatlicher Institutionen als auch aus der Zivilgesellschaft in der Allianzbildung unterstützen. Dazu müsste die EZ aber auch eine Politik für den Umgang mit *spoilers* entwickeln: Sei es, dass diese – wo möglich – integriert werden, sei es, dass ihr Einfluss neutralisiert wird. Für diese Vorgehensweise bedarf es einer vernetzten Strategie der internationalen Gebergemeinschaft.

Lernerfahrung 5:

Blockadekräfte in der Grauzone zwischen Legalität und Illegalität sind ein massives Hindernis für Reformen. Punktuelle technokratische Verbesserungen haben auf diese Problematik lediglich einen begrenzten Einfluss. Mittel- und langfristig ist es notwendig, den Einfluss von Parallelmächten und halblegalen Netzwerken zu schwächen und reformfreundliche Kräfte zu stärken. Dies kann nur erfolgreich sein, wenn a) bekannt ist, welche Akteure welche Agenda verfolgen und b) integrierte und systemische Ansätze verfolgt werden. Die Geber müssen darüber hinaus ihre Politiken verstärkt abstimmen und vernetzen.

2.2 Nichtstaatlicher Bereich

Die deutsche EZ geht davon aus, dass Staatsentwicklungsprozesse nur dann nachhaltig sein können, wenn sie über reines Institution-building hinausgehen, indem sie die gesellschaftliche Verankerung dieser Institutionen mit umfassen. Damit werden Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft unabdingbare Partner der Reformprozesse respektive der Entwicklungszusammenarbeit.

In den ausgewählten Ländern werden innerhalb der Zivilgesellschaft Nichtregierungsorganisationen (NRO) unterschiedlichster Couleur unterstützt. Mit diesem breiten Förderspektrum verfolgt die deutsche EZ zum einen das Ziel, eine möglichst repräsentative NRO-Landschaft zu unterstützen. Zum anderen erfüllen NRO verschiedene wichtige

Funktionen: Erstens entstehen NRO oft dezentral als Reaktion auf Probleme, die von der Bevölkerung als besonders dringend wahrgenommen werden. Insofern gibt die NRO-Landschaft die Herausforderungen, vor denen eine Gesellschaft steht, relativ gut wieder und trägt diese in den politischen Prozess herein (*advocacy*-Funktion). Zweitens wird angenommen, dass NRO aufgrund ihrer formalen Unabhängigkeit und thematischen Spezialisierung in der Lage sind, Handlungen des Staates auf bestimmten Gebieten zu beobachten und so unter anderem auch Staatsentwicklungsprozesse kritisch zu begleiten (*watchdog*-Funktion). Durch die Förderung von NRO soll damit ein gesellschaftliches Kontroll- und Reaktionspotenzial geschaffen werden. Jenseits des Ausbaus staatlicher Leistungs-

fähigkeit sollen NRO diese erweiterten Fähigkeiten des Staates auch nachfragen und ihren Einsatz kontrollieren. Drittens schließlich dienen NRO in vielen Fällen auch als Partner in der Durchführung einzelner Projekte, beispielsweise bei der sozialen Grundsicherung in Regionen, in denen der Staat nicht über ausreichende Leistungsfähigkeit oder politischen Willen verfügt, um dort selbst dafür zu sorgen. Im letztgenannten Fall besteht jedoch ein Risiko, dass derartige Kooperationen Staatsentwicklung eher verhindern als unterstützen. Deshalb sollte ein derartiges „Ausweichen“ auf NRO vermieden werden, solange dies möglich ist. Eine solche Vorgehensweise empfiehlt auch das bereits genannte BMZ-Konzept.

Die NRO-Landschaft ist in den sechs diskutierten Fällen generell eher schwach. Darüber hinaus besteht in manchen Staaten das Problem, dass einige NRO zur klientelistischen Elite des Landes gehören. In mehreren der analysierten Länder existieren stark fragmentierte und atomisierte Strukturen und keine NRO-Dachverbände, so dass die NRO nicht die nötige „Masse“ erreichen, um auf nationaler politischer Ebene signifikanten Einfluss auszuüben.

Die Förderung von NRO sollte zu ihrer Professionalisierung beitragen und vor allem ihre Organisationsentwicklung und Vernetzung unterstützen. Wichtig für die Nachhaltigkeit der Förderung ist es auch, Aktivitäten außerhalb der Hauptstadt und die Netzwerkbildung zwischen nationalen und lokalen NRO zu unterstützen. Da NRO stark von externen Finanzquellen abhängig sind, besteht immer auch die Gefahr, dass sie von den Gebern kooptiert werden und ihre Prioritäten dann an denen der Geber ausrichten. Aus diesem Grund müssen Geber darauf achten, dass ihre Unterstützung nicht zu einer solchen Verlagerung oder gar Umkehr der Prioritäten führt. Im schlimmsten Fall kann die internationale Förderung von NRO sogar Fehlanreize setzen, wenn geschäftstüchtige Einheimische in erster Linie ein Beschäftigungsziel verfolgen oder „Schein-NRO“ gründen, um auf diese Weise Zugang zu Hilfsgeldern zu erhalten. Diese Außenorientierung (*extraversion*) einiger NRO hat auch negative Folgen für ihre lokale Verankerung und

Legitimität. Weniger dramatisch, aber ebenfalls problematisch sind „Mitnahmeeffekte“ durch Akteure, die einheimische Institutionen schnell zu einer NRO umetikettieren. Nicht zuletzt werden selbst fähige und unabhängige NRO durch den Arbeitsaufwand belastet, den die Beantragung, Verausgabung und Abrechnung von internationalen Geldern mit sich bringt. In letzterem Zusammenhang hat sich in Simbabwe ein NRO-Fonds als Finanzierungsmodalität bewährt, der projektungebundene Allgemerkosten von zentralen zivilgesellschaftlichen Organisationen übernimmt. Dies bedeutet im Vergleich zu einem maßnahmengebundenen Finanzierungsmodus eine geringere Arbeitsbelastung für die Antragsteller.

Generell sollten externe Geber bei der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Partnern die bestehende Struktur eines Landes nutzen. Dies ist sinnvoller, als selbst neue NRO zu gründen, deren gesellschaftliche Verankerung nicht oder kaum gegeben ist. Das Beispiel der DR Kongo zeigt, dass sich für eine Zusammenarbeit „klassische“ Organisationen der Zivilgesellschaft – wie etwa Gewerkschaften und berufsständische Verbände – gut eignen können. Dachverbände beispielsweise übernehmen Funktionen, die für Staatsentwicklung zentral sind: Sie vertreten die Interessen ihrer Mitglieder (*advocacy*-Funktion) und erfüllen in den für sie relevanten Themen eine *watchdog*-Funktion gegenüber dem Staat. So greift die TZ in der DR Kongo auf bereits existierende Strukturen zurück und arbeitet mit verschiedenen Dachverbänden zusammen. Durch diese Kooperationen war es der deutschen EZ im Gegensatz zu anderen Gebern möglich, während der Krise im Land präsent zu bleiben. Allerdings stellt sich auch bei dieser Zusammenarbeit zumindest teilweise die Frage, wie die Nachhaltigkeit der unterstützten Organisationen sichergestellt werden kann.

Lernerfahrung 6:

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind essenziell, um Reformprozesse gesellschaftlich zu verankern und somit erfolgreich umzusetzen. Ihre Unterstützung sollte aber nicht zum Aufbau von nichtstaatlichen Parallelstrukturen führen. Darüber hinaus sollten Geber bei der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen immer auf bestehende Strukturen zurückgreifen und die Gründung neuer NRO vermeiden. Genauso wichtig ist es, dass die externe Unterstützung nicht zu einer Kooptierung der Zivilgesellschaft durch die Geber führt, sondern dass sich letztere an den Prioritäten der geförderten Organisationen ausrichten. Neben der Zusammenarbeit mit NRO ist auch die Kooperation mit „klassischen“ Institutionen wie Verbänden, Gewerkschaften und Medien wichtig. Entscheidend ist, dass die Partner ein möglichst hohes Maß an gesellschaftlicher Verankerung aufweisen.

Häufig wird die Zivilgesellschaft als Gegenpol zum Staat verstanden. Diese Einschätzung ist in einigen Fällen – beispielsweise in Simbabwe und Aserbaidschan – durchaus richtig, wo ein offener Gegensatz zwischen Staat und Zivilgesellschaft besteht. So wichtig die Unterstützung von NRO unter solchen Bedingungen ist, so kann auch hier selbstverständlich nicht davon ausgegangen werden, dass diese automatisch demokratie- und reformorientiert sind. Wichtig sind daher auch in Bezug auf zivilgesellschaftlichen Organisationen eine eingehende Akteursanalyse und ein Monitoring von Wandlungsprozessen.

In mehreren der untersuchten Länder gab und gibt es Versuche von staatlichen Akteuren, NRO für ihre Zwecke zu kooptieren, ohne eine klare Trennung von staatlichen und gesellschaftlichen Sphären sicherzustellen. In der DR Kongo werden gesellschaftliche Organisationen stark instrumentalisiert; gleichzeitig behindert die Zentralregierung den Aufbau einer unabhängigen Zivilgesellschaft. Teilweise schrecken Geber hier vor der Förderung von reformwilligen und einflussreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen zurück, um den Macht- und Verteilungskampf zwischen Staat und Gesellschaft nicht noch zusätzlich anzuheizen. In Simbabwe stehen sich der Staat und Teile der Zivilgesellschaft antagonistisch gegenüber. Zugleich gibt es auch

zivilgesellschaftliche Gruppen, die das Regime gewaltbereit stützen und im Falle einer Eskalation durchaus zu „quasi-staatlichen“ Gewaltakteuren werden können. Dies gilt beispielsweise für einige simbabwische Jugend- und Veteranenverbände. Die reformorientierten Kräfte wiederum sind sich uneinig, wie konfrontativ sie mit dem Mugabe-Regime umgehen sollen. Die meisten Geber haben humanitäre Hilfsprogramme und Capacity Development-Vorhaben vom Staat auf NRO und nichtstaatliche *drivers of change* umgewidmet. Doch auch diese Strategie hat ihre Tücken: Denn zum einen sind die aktuellen Überlebenaussichten von NRO und Oppositionsparteien ohne internationale Hilfe gering, zum anderen wird die Situation dadurch verschärft, dass die ausländische Unterstützung dieser Organisationen per Gesetz verboten ist. In Guatemala haben verschiedene Regierungen versucht, NRO und zivilgesellschaftliche Gruppen durch vorgebliche Dialogangebote „ruhig zu stellen“. Diesen Dialogen – zumeist zu Menschenrechtsthemen – folgte jedoch nur selten die Formulierung abgestimmter politischer Reformvorschläge. Im seltenen Fall der Verabschiedung solcher Vorschläge wurde deren Umsetzung vonseiten des Staates verzögert oder behindert. So konnten die NRO nur in Einzelfällen erfolgreiche Beiträge zur Initiierung und Begleitung von Reformprozessen leisten.

Lernerfahrung 7:

Staatliche und nichtstaatliche Akteure verfolgen jeweils eigene Agenden. In dem Maße, in dem diese reformorientiert sind, sollte Geberunterstützung ansetzen. Dabei trägt nicht ein Interessenantagonismus zwischen beiden Akteursgruppen an sich zur Fragilität bei, sondern fehlende Formen des friedlichen Interessenausgleiches. Soll ein Beitrag zur Staatsentwicklung geleistet werden, müssen die diversen Akteursinteressen bei der Strategieplanung der Geberunterstützung für jeden Einzelfall berücksichtigt werden. Nur eine vorgeschaltete Analyse kann klare Hinweise darauf geben, mit welchen gesellschaftlichen Akteuren welche Art der Zusammenarbeit sinnvoll ist.

Neben der Umsetzung von EZ durch NRO wurden manche Projekte auch mit Partnern aus der Privatwirtschaft durchgeführt. In der DR Kongo beispielsweise ist die deutsche FZ sehr aktiv in der Unterstützung von Mikrofinanzorganisationen (MFI). Diese erhalten über einen multilateralen Fonds Unterstützung für ihre Professionalisierung, was insbesondere dem Sektor von Klein- und Kleinstunternehmern hilft, in dem Frauen recht stark vertreten sind. Die Nachfrage nach Mikrofinanzierung ist landesweit enorm, das Angebot jedoch sehr gering und wenig professionalisiert.

Bei derartigen Vorhaben ist darauf zu achten, dass MFI und andere privatwirtschaftliche Organisationen nicht vom Staat instrumentalisiert werden. Ähnlich wie in der DR Kongo handelte die deutsche EZ in Sierra Leone: Dort wurde durch das Programm „Beschäftigungsförderung“ die Fähigkeit von Jugendlichen zur Selbstorganisation gestärkt; durch das Sektorprogramm „Mikrofinanz“ und den Aufbau der ProCredit-Bank soll nun auch die Handlungsfähigkeit des privaten Sektors unterstützt werden.

Lernerfahrung 8:

Eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft kann in bestimmten Kontexten zur Armutsbekämpfung und weiteren entwicklungsorientierten Zielsetzungen beitragen. Anstelle der direkten Förderung einzelner Wirtschaftstätigkeiten hat sich hierbei die Unterstützung von Multiplikatoren wie Verbänden und Mikrofinanzinstitutionen als zielführend erwiesen.

In allen Ländern existieren im nichtstaatlichen Bereich noch eine Fülle weiterer Akteure, Organisationen und Institutionen, die sich jedoch weder als NRO noch als Verband oder wirtschaftlicher Akteur klassifizieren lassen. Dabei handelt es sich zumeist um traditionell – beispielsweise religiös, kulturell oder ethnisch – legitimierte Institutionen. Sie existieren als alternative Regulierungs- und Dienstleistungssysteme parallel zu staatlichen Strukturen, mitunter aber auch in wechselseitiger Verschränkung. Für den Südkaukasus wurde beispielsweise die Existenz traditioneller Systeme der

Rechtsprechung in der ländlichen Peripherie dokumentiert. Die Bevölkerung dieser Regionen lebt in einem Spannungsfeld, das sich aus den Widersprüchen zwischen formalstaatlichen Gesetzen und den traditionell-informellen Regeln des Clansystems ergibt. Hier müssen staatliche Institutionen transparent gestaltet und ihr Wert und ihre Funktion in die Öffentlichkeit kommuniziert werden, um für eine ausreichende Legitimität dieser Strukturen zu sorgen. Nur so kann es gelingen, die Hybridität dieser gesellschaftlichen Ordnung langfristig im Sinne von Staatsentwicklung zu transformieren.

Lernerfahrung 9:

In vielen Entwicklungsländern erfüllen traditionelle Autoritäten wichtige Funktionen für das Alltagsleben vieler Bürger/-innen, die andernorts vom Staat oder zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen werden. Die EZ sollte eine Zusammenarbeit mit diesen Akteuren unvoreingenommen prüfen. Dafür ist jedoch – ebenso wie bei der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen – eine möglichst exakte Einschätzung der Interessen- und Machtverteilung notwendig.

2.3 Interaktions- und Kooperationsräume zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

Staatsentwicklung kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie gesellschaftlich verankert ist. Ein wichtiges Merkmal einer Verankerung sind Räume, in denen staatliche und nichtstaatliche Akteure aufeinandertreffen und – im besten Fall – miteinander kooperieren können. Dabei kann es sich um formale Organisationsformen handeln, wie etwa Runde Tische, Konsultativprozesse und Public-Private-Partnerships (PPP), oder auch um informelle Arrangements, beispielsweise in Form von persönlichen Kontakten.

Inwiefern die EZ neue Interaktions- und Kooperationsräume eröffnen kann, hängt entscheidend von den Ausgangsbedingungen ab. Das Spektrum der Beziehungen von Staat und Gesellschaft reicht in den untersuchten Fällen von offener Konfrontation über versuchte Kooptation bis zur vorsichtigen Öffnung. Dementsprechend muss die EZ an die jeweilige Ausgangssituation angepasst werden: Während in konfrontativen Beziehungen bereits die Herstellung von Kontakten und vertrauensbildende Maßnahmen einen Erfolg darstellen, sind in von guten Beziehungen gekennzeichneten Ländern stärker institutionalisierte und weiter reichende Maßnahmen möglich. Diese umfassen die Bildung von Gesprächsforen, korporatistische Elemente politischer Steuerung und Public-Private-Partnerships. Vorsicht ist geboten, damit diese Interaktionsräume nicht zum Schauplatz staatlicher „Übernahmeversuche“ der Zivilgesellschaft werden. Die (mitunter nur vermeintliche) Dialogbereitschaft von Akteuren sollte daher nicht unkritisch willkommen geheißen werden. Ebenso muss darauf geachtet werden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen nicht zunehmend Aufgaben übernehmen, die dauerhaft eigentlich vom Staat erbracht werden müssten.

Grundsätzlich bestehen in den analysierten Ländern nur wenige Erfahrungen mit dem systematischen Aufbau von Interaktions- und Kooperationsräumen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Eine der wenigen Ausnahmen ist Nepal: Hier unterstützt die deutsche EZ regelmäßige, institu-

tionalisierte Kontaktforen zwischen staatlichen Akteuren und NRO im Rahmen von Reformprozessen. Zumeist entstehen diese Interaktionsräume jedoch eher punktuell als Nebenwirkung von Projekten, in die beide Seiten eingebunden sind. Ein gutes Beispiel für diese projektgetriebene, ursprünglich nicht intendierte Entwicklung von Interaktionsräumen ist das Müllentsorgungsprojekt in Freetown, das in der Studie zu Sierra Leone ausführlich dargestellt wird. Dort wurde mit GTZ-Unterstützung ein Dachverband von 112 Jugendgruppen (*Klin Salone*) aufgebaut, dessen Mitglieder eine Ausbildung für den eigenständigen Betrieb lokaler Müllsammelbetriebe erhielten. Die für die Entsorgung notwendige Zusammenarbeit mit der städtischen Müllabfuhr scheiterte jedoch am Widerstand des Bürgermeisters von Freetown, sodass das gesamte Beschäftigungsprojekt zu scheitern drohte. Mit der Unterstützung weiterer Geber wurde Kontakt zu kooperativeren staatlichen Stellen aufgenommen. Damit wurde der Weg für das Projekt schließlich frei. Seit Ende 2006 ist *Klin Salone* ein zentraler Bestandteil des Abfallmanagements der Hauptstadt, was nicht nur Beschäftigungsmöglichkeiten für über 600 Jugendliche schuf, sondern auch ein positives Echo in der Bevölkerung fand. So konnten sich die Jugendlichen mit dem Projekt, das von großem Interesse für das gesamte Gemeinwesen ist, nicht nur eine wirtschaftliche Grundlage erarbeiten, sondern sich auch sozial und gesellschaftlich behaupten. Solch ein Ansatz birgt auch die Möglichkeit, die politische Inklusion der Jugendlichen zu verbessern: Da sie eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe übernehmen, müssen sie und der Staat eng zusammenarbeiten. So wird auch vermieden, dass Parallelstrukturen entstehen, denn der Staat reguliert und kontrolliert die Dienstleistungen, die von den Jugendlichen erbracht werden. Es wurde somit eine innovative Beziehung zwischen Staat und Jugend geschaffen.

Negative Erfahrungen wurden dagegen unter anderem aus der DR Kongo berichtet. Dort beklagen staatliche Stellen – keineswegs grundlos – die nahezu ausschließliche Abwicklung von EZ über internationale wie nationale NRO. In einigen Sektoren, insbesondere im Umweltbereich, haben sich die

üblichen Machtstrukturen sogar umgekehrt: NRO verfügen dort im Vergleich zur staatlichen Umweltschutzbehörde über ungleich größere Ressourcen. Ihren Forderungen an das entsprechende Ministerium wird daher zumeist ohne nähere Prüfung stattgegeben. Gleichzeitig versuchen staatliche Akteure immer wieder, NRO zu kooptieren, um darüber Zugang zu Hilfsgeldern zu erhalten.

Die DR Kongo bietet jedoch auch ein Beispiel für die bewusste Bildung von Interaktionsräumen zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Seite. Im Zuge der Erstellung des nationalen *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) wurden dort auf expliziten Druck der Geberseite einige wichtige NRO, nämlich die bereits genannten Dachverbände,

in den Prozess einbezogen. Gegenwärtig werden darüber hinaus Initiativen unterstützt, die die Partizipationschancen der Zivilgesellschaft am PRSP-Prozess in die Öffentlichkeit tragen sollen. Die Kooperation wird in diesem Fall jedoch dadurch erschwert, dass Unklarheiten über beteiligte Akteure, Mandate, Orte und Rahmenbedingungen herrschen. Hieraus entsteht häufig ein Gerangel um Kompetenzen und Formalien, das Reformprozesse behindert. Das Beispiel Guatemalas zeigt darüber hinaus, dass Interaktion nicht gleich Kooperation oder Dialog ist, sondern auch eine Taktik von staatlichen Blockadekräften sein kann, um Geber und kritische NRO abzulenken und ruhig zu stellen.

Lernerfahrung 10:

Prinzipiell können Interaktionsräume Foren des Austauschs und der Partizipation, aber auch Zugänge zu staatlichen Institutionen im Sinne eines rights-based approach bilden. Dialogprozesse zwischen Staat und Gesellschaft sind vor allem dann sinnvoll, wenn ein rudimentäres Vertrauensverhältnis existiert und gemeinsam vereinbarte Politiken letztlich auch implementiert werden. Die EZ hat hier durch innovative Pilotprojekte ein großes Potenzial, neue öffentliche Räume zu schaffen, die nicht der Deutungshoheit einer einzelnen Gruppe unterliegen.

Wo eine Kooperation auf höchster Ebene nicht infrage kommt, stellen Kontakte auf niedriger bis mittlerer und subnationaler Ebene und zu eher technischen Fragen eine Alternative dar. So werden

in Simbabwe weiterhin Kontakte zwischen Zivilgesellschaft und ausgewählten staatlichen Stellen aufrechterhalten, beispielsweise zwischen Selbsthilfeorganisationen und Verwaltungsbeamt/-innen zu isolierten Sachfragen.

Lernerfahrung 11:

Die Existenz dezentraler Interaktionsräume sollte selbst unter ungünstigsten Rahmenbedingungen solange wie möglich gefördert werden. Durch den Kontakt zu eher technokratisch orientiertem Personal unterer (Verwaltungs-) Ebenen können NRO die Rahmenbedingungen ihrer Sacharbeit wesentlich verbessern oder im besten Fall sogar zu einer schrittweisen Bildung von Reformwillen im Staatsapparat beitragen. Diese Schnittstellen sind von großer Bedeutung, um einen möglichen politischen Wandel begleiten und stabilisieren zu können.

Im Fall der Privatwirtschaft geht es darum, ein Übermaß an staatlichen Eingriffen zu vermeiden. Politische Eliten versuchen allzu oft, die Kontrolle über ertragreiche Unternehmen und strategische Ressourcen zu erlangen, einerseits zur illegalen Bereicherung, andererseits um die Entstehung

alternativer Machtzentren in der Gesellschaft zu unterbinden. Staatliche Partner müssen durch die EZ dazu gebracht werden, von persönlich motivierten Eingriffen in die Wirtschaft abzusehen und sich auf die Gestaltung einer angemessenen Ordnungspolitik zu konzentrieren.

Lernerfahrung 12:

Staatliche Stellen können versuchen, Interaktionsräume für eine „Übernahme“ privatwirtschaftlicher Akteure zu missbrauchen. Insofern die EZ an der Schaffung bzw. Aufrechterhaltung eines solchen Raums beteiligt ist, muss sie eine Rollenklärung aller Teilnehmer/-innen im Interaktionsraum unterstützen. Interaktionsräume – auch solche informeller Art – sollten möglichst transparent gestaltet werden.

3 Übergeordnete Fragestellungen

3.1 Ziele von und Anforderungen an Staatsentwicklung

Die für die Unterstützung von Staatsentwicklungsprozessen notwendigen Maßnahmen sind so unterschiedlich wie die untersuchten Fälle.

Beispiel Südkaukasus: Hier befinden sich alle drei untersuchten Länder in einem andauernden Prozess der Nationen- und Staatsentwicklung. Unterstützung bei ihren Staatsentwicklungsprozessen erfahren die Partnerländer in vielerlei Weise und unabhängig davon, welcher Förderschwerpunkt in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit vereinbart wurde. So sind beispielsweise Vorhaben zur Unterstützung des Rechtswesens in den Ländern der südkaukasischen Region einem Schwerpunkt auf nachhaltige Wirtschaftsentwicklung untergeordnet.

In Nepal setzt Staatsentwicklung auf der subnationalen Ebene an, um die Effizienz der noch existierenden Stadtverwaltungen – denen allerdings der politische Kopf und die politische Verantwortung fehlen – im Sinne von *localising poverty reduction strategies* zu steigern. Aufgrund der sich schnell verändernden politischen Lage ist hier besondere Flexibilität gefordert.

In Simbabwe steht für die EZ derzeit das Anliegen im Vordergrund, im Land zu bleiben (*stay engaged*), um die Bevölkerung humanitär zu versorgen sowie zu gegebener Zeit den politischen Wandel und die Phase „danach“ unterstützen zu können. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang, die gesellschaftliche Seite und gegebenenfalls verbleibende Schnittstellen zum Staat zu stärken. Staatsentwicklung bleibt auch ohne offizielle Zusammenarbeit mit dem Staat

das Ziel des Engagements. Im Falle eines politischen Wandels stellen sich zahlreiche Aufgaben, die sich in erster Linie darum drehen, die Legitimität der diskreditierten Staatsorgane zu verbessern. Von besonderer Bedeutung wird eine sofortige Behebung rechtsstaatlicher Defizite sein, um das Vertrauen der Bevölkerung und der Wirtschaft in die neuen Verhältnisse zu sichern. Zudem stellt sich die Frage des Umgangs mit politischen Straftäter/-innen.

In Sierra Leone ist der wirtschaftliche Wiederaufbau eine zentrale polit-ökonomische Voraussetzung für das Gelingen von Staatsentwicklung. Dieser kann jedoch nur im Zusammenspiel mit grundlegenden Governance-Reformen gelingen. Wichtig ist auch die gesellschaftliche Dimension: Der Staatsentwicklungsprozess muss so inklusiv wie möglich gestaltet werden und zum Beispiel die Jugendlichen wirtschaftlich, politisch, sozial und kulturell „mitnehmen“.

Angesichts der Vielfalt möglicher Ansatzpunkte erscheint es sinnvoll, zwischen unmittelbaren Strategien der Staatsentwicklung und solchen Maßnahmen zu unterscheiden, die auf grundlegende sozio-ökonomische oder auch sozio-kulturelle Voraussetzungen von Staatsentwicklung abzielen. Wenn man sich an den staatlichen Kernfunktionen sowie an den Interaktionsräumen von Staat und Gesellschaft orientiert, zählen zur ersteren Kategorie die Förderung von Dezentralisierung (Nepal) oder von Justizreformen (Südkaukasus). Beschäftigungsprogramme zur Inklusion Jugendlicher (Sierra Leone) wirken hingegen eher mittelbar, können aber für Staatsentwicklung eine wichtige Rolle spielen, wenn dies den Erwartungen der Bürger/-innen entspricht.

Lernerfahrung 13:

Staatsentwicklung ist grundsätzlich ein langfristiger Prozess. Welche Kernfunktionen und institutionelle Leistungsfähigkeit einer besonderen Unterstützung bedürfen, kann nur aufgrund einer detaillierten Einzelfallanalyse bestimmt werden.

In der DR Kongo gehören zu den prioritären Maßnahmen der Staatsentwicklung eine Reform des Sicherheitssektors, eine Erhöhung der Transparenz sowie ein besseres Management der Staatsfinanzen und der natürlichen Ressourcen. Fortschritte in diesen Bereichen sind jedoch bestenfalls uneinheitlich; Geber zweifeln außerdem am *commitment* der Regierung, diese Ziele auch wirklich anzustreben. Zukünftig soll der Generierung staatlicher Einnahmen verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden.

In Simbabwe werden derzeit Kernfunktionen und Leistungsfähigkeit des Staates bewusst nicht gestärkt, um das repressive System der Regierung Mugabe nicht noch weiter zu stabilisieren.

Im Südkaukasus hingegen streben die Reformen im Justizwesen nach stärkerer Unabhängigkeit der Justiz, erhöhter Transparenz, Vorhersehbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sowie verbesserter Effektivität und Effizienz.

In Nepal wurden zwar Bottom-up Prozesse der Staatsentwicklung gestärkt; doch standen diese in einem nicht ausreichend geklärten Verhältnis zu bestehenden subnationalen staatlichen Strukturen. Das Grundproblem hierbei war, dass diejenigen

Körperschaften, die Dezentralisierungsmaßnahmen hätten tragen können, de facto entweder gar nicht oder lediglich als Rumpfeinheiten existierten. Den entsandten Verwaltungsleitern und Dorfsekretären wurde kommissarisch die Aufgabe erteilt, die Funktionen der nicht existenten gewählten Körperschaften mit zu übernehmen. Sie befanden und befinden sich somit in der eigenartigen Situation, Körperschaft und Amtsperson zugleich darzustellen. Ihnen wird mittlerweile ein paritätisch zusammengesetzter Runder Tisch zur Seite gestellt, der alle politischen Kräfte repräsentieren soll, allerdings nicht formal gewählt ist. Durch die Unterstützung dieser Körperschaften wurden also neue Systeme von Governance gestärkt, die nicht verfassungsrechtlich legitimiert sind.

In Sierra Leone wurde durch die Anti-Korruptionskommission ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung und damit zu einer transparenten und rechenschaftspflichtigen Verwaltung geleistet. Durch die Förderung formeller und informeller Bildung wird die Leistungsfähigkeit im Erziehungssektor gestärkt, wodurch mittelbar auch Interaktions- und Kooperationsräume für Staat und Gesellschaft erschlossen werden können.

Lernerfahrung 14:

Ziel von Staatsentwicklungsmaßnahmen muss zum einen die Stärkung staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen sein, zum anderen die Intensivierung der Interaktion dieser beiden Sphären. Deswegen reicht es nicht aus, sich allein auf Regierung und Verwaltung zu konzentrieren. Staatliche Institutionen müssen in die Gesellschaft eingebettet sein und die Erwartungen, die an sie herangetragen werden, kennen und berücksichtigen können. Insofern kann es unter bestimmten Umständen sinnvoll sein, alternative oder traditionell verankerte, nicht formalrechtlich legitimierte Formen von Governance zu unterstützen – vorausgesetzt, diese führen langfristig nicht zu Parallelstrukturen, die die staatliche Legitimität unterminieren. Wie die untersuchten Einzelfälle zeigen, kann diese Frage nur am jeweiligen Fallbeispiel entschieden werden, da a) der länderspezifische Kontext stark variiert und b) die mittel- und langfristige Existenz dieser Strukturen und deren eventuelle spätere Integration in den Staatsapparat durchaus Konfliktpotenzial bergen.

Post-Konflikt-Situationen dürfen nicht als reines Übergangsstadium von Krieg zu Frieden verstanden werden. Sie sind vielmehr ein eigener sozialer Raum, in dem interne und externe Einflüsse zu massiven Brüchen und Konfliktlinien innerhalb der Gesellschaft führen. Abweichend von den Annahmen des liberalen Peace-building-Paradigmas verläuft die Entwicklung keineswegs linear hin zu einem liberalen Rechtsstaat – vielmehr verfestigen sich häufig hybride Ordnungen ebenso wie ursprünglich als temporär angelegte Parallelstrukturen.

Eine zentrale Herausforderung in Post-Konflikt-Kontexten ist die Balance zwischen kurz- und langfristigen Maßnahmen. Kurzfristige Maßnahmen sind aus mehreren Gründen notwendig: Erstens befindet sich die Bevölkerung oft in einer durch den Konflikt entstandenen Notlage, die schnell behoben werden muss, um humanitäre Katastrophen

zu verhindern oder abzumildern. Zweitens stellen Post-Konflikt-Situationen so genannte *windows of opportunity* dar, in denen Geber auf eine grundsätzliche Veränderung des Entwicklungspfades des Landes einwirken können. Drittens müssen die Regierung des Partnerlandes ebenso wie die Geber schnelle Erfolge vorzeigen können, um dadurch die Kooperation sowohl im Geber- als auch im Empfängerland zu legitimieren. Langfristige Maßnahmen hingegen sind für eine grundsätzliche Transformation hin zu einer gewaltfreien und verregelten Konfliktaustragung notwendig.

In Post-Konflikt-Situationen muß die EZ in die Lage versetzt werden, schnell auf eine Veränderung der politischen Lage zu reagieren. Dies gilt nicht zuletzt auch wegen des ständigen Risikos eines erneuten Gewaltausbruchs.

Lernerfahrung 15:

Staatsentwicklung ist kontextabhängig. In Post-Konflikt-Situationen ist der Kontext sehr schnellen Veränderungen unterworfen, und eine Vielzahl von Herausforderungen muss gleichzeitig angegangen werden. Hier ist ein flexibler Mix von kurzfristig wirksamen Maßnahmen mit länger- und langfristig wirksamen Maßnahmen notwendig. Dies erfordert ausgeprägte Länder- und Regionalkompetenz: Denn nur mit einem tief greifenden Verständnis der jeweiligen Machtstrukturen können Erfolg versprechende Strategien entwickelt und strukturelle Governance-Probleme angegangen werden.

Pilotprojekten kommt in diesem Kontext eine besondere Bedeutung zu. So schuf die deutsche EZ über das bereits erwähnte innovative Projekt der Müllentsorgung in Freetown zum einen Beschäftigungsmöglichkeiten für eine gesellschaftlich benachteiligte Gruppe, nämlich für Jugendliche; zum anderen entstanden neue Kooperationsformen und Dialogmöglichkeiten zwischen dieser benachteiligten Gruppe und staatlichen Stellen. Durch die Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren konnte nicht nur das Ansehen von Jugendlichen gestärkt, sondern auch das Governance-Niveau in einem wichtigen Feld – der Stadtsanierung – verbessert werden. Außerdem wurde ein *spoiler* – der Bürgermeister von Freetown – identifiziert und aus dem Prozess ausgeschlossen.

In Nepal wurden die ländlichen Entwicklungsprogramme bewusst konflikt sensitiv und partizipativ durchgeführt. So konnten diese selbst in der Abwesenheit formal legitimierter staatlicher Strukturen und unter Bedingungen eines laufenden Konflikts fortgeführt werden. Soziale Ungleichheit und die Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen werden thematisiert und durch die bewusste Inklusion dieser Gruppen bearbeitet. Dadurch wiederum wird die (menschen)rechtliche Situation benachteiligter Gruppen zumindest auf lokaler Ebene gestärkt. Wie sich diese Prozesse im weiteren Verlauf formalisierterer Staatsentwicklungsprozesse entwickeln werden, bleibt abzuwarten.

Lernerfahrung 16:

Auf der lokalen Ebene gibt es selbst unter schwierigen Verhältnissen positive Erfahrungen mit Staatsentwicklungsprozessen „von unten“ an der Schnittstelle zwischen staatlichen und (zivil-)gesellschaftlichen Akteuren. Derartige Prozesse sind gut dafür geeignet, lokale Legitimität zu erzeugen. Sie geraten jedoch dort an ihre Grenzen, wo es um die Aggregation auf nationaler Ebene geht, da dort andere Akteure einbezogen sind, andere Interaktionsräume bestehen und andere Themen bearbeitet werden als in der lokalen Dimension.

Werden bestimmte gesellschaftliche Gruppen direkt oder indirekt diskriminiert – beispielsweise aufgrund ihrer Religion, ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihres Alters oder ihres Geschlechts – und so von politischen und/oder wirtschaftlichen Prozessen ausgeschlossen, birgt dies anhaltendes Konfliktpotenzial und gefährdet die Nachhaltigkeit von Transformationsprozessen. Insbesondere Frauen und Mädchen leiden unter staatlicher Fragilität; gleichzeitig sind sie häufig diejenigen, die Grunddienstleistungen auch unter schwierigsten Bedingungen zumindest rudimentär aufrechterhalten. Das Empowerment von Frauen und die

Gleichstellung der Geschlechter sind deswegen unerlässliche Instrumente zur Förderung entwicklungsorientierter Transformation.

Alle sechs Fallstudien weisen auf nennenswerte Defizite in Bezug auf die Inklusion von Frauen und anderen marginalisierten Gruppen hin: In keinem der Länder haben alle vertretenen Gruppen gleichen Zugang zu den Ressourcen politischer oder wirtschaftlicher Macht. Die Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen wird dabei in einigen Fällen direkt, in anderen indirekt vollzogen.

Lernerfahrung 17:

Die dauerhafte Einbeziehung einer möglichst großen Zahl unterschiedlicher sozialer Gruppen erhöht die Akzeptanz von Staatlichkeit und befördert tendenziell ihre Stabilisierung. Insbesondere die politische Teilhabe von Frauen sollte gezielt gefördert werden, um eine nachhaltige und inklusive Staatsentwicklung zu ermöglichen. Do no harm-Ansätze helfen bei der Auswahl von Partnern und Mittlern für EZ-Maßnahmen.

Die Förderung benachteiligter Gruppen im Sinne von Empowerment trägt zu einem partizipativen, rechtsbasierten Entwicklungsmodell bei, das freilich von privilegierten Gruppen als Gefährdung wahrgenommen werden kann. Darüber hinaus ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass vormals diskriminierte Gruppen im Falle erhöhter Organisationsfähigkeit und Durchsetzungsmacht selbst zu problematischen Akteuren werden und in dasselbe spoiler-Verhalten verfallen, unter dem sie aktuell leiden.

Generell stellt der Umgang mit (alten und neuen) *spoilers* ein großes, bislang ungelöstes Problem für die EZ dar. Die exakte Ausgestaltung des Umgangs muss von Fall zu Fall geschehen. Die wichtigste Voraussetzung ist eine gründliche Akteursanalyse, in der die Interessen der Blockierer herausgearbeitet werden. Dabei wird oft deutlich, dass nur wenige Akteure eine fundamentale Opposition gegen jeglichen Wandel betreiben, sondern eher punktuell als *spoilers* auftreten. Insgesamt bietet sich also im Umgang mit Blockierern eine Mischung von Kooptation und Konfrontation an.

Lernerfahrung 18:

Die EZ sollte versuchen, „moderate Blockierer“ fallweise durch klare Anreize zur Unterstützung von Reformen zu bewegen und Hardliner zu isolieren. Gleichzeitig sollten kooptierte spoilers durch ihre Einbeziehung nicht noch zusätzliches Blockadepotenzial erhalten. Auch hier kann der do no harm-Ansatz eine wichtige Handlungsleitlinie sein.

Anstelle der direkten Förderung einzelner Gruppen empfiehlt sich daher ein Gesamtansatz, der allen gesellschaftlichen Gruppen Anreize zur Kooperation und gegenseitigen Integration bietet. Versöhnungsinitiativen beispielsweise sollten mit positiven

Sanktionen flankiert werden. Auch Projekte der wirtschaftlichen Entwicklung, von der mehrere soziale Gruppen profitieren, stellen eine Handlungsoption dar.

Lernerfahrung 19:

Auch bei der Förderung von Inklusion und sozialer Kohäsion durch die EZ muss die Unterstützung von Prozessen und Initiativen des Partnerlandes im Vordergrund stehen.

3.2. Internationale und regionale Dimension

In allen Fällen spielt die Ebene der regionalen Diplomatie eine entscheidende Rolle für eine nachhaltige Verbesserung der Lage. Für die DR Kongo ist eine Friedenslösung unter Einbeziehung der Nachbarstaaten in der Region der Großen Seen, vor allem von Ruanda und Uganda, notwendig, um einerseits den fortdauernden Konflikt in den Ostprovinzen der DR Kongo zu beenden und andererseits die berechtigten Sicherheitsinteressen aller drei Staaten zu befriedigen. Für den Zugang zu Simbabwe ist das regionale Umfeld ebenfalls bestimmend. Dort sind die Mitgliedstaaten der *Southern African Development Community* (SADC) offenbar zunehmend bereit, abseits der Öffentlichkeit deutliche Kritik an der Mugabe-Regierung zu üben. Insofern sollten westliche Geberländer auf eventuelle Reform- und Dialogsignale der simbabwischen Regierung eingehen und ihr Vorgehen mit dem SADC-Vermittlungsprozess abgleichen, welcher derzeit den wohl wichtigsten diplomatischen Zugang zum Mugabe-Regime darstellt.

Westafrika wiederum ist eine der labilsten Regionen der Welt. In den letzten 15 Jahren waren einige Länder Westafrikas (Liberia, Sierra Leone, Guinea und Côte d'Ivoire) vor allem durch ein Konfliktnetz verbunden, das zu grenzüberschreitenden

Destabilisierungen führte. Während Liberia und Sierra Leone in den letzten Jahren Fortschritte zu verzeichnen hatten, war die Situation in Guinea durch politische Instabilität, in der Côte d'Ivoire durch Bürgerkrieg gekennzeichnet. Die Entwicklung der beiden letztgenannten Länder war somit rückläufig bzw. stagnierte. Mittel- und langfristig muss die ganze Region stabilisiert werden, um negative Spill-over-Effekte zu vermeiden. Die *Economic Community Of West African States* (ECOWAS) kann hier ein entscheidendes Forum für die kooperative Stabilisierung Westafrikas bieten.

Neben außen- und sicherheitspolitischen Aspekten, die sich destabilisierend auf ein Partnerland auswirken können, kann auch die rücksichtslose Verfolgung ökonomischer Interessen die Entwicklung eines Landes negativ beeinflussen. In der DR Kongo beispielsweise wird der Ressourcenreichtum des Landes durch interne und externe Akteure ausgebeutet, ohne dass die kongolesische Bevölkerung davon profitiert. Dadurch wird eine entwicklungsorientierte nachhaltige Nutzung der nationalen Ressourcen verhindert. Die deutsche EZ unterstützt daher die Umsetzung globaler Transparenzinitiativen, wie etwa die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) oder den Kimberley-Prozess.

Lernerfahrung 20:

EZ findet nicht in einem politischen Vakuum statt. EZ-Interessen überlappen sich – und kollidieren sogar stellenweise – mit anderen Geberinteressen sowie mit Einflüssen aus der Sicherheits-, Außen- und Wirtschaftspolitik. Interessen dritter Staaten müssen in der Planung ebenfalls berücksichtigt werden. Der regionale und internationale Kontext hat einen beachtlichen Einfluss auf die Entwicklungen in den jeweiligen Ländern – im positiven wie auch im negativen Sinn.

Einzelne Länder befinden sich – aus unterschiedlichen Gründen – im Fokus globaler Interessen. So vollziehen beispielsweise alle drei Länder des Südkaukasus ihre internationalen Beziehungen in einem Spannungsfeld zwischen der EU, Russland, den USA, Iran und der Türkei. Angesichts der beträchtlichen geostrategischen Bedeutung des Südkaukasus als Förderregion und Transitkorridor von Erdöl und Erdgas ist ein umfassender Ausgleich der Interessen eine äußerst komplexe und hochpolitische Angelegenheit, die weit über den Handlungsrahmen der Entwicklungszusammenarbeit hinausgeht.

In Nepal kreuzen sich die Interessen der beiden Regionalmächte Indien und China, insbesondere

im Bereich der Sicherheitspolitik. Indien versucht beispielsweise, über Infrastrukturprojekte und Budgethilfe Einfluss zu nehmen, wobei die indische Regierung insgesamt eher wenig Bereitschaft zeigt, ihre diesbezüglichen Vorhaben mit anderen Gebern abzustimmen. Für die USA ist Nepal dagegen im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus wichtig, wobei die US-amerikanische Regierung den Einfluss der maoistischen Rebellen als Gefährdung einstuft.

Die Situation in der DR Kongo zeigt, dass eine neue Herausforderung darin besteht, die VR China ebenso wie andere *emerging donors* (beispielsweise Indien im Fall Nepals) in einen gemeinsamen Harmonisierungsprozess einzubeziehen.

Lernerfahrung 21:

Im Kontext fragiler Staatlichkeit ist es bereits eine Herausforderung, die Geberstrategien für ein einziges Land ausreichend abzustimmen. Dokumente wie die "Paris Declaration" oder die "OECD Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations" bieten zentrale Orientierungen. Dennoch dürfte es äußerst schwierig sein, in multilateralen Foren insbesondere Regional- und Großmächte von einer Änderung ihrer Politik zu überzeugen. Hier kann die EZ nur sehr bedingt Einfluss nehmen; viel hängt vom (welt-) wirtschaftlichen und (welt-) politischen Gewicht der jeweiligen Geber ab.

Generell kann es sinnvoll sein, regionale Problemzusammenhänge durch Maßnahmen auf der regionalen Ebene anzugehen. Der regionale Ansatz, der der deutschen EZ-Strategie für den Südkaukasus zugrunde liegt, ist ein wichtiges Beispiel für die Potenziale, die eine solche Perspektive eröffnet. Hier werden durch die Etablierung regionaler Foren Lernprozesse (*peer learning*) initiiert, die der Verbreitung von *best practices* dienen und die Harmo-

nisierung gesetzlicher Regelungen vorantreiben. Im besten Fall können derartige regionale Kontakte den Reformwillen stimulieren und die Grundlage für eine nachhaltige Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Ländern schaffen. Natürlich können diese Foren nur einen begrenzten Beitrag zur Krisenprävention leisten; jedoch eröffnen regionale Ansätze Potenziale und verschiedene Mehrwerte, die bislang zu selten genutzt werden.

Zusammenfassung – Lernerfahrungen der deutschen EZ auf einen Blick

Schnittstellen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

a) Staatlicher Bereich

Lernerfahrung 1:

Selbst im Fall von Ländern mit autokratischen Regimen sollte der Kontakt zu ausgewählten staatlichen Stellen nach Möglichkeit bestehen bleiben. Ein langfristiges Engagement (was auch durch personelle Kontinuität kommuniziert wird) eröffnet die Chance, zu wichtigen Akteuren – einschließlich den Eliten des Landes – tragfähige Beziehungen aufzubauen und *windows of opportunity* zur Reformbereitschaft zeitnah nutzen zu können. Es ist dabei wichtig, reformorientierte Akteure zu identifizieren, die einen Wandel stützen bzw. vorantreiben können. Jedoch ist in solchen Kontexten darauf zu achten, dass die EZ nicht zur Verfestigung von Bad-Governance-Strukturen beiträgt.

Lernerfahrung 2:

In reformunwilligen Partnerländern stellt die Zusammenarbeit mit unteren und mittleren Rängen der Verwaltung eine mögliche Übergangsalternative dar. Auf diese Weise können wichtige Projekte der sozialen Grundsicherung und Reformen auf lokaler und regionaler Ebene implementiert werden. Das Problem korrupter und neopatrimonialer Strukturen kann man dadurch jedoch nicht umgehen, da es meist alle Staatsebenen betrifft. Ein vollständiges Ausweichen auf zivilgesellschaftliche Akteure führt jedoch oft zum Aufbau von Parallelstrukturen. Diese sind für Staatsentwicklung eher hinderlich, sodass eine solche Strategie lediglich für Nothilfe bei akuten Krisen infrage kommt.

Lernerfahrung 3:

Dezentralisierungsprozesse können eine Chance, aber auch ein Risiko darstellen: Im Aufbau subnationaler Governance-Strukturen stecken Potenziale für eine inklusive Staatsentwicklung „von unten“, bei dem die politische Teilhabe der Gesamtbevölkerung im Vordergrund steht. Dezentralisierung kann aber ebenso konfliktverschärfend sein. Diese

Gefahr besteht vor allem dann, wenn Interessen- und Machtstrukturen nicht berücksichtigt werden und *elite capturing* nicht vorgebeugt wird. Daher sind bei Vorhaben zur Dezentralisierung der *do no harm*-Ansatz, eine gründliche Analyse der informellen Machtstrukturen und eine konflikt sensible Vorgehensweise zu beachten.

Lernerfahrung 4:

Trotz vielfältiger Hindernisse sollte die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen mit Nachdruck gesucht werden, um erstens ein Mindestmaß an Reformen anstoßen zu können und zweitens Kontakte zu bewahren, die im Falle eines politischen Wandels Zugang zum Staatsapparat eröffnen. Eine Ausnahme bilden Situationen, in denen aus diesem Verhalten eine eindeutige Verschlechterung der Lage zu erwarten steht.

Lernerfahrung 5:

Blockadekräfte in der Grauzone zwischen Legalität und Illegalität sind ein massives Hindernis für Reformen. Punktuelle technokratische Verbesserungen haben auf diese Problematik lediglich einen begrenzten Einfluss. Mittel- und langfristig ist es notwendig, den Einfluss von Parallelmächten und halblegalen Netzwerken zu schwächen und reformfreundliche Kräfte zu stärken. Dies kann nur erfolgreich sein, wenn a) bekannt ist, welche Akteure welche Agenda verfolgen und b) integrierte und systemische Ansätze verfolgt werden. Die Geber müssen darüber hinaus ihre Politiken verstärkt abstimmen und vernetzen.

b) Nichtstaatlicher Bereich

Lernerfahrung 6:

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind essenziell, um Reformprozesse gesellschaftlich zu verankern und somit erfolgreich umzusetzen. Ihre Unterstützung sollte aber nicht zum Aufbau von nichtstaatlichen Parallelstrukturen führen. Darüber hinaus sollten Geber bei der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen immer auf bestehende Strukturen zurückgreifen und die Gründung neuer NRO vermeiden. Genauso wichtig ist es, dass die externe Unterstützung nicht zu einer Kooptierung der Zivilgesellschaft durch die Geber

führt, sondern dass sich letztere an den Prioritäten der geförderten Organisationen ausrichten. Neben der Zusammenarbeit mit NRO ist auch die Kooperation mit „klassischen“ Institutionen wie Verbänden, Gewerkschaften und Medien wichtig. Entscheidend ist, dass die Partner ein möglichst hohes Maß an gesellschaftlicher Verankerung aufweisen.

Lernerfahrung 7:

Staatliche und nichtstaatliche Akteure verfolgen jeweils eigene Agenden. In dem Maße, in dem diese reformorientiert sind, sollte Geberunterstützung ansetzen. Dabei trägt nicht ein Interessenantagonismus zwischen beiden Akteursgruppen an sich zur Fragilität bei, sondern fehlende Formen des friedlichen Interessenausgleiches. Soll ein Beitrag zur Staatsentwicklung geleistet werden, müssen die diversen Akteursinteressen bei der Strategieplanung der Geberunterstützung für jeden Einzelfall berücksichtigt werden. Nur eine vorgeschaltete Analyse kann klare Hinweise darauf geben, mit welchen gesellschaftlichen Akteuren welche Art der Zusammenarbeit sinnvoll ist.

Lernerfahrung 8:

Eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft kann in bestimmten Kontexten zur Armutsbekämpfung und weiteren entwicklungsorientierten Zielsetzungen beitragen. Anstelle der direkten Förderung einzelner Wirtschaftstätigkeiten hat sich hierbei die Unterstützung von Multiplikatoren wie Verbänden und Mikrofinanzinstitutionen als zielführend erwiesen.

Lernerfahrung 9:

In vielen Entwicklungsländern erfüllen traditionelle Autoritäten wichtige Funktionen für das Alltagsleben vieler Bürger/-innen, die andernorts vom Staat oder zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen werden. Die EZ sollte eine Zusammenarbeit mit diesen Akteuren unvoreingenommen prüfen. Dafür ist jedoch – ebenso wie bei der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen – eine möglichst exakte Einschätzung der Interessen- und Machtverteilung notwendig.

c) Interaktions- und Kooperationsräume zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

Lernerfahrung 10:

Prinzipiell können Interaktionsräume Foren des Austauschs und der Partizipation, aber auch Zugänge zu staatlichen Institutionen im Sinne eines *rights-based approach* bilden. Dialogprozesse zwischen Staat und Gesellschaft sind vor allem dann sinnvoll, wenn ein rudimentäres Vertrauensverhältnis existiert und gemeinsam vereinbarte Politiken letztlich auch implementiert werden. Die EZ hat hier durch innovative Pilotprojekte ein großes Potenzial, neue öffentliche Räume zu schaffen, die nicht der Deutungshoheit einer einzelnen Gruppe unterliegen.

Lernerfahrung 11:

Die Existenz dezentraler Interaktionsräume sollte selbst unter ungünstigsten Rahmenbedingungen solange wie möglich gefördert werden. Durch den Kontakt zu eher technokratisch orientiertem Personal unterer (Verwaltungs-) Ebenen können NRO die Rahmenbedingungen ihrer Sacharbeit wesentlich verbessern oder im besten Fall sogar zu einer schrittweisen Bildung von Reformwillen im Staatsapparat beitragen. Diese Schnittstellen sind von großer Bedeutung, um einen möglichen politischen Wandel begleiten und stabilisieren zu können.

Lernerfahrung 12:

Staatliche Stellen können versuchen, Interaktionsräume für eine „Übernahme“ privatwirtschaftlicher Akteure zu missbrauchen. Insofern die EZ an der Schaffung bzw. Aufrechterhaltung eines solchen Raums beteiligt ist, muss sie eine Rollenklärung aller Teilnehmer/-innen im Interaktionsraum unterstützen. Interaktionsräume – auch solche informeller Art – sollten möglichst transparent gestaltet werden.

Übergeordnete Fragestellungen

a) Ziele von und Anforderungen an Staatsentwicklung

Lernerfahrung 13:

Staatsentwicklung ist grundsätzlich ein langfristiger Prozess. Welche Kernfunktionen und institutionelle Leistungsfähigkeit einer besonderen Unterstützung bedürfen, kann nur aufgrund einer detaillierten Einzelfallanalyse bestimmt werden.

Lernerfahrung 14:

Ziel von Staatsentwicklungsmaßnahmen muss zum einen die Stärkung staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen sein, zum anderen die Intensivierung der Interaktion dieser beiden Sphären. Deswegen reicht es nicht aus, sich allein auf Regierung und Verwaltung zu konzentrieren. Staatliche Institutionen müssen in die Gesellschaft eingebettet sein und die Erwartungen, die an sie herangetragen werden, kennen und berücksichtigen können. Insofern kann es unter bestimmten Umständen sinnvoll sein, alternative oder traditionell verankerte, nicht formalrechtlich legitimierte Formen von Governance zu unterstützen – vorausgesetzt, diese führen langfristig nicht zu Parallelstrukturen, die die staatliche Legitimität unterminieren. Wie die untersuchten Einzelfälle zeigen, kann diese Frage nur am jeweiligen Fallbeispiel entschieden werden, da a) der länderspezifische Kontext stark variiert und b) die mittel- und langfristige Existenz dieser Strukturen und deren eventuelle spätere Integration in den Staatsapparat durchaus Konfliktpotenzial bergen.

Lernerfahrung 15:

Staatsentwicklung ist kontextabhängig. In Post-Konflikt-Situationen ist der Kontext sehr schnellen Veränderungen unterworfen, und eine Vielzahl von Herausforderungen muss gleichzeitig angegangen werden. Hier ist ein flexibler Mix von kurzfristig wirksamen Maßnahmen mit länger- und langfristig wirksamen Maßnahmen notwendig. Dies erfordert ausgeprägte Länder- und Regionalkompetenz: Denn nur mit einem tief greifenden Verständnis der jeweiligen Machtstrukturen können Erfolg versprechende Strategien entwickelt und strukturelle Governance-Probleme angegangen werden.

Lernerfahrung 16:

Auf der lokalen Ebene gibt es selbst unter schwierigen Verhältnissen positive Erfahrungen mit Staatsentwicklungsprozessen „von unten“ an der Schnittstelle zwischen staatlichen und (zivil-) gesellschaftlichen Akteuren. Derartige Prozesse sind gut dafür geeignet, lokale Legitimität zu erzeugen. Sie geraten jedoch dort an ihre Grenzen, wo es um die Aggregation auf nationaler Ebene geht, da dort andere Akteure einbezogen sind, andere Interaktionsräume bestehen und andere Themen bearbeitet werden als in der lokalen Dimension.

Lernerfahrung 17:

Die dauerhafte Einbeziehung einer möglichst großen Zahl unterschiedlicher sozialer Gruppen erhöht die Akzeptanz von Staatlichkeit und befördert tendenziell ihre Stabilisierung. Insbesondere die politische Teilhabe von Frauen sollte gezielt gefördert werden, um eine nachhaltige und inklusive Staatsentwicklung zu ermöglichen. *Do no harm*-Ansätze helfen bei der Auswahl von Partnern und Mittlern für EZ-Maßnahmen.

Lernerfahrung 18:

Die EZ sollte versuchen, „moderate Blockierer“ fallweise durch klare Anreize zur Unterstützung von Reformen zu bewegen und Hardliner zu isolieren. Gleichzeitig sollten kooptierte *spoilers* durch ihre Einbeziehung nicht noch zusätzliches Blockadepotenzial erhalten. Auch hier kann der *do no harm*-Ansatz eine wichtige Handlungsleitlinie sein.

Lernerfahrung 19:

Auch bei der Förderung von Inklusion und sozialer Kohäsion durch die EZ muss die Unterstützung von Prozessen und Initiativen des Partnerlandes im Vordergrund stehen.

b) Internationale und regionale Dimension

Lernerfahrung 20:

EZ findet nicht in einem politischen Vakuum statt. EZ-Interessen überlappen sich – und kollidieren sogar teilweise – mit anderen Geberinteressen und Einflüssen aus der Sicherheits-, Außen- und Wirtschaftspolitik. Interessen dritter Staaten müssen in der Planung ebenfalls berücksichtigt werden. Der

regionale und internationale Kontext hat einen beachtlichen Einfluss auf die Entwicklungen in den jeweiligen Ländern – im positiven wie auch im negativen Sinn.

Lernerfahrung 21:

Im Kontext fragiler Staatlichkeit ist es bereits eine Herausforderung, die Geberstrategien für ein einziges Land ausreichend abzustimmen. Dokumente wie die *Paris Declaration* oder die *OECD Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* bieten zentrale Orientierungen. Dennoch dürfte es äußerst schwierig sein, in multilateralen Foren insbesondere Regional- und Großmächte von einer Änderung ihrer Politik zu überzeugen. Hier kann die EZ nur sehr bedingt Einfluss nehmen; viel hängt vom (welt-) wirtschaftlichen und (welt-) politischen Gewicht der jeweiligen Geber ab.

1

Lernerfahrungen aus der Demokratischen Republik Kongo⁶



1 Einleitung

Die DR Kongo wird von sämtlichen gängigen Indizes zu den fragilen und schlecht regierten Staaten gezählt und befindet sich nach Dekaden der Diktatur und einem Jahrzehnt der Kriege, in dem das Land weitgehend zerstört wurde, in der kritischen Phase des Wiederaufbaus. Damit dient die DR Kongo als Beispiel, anhand dessen eruiert werden kann, welche EZ-Ansätze in Krisenzeiten sowie in der unmittelbaren Phase nach Konfliktbeendigung Wirkung entfalten. Es soll insbesondere untersucht werden, wie unter solchen Bedingungen Staatsentwicklung gefördert und ein Beitrag geleistet werden kann, um Strukturen zur konstruktiven, entwicklungsorientierten Interaktion zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu schaffen. Der Fokus der Lernerfahrungen liegt, anders als in den übrigen Studien, explizit auf der Zivilgesellschaft und nicht der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit. Der Zivilgesellschaft – als organisierte Form des gesellschaftlichen Bereiches außerhalb des Staates, der Wirtschaft und der Familie – kommt als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft eine Schlüsselrolle im Prozess der Staatsentwicklung zu. Ungewiss ist aber, ob die Zivilgesellschaft in fragilen Staaten, die häufig auch selbst von der Fragilität betroffen ist, dies leisten kann.

Die Studie richtet ihren Blick insbesondere auf die in den 1990er Jahren beginnende Krisenzeit sowie auf die Phase nach dem Friedensschluss. Der Fokus liegt dabei auf Lernerfahrungen, die bei der Förderung von staatlichen Strukturen zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft im Bereich Armutsbekämpfung gemacht wurden. Letztgenanntem Bereich kommt in der DR Kongo eine hohe Dringlichkeit zu: Bis zu 80 Prozent der Bevölkerung lebt in extremer Armut; der Staat ist nicht in der Lage, Basisdienstleistungen bereitzustellen. Viele fragile Länder zählen zu den ärmsten der Welt. Insofern nimmt die Frage, wie die damit verbundene prekäre soziale Lage der Menschen sowie ihre Möglichkeiten zur Existenzsicherung und Partizipation verbessert werden können, überall dort einen zentralen Stellenwert ein, wo Fragilität entgegengewirkt und ein Beitrag zu Staatsentwicklung und verbesserter Governance geleistet werden soll.

2 Kontext und die Rolle externer Akteure im Staatsentwicklungsprozess

2.1 Rahmenbedingungen des Partnerlandes für die EZ

Die DR Kongo erfüllt viele Merkmale fragiler Staatlichkeit. Im Besonderen sind hier Defizite in den Bereichen gewaltfreie Konfliktregulierung und Sicherheit der Bevölkerung, soziale Grunddienste, gesellschaftliche Inklusion und Kohäsion sowie Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung zu nennen. Da die hier festzustellenden Defizite für die Aufgabe der Staatsentwicklung höchst relevant sind und die Interaktion von Staat und Zivilgesellschaft erheblich beeinträchtigen, bedürfen sie im Folgenden einer kurzen Erläuterung:

Die DR Kongo hat seit dem Erlangen der Unabhängigkeit 1960 eine Vielzahl von Destabilisierungsprozessen erlebt. In den 1990er Jahren kam es zu drei Kriegen auf kongolesischem Territorium, in die eine Reihe von Anrainerstaaten involviert waren; infolge der Kriegs- und Flüchtlingswellen brachen vor allem im Osten des Landes staatliche Strukturen und die Produktionsbasis zusammen. Die Lage beruhigte sich erst 2002 durch den Abschluss verschiedener Friedensabkommen. Im Juli 2006 fanden die ersten freien Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt. Die Konfliktregelung ist allerdings weiterhin vor allem durch Ad-hoc-Maßnahmen gekennzeichnet. Es bestehen keine etablierten Mechanismen für den Umgang mit den Konflikten im weiterhin destabilisierten Osten, wo immer wieder Kämpfe ausbrechen. Aus kongolesischer Sicht handelt es sich dabei nicht um einen Bürger-, sondern um einen Stellvertreterkrieg, in dem vor allem Ruanda und Burundi eine große Rolle spielen. Aber auch im restlichen Land kommt es immer wieder zu Unruhen.

Der Staat verfügt in seinen Kernbereichen nach wie vor nicht über funktionsfähige demokratische Strukturen. Die Führungskräfte von Armee, Polizei und Verwaltung orientieren sich noch immer an ethnischen und politischen Gruppierungen und Machtzentren aus der Rebellenzeit oder am „Ancien Régime“ Mobutus. Die Mehrzahl der

⁶ Die vorliegende Kurzdarstellung basiert auf einer internen Gutachterstudie für das BMZ, die im Januar 2008 fertiggestellt wurde. Autor ist Waldemar Kasprzik, langjähriger GTZ-Gutachter.

Menschen hat keinen Zugang zu sozialen Basisdienstleistungen wie Bildung, Gesundheit oder sauberem Trinkwasser; die Gefahr sozialer Unruhen ist allgegenwärtig. 95 Prozent der Bevölkerung haben keinerlei soziale Absicherung. Durch Krieg und massive Flüchtlingsströme sind auch die lokalen Sicherheitssysteme von Familien, Clans und Dorfgemeinschaften größtenteils zerstört worden. Nach den Wahlen 2006 hat die Gebergemeinschaft ihre Unterstützung massiv aufgestockt, um der Bevölkerung eine Friedens- und Demokratiedividende bieten zu können. 50 Prozent der Mittel werden aufgrund dieser Situation weiterhin für Nothilfe ausgegeben. Der kongolesische Staat ist offensichtlich auf absehbare Zeit nicht in der Lage, die Bevölkerung eigenständig zu versorgen.

Die Beamten werden sehr schlecht bezahlt, und die Verwaltung ist starker politischer Einflussnahme ausgesetzt. Viele Ministerien verfügen nicht über ein Budget für laufende Ausgaben und Investitionen. Sie beschränken ihre Aktivitäten somit auf die Abwicklung von Entwicklungsprogrammen und -projekten, soweit diese nicht von nichtstaatlichen Akteuren gemanagt werden. Diese Situation liegt vor allem an der mangelnden politischen Bereitschaft, staatliche Einnahmen zu generieren. So belief sich das Budget der DR Kongo 2007 auf 2 Milliarden USD, 50 Prozent davon waren geberfinanziert. Den Staatshaushalt zu erhöhen⁷ und mit diesen Einnahmen entwicklungsorientierte Maßnahmen für die Bevölkerung zu finanzieren, scheitert am Widerstand der politischen Klasse. Deren Einfluss ist trotz aller politischen Veränderungen ungeschmälert. Sie praktiziert eine Bereicherungspolitik und benutzt den Staat als dominante Einnahmequelle. Zu ihr gehören etwa 150 bis 200 große Familien und Clans, die sich in allen politischen Konstellationen zurechtfinden und ihre entsprechende Zugehörigkeit häufig wechseln. Da die politische Klasse kaum über Landbesitz verfügt, dient das Ausüben wichtiger staatlicher Ämter als entscheidende Möglichkeit, Reichtümer zu akkumulieren. Dies wird dadurch begünstigt, dass es nominell einen „omnipräsenten“ Staat

mit sehr vielen Ämtern und staatlichen Unternehmen gibt.⁸

Die Fragilität der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen in der DR Kongo kann auch daran gemessen werden, dass trotz der großen Hoffnung auf eine bessere Zukunft durch demokratische Wahlen und der massiven internationalen finanziellen und operativen Unterstützung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2006 die Wahlergebnisse vielerorts nur bedingt akzeptiert werden. In Verbindung mit der weitergehenden Verschlechterung der sozialen Lage bröckelt die Legitimation der neuen politischen Führung kontinuierlich.

Den beschriebenen defizitären staatlichen Strukturen steht in der DR Kongo eine Zivilgesellschaft gegenüber, die insgesamt einen unzulänglichen Organisationsgrad aufweist und politisch wenig einflussreich ist. Allerdings werden Teile von ihr politisch instrumentalisiert. So hatten während der Übergangsregierung bis Anfang 2007 sowohl der Präsident als auch die vier Vizepräsidenten jeweils eine „eigene“ Zivilgesellschaft als Basisunterstützungsapparat organisiert. Dennoch haben die 9.000 in der DR Kongo existierenden zivilgesellschaftlichen Gruppierungen Potenzial.⁹

Die genannten Defizite führen insgesamt dazu, dass die internationale Gemeinschaft bei der Förderung von Staatsentwicklung und der Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft in der DR Kongo vor einer großen Herausforderung steht.

2.2 Schwerpunktsetzung der deutschen EZ und der internationalen Zusammenarbeit

Anfang der 1990er Jahre haben sich viele multi- und bilaterale Geber aus dem damaligen Zaire zurückzogen. Im Laufe der folgenden schweren Gewaltkonflikte wurden vor allem Nothilfeprogrammen durchgeführt. Diese begannen mit den großen Fluchtbewegungen in den Kongo 1994 nach dem Genozid in Ruanda und den anschließenden Kriegen besonders im Osten des Landes

⁷ Nach Schätzungen der Weltbank könnten durch Steuern und Abgaben Einnahmen in Höhe von 40 Milliarden USD jährlich erzielt werden.

⁸ Es wird sogar die These vertreten, dass die politische Klasse auf dem Weg sei, auf diese Weise eine Art Feudalismus zu schaffen. Die regelmäßigen gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Clans seien ein klarer Indikator für diese Entwicklung.

⁹ Stark vereinfacht kann man angesichts der Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Akteuren vier Gruppen unterscheiden: die NRO-Szene, Eigeninitiativen im sozio-ökonomischen Bereich, sonstige lokale Initiativen und die Kirchen.

und wurden vornehmlich vom UN Office for the *Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) sowie internationalen und nationalen NRO getragen. Seit dem Friedensabkommen von Sun City 2002 haben multilaterale Geber wie die Weltbank, die EU und die Afrikanische Entwicklungsbank eine Reihe von Sofortprogrammen initiiert. Bei diesem ging es vor allem um die Wiederherstellung von minimalen Infra- und Staatsstrukturen. Die deutsche EZ unterstützt seit 2002 mit Notmaßnahmen die Rekonstruktion und Aufrechterhaltung der städtischen Wasserversorgung. Die internationale Nothilfe mit einem Jahresvolumen von 570 Millionen USD stellt noch heute einen gewichtigen Teil des internationalen Engagements dar. Jenseits dieser Nothilfe- und Sofortmaßnahmen wurden in jüngerer Zeit auch Programme und Projekte mit einem längerfristigen Ansatz eingeführt.

Hinsichtlich des Schwerpunkts, den die vorliegende Studie auf die Förderung relevanter Strukturen für die Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Bereich der Armutsbekämpfung legt, ist auf den PRSP-Prozess zu verweisen. Zu Beginn 2002 noch auf die westlichen Provinzen des Landes beschränkt, wurde die Erarbeitung des *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) ab Ende 2003 auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt. Dazu gehörte unter anderem die Erstellung von partizipativen Armutsanalysen (PPA), an denen auch Vorhaben der deutschen EZ in allen elf Provinzen beteiligt waren. Obwohl das PRSP das Format eines strategischen Orientierungsrahmens für etwa 20 Jahre hat, bildet es ebenfalls den Rahmen des Regierungsprogramms 2006 bis 2011. In Bezug auf Staatsentwicklung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft sind dabei vor allem die Säulen 1 („Governance“) und 5 („*Dynamique communautaire*“) relevant. Die Umsetzung des ersten Aktionsplanes zum PRSP wird derzeit allerdings erst vorbereitet. Die deutsche EZ unterstützt den Prozess seit Oktober 2007 mit einem TZ-Vorhaben. Es ist noch nicht abzusehen, wann die ersten konkreten Maßnahmen bei den Armen ankommen.

Die Gebergemeinschaft hat versucht, sich in den vergangenen zwei Jahren am Ziel der Staatsentwicklung auszurichten:

- Die Gebergemeinschaft hat Anfang 2006 das *Country Assistance Framework* (CAF) geschaffen, das eine Harmonisierung der Geberprogramme und -projekte (ausgenommen Not- und Militärhilfe) zwischen den Gebern und der kongolesischen Regierung vorsieht. Ein erstes Ergebnis dieser Kooperation ist das auf der Grundlage des PRSP erarbeitete Aktionsprogramm von Regierung und Gebern für die nächsten 18 Monate. Die Geber haben weiterhin die Absicht, im Rahmen des CAF eine mittelfristige Strategie für die Jahre 2008 bis 2011 zu erarbeiten, die sich insbesondere um die Harmonisierung der Strategien von Weltbank (*Country Assistance Strategy*, CAS) und UN (*UN Development Assistance Framework*, UNDAF) bemüht.
- Die Gebergemeinschaft hat in zwei Dokumenten damit begonnen, mögliche Ziele der Staatsentwicklung in der DR Kongo zu identifizieren. Im sogenannten *Governance Compact* vom Sommer 2006 und dem *Programme des Actions Prioritaires* (PAP) vom Juni 2007 werden insbesondere die folgenden Bereiche angesprochen: die Reform des Sicherheitssektors, die Schaffung von Transparenz und Wirksamkeit der öffentlichen Finanzen, das Generieren von Staatseinnahmen sowie das Management der natürlichen Ressourcen. Das PAP wurde mit der Regierung abgestimmt. Inzwischen haben die Geber die Einzelaktivitäten des Programms mit „indikativen (finanziellen) Engagements“ bestückt. Die kongolesische Regierung hat sich bislang zu keinem ausgewiesenen finanziellen Beitrag verpflichtet. Die Weltbank zweifelt deshalb, ob das PAP überhaupt in der vorgesehenen Weise umgesetzt werden kann.

Auch aktuelle bilaterale EZ-Strategien, wie etwa die neue Strategie des BMZ, ordnen sich in die Vereinbarungen ein. Da das CAF der erste Versuch einer künftigen Geberkoordinierung ist, gibt es noch keine explizite Arbeitsteilung zwischen den Gebern. Dies gilt etwa für den Bereich, staatliche Einnahmen durch eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu generieren. Im Bereich Governance bekunden mehrere multi- und bilaterale Geber das Interesse, ihr diesbezügliches Engagement weiter auszubauen. Die Reform des Sicherheitssektors wird im Wesentlichen von der

EU gefördert. Im Bereich *Disarmament, Demobilisation, Rehabilitation, Reintegration* (DDRR) sind sowohl multi- als auch bilaterale Geber stark vertreten. Die Weltbank betreibt umfassende Programme, unter anderem im Sektor Gesundheit sowie in den Bereichen Infrastruktur und Bildung. Ab 2008 kommt auch Privatwirtschaftsförderung hinzu. Letztere wird bislang vor allem von UNCDF, UNDP und Frankreich betrieben.

In Bezug auf das deutsche Engagement ist festzuhalten, dass die TZ auch während des schwierigen Jahrzehnts (1990 bis 2002), in dem es in der DR Kongo nur minimale staatliche Strukturen gab, als eine der wenigen Organisationen präsent blieb. Während der Krise arbeitete sie mit zivilgesellschaftlichen Koordinationsstrukturen zusammen, um Wirtschaftskreise zu rehabilitieren und Armut zu bekämpfen. 2005 wurde auch die FZ wieder aufgenommen. Seit 2006 unterstützt die FZ zusammen mit UNCDF und UNDP Mikrofinanzinstitutionen (MFI) in verschiedenen Landesteilen und führt damit das erste Programm in diesem Bereich durch. Im Hinblick auf die Stärkung der Zivilgesellschaft ist weiterhin erwähnenswert, dass eine Reihe von TZ- und FZ-Vorhaben vergewaltigte Frauen und Mädchen sowie ehemalige Kindsoldat/-innen direkt oder über NRO fördern. Die deutsche EZ hat im Übrigen erhebliche Mittel für das von der Weltbank koordinierte DDRR-Programm und den von der UN verwalteten Fonds zur Durchführung der Wahlen bereitgestellt und ergänzende bilaterale Vorhaben initiiert.

3 Lernerfahrungen zu Staatsentwicklung

3.1 Lernerfahrungen in der Kooperation mit dem Staat

Aufgrund der Krise war es in den 1990er Jahren nicht möglich, mit staatlichen Strukturen zusammenzuarbeiten. Die EZ-Vorhaben mussten sich darauf beschränken, mithilfe von NRO oder lokalen Initiativen eine gewisse Grundversorgung sicherzustellen. Nach der Krise hat die deutsche EZ die Provinzwahlen genutzt, um mit den neuen Mandatsträger/-innen die Zusammenarbeit wieder aufzunehmen und so Parallelstrukturen entgegenzuwirken.

Die großen Nothilfeprogramme werden weiterhin fast ausnahmslos über NRO abgewickelt, da der kongolesische Staat zu schwach ist, dies zu leisten. Mit dem PRSP und dem gemeinsamen Aktionsprogramm von Regierung und Gebern rücken die staatlichen Einrichtungen aber wieder stärker in den Fokus der EZ.

Auch in anderen Bereichen nehmen einige NRO und globale Fonds mit großem Budget nach wie vor eine dominierende Stellung gegenüber den Ministerien ein. So ist zum Beispiel im Bereich Biodiversität zu beobachten, dass internationale NRO großzügig Gelder zur Verfügung stellen und das Umweltministerium ihre Anträge nach Erhalt einer Art Managementgebühr ohne eingehende Prüfung genehmigt. Ähnliche Verhältnisse scheinen auch im Gesundheitssektor zu herrschen. Das Verhältnis vom Staat zu den durch die internationale EZ unterstützten NRO muss somit insgesamt als schwierig bezeichnet werden.

Lernerfahrung:

In akuten Notsituationen kann es unumgänglich sein, außerhalb von staatlichen Strukturen zu agieren und Sofortprogramme über NRO abzuwickeln. Anders könnte unter entsprechenden Bedingungen die Grundversorgung der Bevölkerung nicht sichergestellt werden. Allerdings sollte sich die EZ nach dem Ende einer akuten Krise graduell um die Einbeziehung der staatlichen Akteure und die Kooperation mit ihnen bemühen. Indem die Anschlussfähigkeit an staatliche Strukturen sichergestellt wird, wird vermieden, dass sich die Parallelstrukturen verfestigen und das Verhältnis zwischen NRO und Staat leidet. Dabei bieten sich durch Wahlen neu entstandene politische Konstellationen auf kommunaler bzw. regionaler Ebene als windows of opportunity an.

Während der Krisenzeit konnte keine Finanzielle Zusammenarbeit durchgeführt werden. Sie wurde aber von deutscher Seite relativ früh wieder aufgenommen und von den staatlichen Partnern stark begrüßt. Allerdings sah sich die FZ mit dem bekannten Phänomen konfrontiert, dass ihre staatlichen Partner schwach sind. Die FZ tat sich ebenfalls schwer, geeignete NRO als Durchführungspartner für ihre Programme zu finden. Unter die-

sen Bedingungen hat sich ein zweigleisiger Ansatz bewährt: Man arbeitet einerseits mit staatlichen Stellen zusammen und nimmt in Kauf, dass dies zeitliche Verzögerungen und bürokratische Hürden bedeutet. Andererseits nutzt man – beispielsweise im Rahmen des Reintegrationsprogramms oder der Friedensfonds – flexible Durchführungsmodalitäten. Hier ist eine Kooperation mit NRO möglich.

Lernerfahrung:

Eine frühe Wiederaufnahme der FZ nach der Krisenzeit wird von den staatlichen Partnern stark nachgefragt. Sind diese allerdings schwach, ist ein zweigleisiger Ansatz Erfolg versprechend, der staatliche und nicht-staatliche Akteure einbezieht und Blockademöglichkeiten minimiert.

Die Entwicklungszusammenarbeit in der DR Kongo ist für die politische Klasse integraler Bestandteil ihrer Bereicherungsstrategie, sei es via Regierungsämter, Abgeordnetendasein oder in der Leitungsfunktion von NRO. Diesem *elite capture* der EZ entgegenzuwirken ist sehr schwierig. Insbesondere EZ-Vorhaben auf Makroebene, etwa zur Politikberatung von Ministern, erscheinen in diesem Zusammenhang problematisch. Der Aktionsradius der Ministerien beschränkt sich in der Regel auf den jeweiligen Minister, den Kabinettschef und seine Berater. Der darunterliegende Verwaltungsapparat hingegen ist schwach: Die Bediensteten

sind schlecht besoldet, zum Teil unterhalb der Armutsschwelle; der Beamtenkader ist nicht nur überaltert, sondern auch wenig motiviert, sich an EZ-Projekten zu beteiligen (es sei denn, er profitiert auf die ein oder andere Weise davon). Mit der Ausrichtung der EZ auf die Makroebene stellt sich so schnell ein international bekanntes Phänomen ein: Es herrscht das Risiko, dass eine derartige Ansiedelung von Vorhaben *high and dry* ist. Abhängig von der jeweiligen Zielsetzung des Vorhabens besteht die Gefahr, dass dieses von der Direktorenebene der Ministerien und dem Verwaltungsapparat blockiert wird.

Lernerfahrung:

Das Phänomen des *elite capture* ist insbesondere in fragilen Staaten sehr verbreitet. Politikberatung ist deswegen nicht immer uneingeschränkt empfehlenswert; auf höchster Ebene muss sie generell mit Capacity Development für den Verwaltungsapparat einhergehen, um nachhaltig Wirkungen sichern zu können. Der Mehrebenenansatz der GTZ hat sich hier bewährt. Die deutsche EZ hat auch positive Erfahrungen mit einem Programmansatz gemacht, der es erlaubt, im Ministerium mehrere Ansprechpartner zu haben und je nach Bereitschaft zur Zusammenarbeit das Schwergewicht des Programms von kooperationsunwilligen auf kooperationswillige Ansprechpartner zu verlagern.

Unter dem Gesichtspunkt von Staatsentwicklung sollen zwei Bereiche hier exemplarisch hervorgehoben werden: Der Sicherheitsbereich (I) und der Bereich der öffentlichen Finanzen (II). In beiden

Sektoren sind die Aussichten für eine Verbesserung der Situation aus unterschiedlichen Gründen eher gering einzustufen:

(I) Reformen im Sicherheitssektor wären dringend notwendig, um öffentliche Sicherheit, eine einheitlich operierende Armee, territoriale Integrität und ein rechtsstaatliches Justizsystem zu schaffen. Allerdings haben der Präsident und die ehemaligen Rebellenführer entgegen dem Friedensabkommen von Sun City ihre Privatmilizen nicht in die nationale Armee integriert; es kommt immer wieder zu

militärischen Scharmützeln zwischen politischen Kontrahenten. Im Osten haben kriegerische Auseinandersetzungen zugenommen. Hier zeigt sich, dass Staatsentwicklung durchaus auch eine regionale Komponente – und eine außenpolitische Dimension – haben kann. Die Staatsentwicklung der DR Kongo hängt auch von einer Lösung des Gewaltkonflikts im Osten ab.

Lernerfahrung:

Die Lösung der Gewaltkonflikte im Osten und anderen Teilen des Landes ist für die weitere Staatsentwicklung in der DR Kongo entscheidend. Hier zeigt sich, wie sehr Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zusammenhängen und wie wichtig ein kohärentes Zusammenwirken der betroffenen Politikfelder ist, um sich so wirksam wie möglich in einem fragilen Land engagieren zu können.

(II) Reformen im Bereich öffentliche Finanzen sind von großer Bedeutung, um die derzeit sehr geringen Staatseinnahmen zu erhöhen und zu einem nicht vorrangig geberfinanzierten Haushalt zu gelangen. Wichtig ist insbesondere das (finanzielle) Management der natürlichen Ressourcen, an denen die DR Kongo reich ist. Dieser Bereich spielt gegenwärtig in den umfangreichen Reformvorhaben vieler multi- und bilateraler Geber eine entscheidende Rolle. Die avisierte Steigerung der staatlichen Einnahmen durch eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen wurde bislang aber nicht erreicht, was vor allem auf Blockadekräfte zurückzuführen ist. So machte der als seriös geltende „Lutundula-Report“¹⁰ zweierlei deutlich: Erstens sind alle Rebellenfraktionen, von denen die wichtigsten die Übergangsregierung bildeten und politische Parteien gründeten, im Besitz umfangreicher Bergbaukonzessionen, in denen sie in einer Art rechtsfreiem Raum nach Gutdünken agieren. Zweitens sind ihre Partner, sogenannte *junior*

companies, von internationalen Bergbaukonzernen gegründete „Frontgesellschaften“ mit Registrierung im Ausland, die die wahren Eigentümerverhältnisse verschleiern sollen. Das UN-Expertenpanel, das die Verwicklung internationaler Bergbaukonzerne in den Raubbau von Rohstoffen sowie mögliche Zahlungen und Waffenlieferungen an Rebellen Gruppen in der DR Kongo untersuchte, durfte nach massiven Interventionen der betroffenen Konzerne und ihrer Regierungen die meisten Verantwortlichen nicht nennen. Zudem ließ das Mandat des Panels nur die Untersuchung illegaler Aktionen zu, was zu endlosen juristischen Auseinandersetzungen über die Definition illegaler Aktionen führte. Um die Fragilität der DR Kongo zu mindern, ist es wichtig, die internationalen Bergbaukonzerne und ihre lokalen Ableger zu einem Verhaltenskodex zu verpflichten. Die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) und der Kimberley-Prozess sind in diesem Zusammenhang richtungsweisende Initiativen.

Lernerfahrung:

Eine Reform der öffentlichen Finanzen, um staatliche Einnahmen zu generieren, muss in einem ressourcenreichen Land wie der DR Kongo unter anderem auf die nachhaltige entwicklungsorientierte Nutzung natürlicher Ressourcen zielen. Mächtige Akteure, die die nationalen Ressourcen bislang zu privaten Zwecken entfremdet haben, können schnell zu Blockadekräften solcher Vorhaben werden. Eine Transparenz schaffende Initiative mit konkretem Aktionsprogramm, die auf die Aufdeckung illegaler bzw. informeller ökonomischer Netzwerke hinarbeitet, stellt einen möglichen Ausweg dar.

¹⁰ Assemblée Nationale (2006): Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. Rapport de Travaux. Première Partie.

3.2 EZ mit nichtstaatlichen Akteuren

Wie beschrieben, arbeitete die EZ während der Krisenzeit vornehmlich mit Akteuren der stark diversifizierten Zivilgesellschaft zusammen. Die deutsche TZ hat hier die Erfahrung gemacht, dass der Rückgriff auf NRO-Netzwerke und lokale Initiativen fruchtbar ist, wenn es nach dem Zusammenbruch staatlicher Strukturen um eine Grundversorgung der Bevölkerung geht oder angesichts des mangelnden staatlichen Willens zur konstruktiven Zusammenarbeit neue Partner gefunden werden müssen. Allerdings ist der Aufbau von Parallelstrukturen und eine zu große Dominanz der NRO gegenüber staatlichen Stellen insbesondere in der Post-Konflikt-Phase zu vermeiden. Dies ist umso wichtiger, als die deutsche EZ erlebt hat, dass auch nichtstaatliche Partner nicht immer den Anforderungen entsprechen. Beispielsweise sind einige NRO stark zentralisiert und vernachlässigen die Arbeit in den Provinzen. Andere NRO sind in speziellen Bereichen nicht kompetent genug. Darüber hinaus sind nichtstaatliche Akteure keinesfalls zwangsläufig frei von Nepotismus

oder Unregelmäßigkeiten im Umgang mit Gebermitteln.

Generell scheint der Großteil der jahrelang geberfinanzierten NRO heute allzu „geberfixiert“. Aufgrund der vergangenen Jahre sind viele NRO ausschließlich auf die Beteiligung an EZ-Vorhaben und die damit verbundene Dienstleistungsfunktion ausgerichtet. Mittlerweile gibt es Bestrebungen von einigen Gebern, die Zersplitterung und Schwäche der NRO zu überwinden und sie zu ermutigen, verstärkt eine *advocacy*- und *watchdog*-Funktion gegenüber der Regierung wahrzunehmen. Es muss allerdings kritisch angemerkt werden, dass viele Geber zwar postulieren, die politische Arbeit zivilgesellschaftlicher Strukturen zu fördern. Nicht alle Geber sind aber bereit, einen Konflikt mit der Regierung auszustehen, falls die zivilgesellschaftlichen Organisationen tatsächlich politisch aktiv werden. Einige Geber argumentieren zudem, dass mit den Wahlen 2006 ohnehin ein wesentlicher Schritt in Richtung politischer Entscheidungs- und Willensbildung erfolgt sei.

Lernerfahrung:

Der Rückgriff auf lokale NRO und Initiativen ist im Falle zusammengebrochener staatlicher Strukturen oder mangelnden staatlichen Kooperationswillens fruchtbar, solange der Aufbau von dauerhaften Parallelstrukturen vermieden wird. Etliche NRO, die in der Vergangenheit unter den Umständen der Krise gegründet bzw. gefördert wurden, sind heute – vor allem in Bereichen außerhalb der Nothilfe – nicht mehr leistungsfähig und entsprechen nicht den Anforderungen der Geber. Die EZ sollte daher in ihr Capacity Development für nichtstaatliche Partner verstärkt klassische zivilgesellschaftliche Strukturen (Berufsverbände, Gewerkschaften, Kammern) einbeziehen. Wichtig ist im Sinne der Staatsentwicklung zudem, dass die NRO und andere zivilgesellschaftliche Gruppierungen befähigt werden, politisches Kapital zu entwickeln. In diesem Zusammenhang spielt auch die Schaffung eines unabhängigen Journalismus eine entscheidende Rolle.

Im Hinblick auf die Stärkung der Zivilgesellschaft und Armutsbekämpfung hat die deutsche EZ einen Ansatz der Förderung von ökonomisch orientierten Netzwerken verfolgt. So werden bis heute insgesamt vier Dachverbände¹¹ – Zusammenschlüsse von wirtschaftlich orientierten NRO und Basisinitiativen sowie von Klein- und Mittelunternehmen und Mikrofinanzinstituten – unterstützt. Als schwierig hat sich die Frage der Nachhaltigkeit erwiesen, vor allem die Frage der Einkommens-

generierung, um die Kosten der Dachverbände zu decken. Nur einer der Verbände erhebt Mitgliedsbeiträge, sie alle suchen derzeit aber nach einer Strategie, um ökonomische Nachhaltigkeit zu sichern. Sämtliche Dachverbände zeigen sich zudem besorgt darüber, dass viele ihrer Führungskräfte langfristig in die Regierung und das Parlament abwandern und ihre Anliegen in der Politik dann nicht mehr fördern.

¹¹ Bei diesen Dachverbänden handelt es sich um FOLECO, COPEMECO, ICG und RIFIDEC.

Die Dachverbände bemühen sich zunehmend, ihr Verhältnis zum Staat zu verbessern. Um die Arbeitsteilung bei der Umsetzung von Entwicklungsvorhaben zu optimieren, versuchen sie, partnerschaftliche Arrangements mit der Regierung und den Gebern (*triple partenariat*) abzuschließen. In diesem Zusammenhang hat die EU-Vertretung entsprechende Workshops organisiert. Auch die

Weltbank ist dabei, ein Regelwerk für ein solches *partenariat* zu schaffen. Indem Geber die Organisationsstrukturen von Dachverbänden fördern und diese wiederum zwecks Vereinbarungen aus eigenem Antrieb auf den Staat zugehen, werden mittelbar zivilgesellschaftliche Strukturen für eine konstruktive Interaktion mit dem Staat gefördert.

Lernerfahrung:

Bei der Förderung ökonomisch orientierter zivilgesellschaftlicher Organisationen sollte auf die folgenden Kriterien geachtet werden:

- Die Organisation hat eine klare Zielsetzung, die von den Mitgliedern getragen wird (Ownership); die internen Regelwerke schaffen demokratische Verhältnisse.
- Die Organisation schafft es, ein Netzwerk zu etablieren, das auf der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ebene erfolgreich ist. Sie vertritt die Interessen ihrer Mitglieder, erfüllt in den für sie relevanten Themen eine watchdog-Funktion gegenüber dem Staat und stellt in ihrem Bereich Expertise zur Verfügung.
- Die wirtschaftliche Basis ist gesichert (zum Beispiel durch Mitgliedsbeiträge, bezahlte Dienste für die Mitglieder, unternehmerische Aktivitäten und Geber).
- Die Organisation geht eine geregelte Partnerschaft mit dem Staat und den Gebern ein; die EZ fördert die Schaffung von Strukturen für eine konstruktive Interaktion mit dem Staat.

Für die Armutsbekämpfung ist weiterhin ein nachhaltiges, bedarfsgerechtes Angebot an Finanzdienstleistungen wichtig, das die arme Bevölkerung braucht, um ökonomisch tätig zu sein. Die deutsche FZ unterstützt deshalb MFI bei der Ausweitung und Professionalisierung ihrer Dienstleistungen. Die

lokalen MFI sind extrem schwach und benötigen dringend externe Hilfestellung. Ihre Mitarbeiter/-innen weisen größtenteils eine sehr hohe Motivation und Lernbereitschaft auf, sodass es als Erfolg versprechend gilt, sie zu fördern.

Lernerfahrung:

Die Bereitstellung von Mikrofinanzdienstleistungen wird stark nachgefragt und führt dazu, dass Kleinst- und Kleinunternehmer sich und ihren Angestellten Beschäftigung und Einkommen schaffen können. Bei der Auswahl der zu unterstützenden MFI sollte die Motivation und Lernbereitschaft der Mitarbeiter/-innen berücksichtigt werden. Sie müssen unabhängig vom Staat agieren und können nur dann nachhaltige Finanzdienstleistungen anbieten, wenn sie sich selbst finanziell tragen. Dafür ist der Aufbau von lokalem Know-how und von Refinanzierungsmöglichkeiten im Land wichtig. Dies erfolgt über die frühzeitige Einbindung und Kooperation mit lokalen Institutionen in den Fonds zur Förderung der MFI.

In Bezug auf die Förderung der Partizipation von (benachteiligten) zivilgesellschaftlichen Akteuren ist erwähnenswert, dass viele Kunden der unterstützten MFI Frauen sind. Diese werden dabei nicht von den NRO selbst, sondern von aus den Gemeinden stammenden Beraterinnen betreut, die

von den NRO geschult wurden. Darüber hinaus sind im Rahmen des deutschen Mikrofinanzprogramms sogenannte *Comités Nébémie* gegründet worden, die mittlerweile in vielen Dörfern zu wichtigen lokalen Strukturen herangereift sind und über das Programm hinaus Mediationsfunktionen

übernehmen. Weiterhin hat die deutsche TZ im Rahmen des nationalen DDRR-Programms sehr erfolgreich ehemalige Kindersoldat/-innen durch nachholende Schulbildung, handwerkliche Ausbildung und Beschäftigung unterstützt. Da diese keine Organisationsform besitzen, ist allerdings fraglich, ob die Unterstützungsstruktur nach Beendigung des deutschen Engagements von anderer Seite fortgeführt wird. Falls nicht, werden sie wahrscheinlich sich selbst überlassen und damit das Gros der Ex-Kombattanten, die den DDRR-Prozess durchlaufen haben, teilen. Bei Programmen im Infrastrukturbereich (zum Beispiel im Straßen-

bau), bei dem ein gewisser Eigenbeitrag der örtlichen Bevölkerung vereinbart war, ist indessen feststellbar, dass sich die betroffene Bevölkerung einer Kooperation verweigert. Hier wird deutlich, dass sich die Menschen während der Zeit massiver Nothilfe an eine Art „Rundumversorgung“ von den Gebern gewöhnt haben. Obwohl die akute Not-situation vorüber ist und ein Eigenbeitrag möglich wäre, wird diese Versorgung offenbar weiter erwartet. Die lokalen Führer der Verwaltung und der Dörfer betätigen sich dabei als Agitatoren, weil sie keine persönlichen Vergünstigungen von den Vorhaben erwarten können.

Lernerfahrung:

Um die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zu verbessern, sollten nicht nur NRO, sondern auch örtliche Bevölkerungsgruppen einbezogen und die Einbindung der lokalen Ebene sichergestellt werden. Weiterhin ist dafür Sorge zu tragen, dass die Unterstützungsstruktur eines Vorhabens nach dessen Ende – zugunsten der Nachhaltigkeit – von staatlichen oder nichtstaatlichen Strukturen übernommen wird. Ferner sollte bedacht werden, dass massive Nothilfe rasch zu einer Erwartungshaltung der Bevölkerung auf eine dauerhafte „Rundumversorgung“ führen kann.

3.3 Interaktionsräume

In der DR Kongo gibt es bereits einige Interaktions- und Kooperationsräume zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Bereich Armutsbekämpfung sowie Potenziale für solche institutionalisierten Schnittstellen:

Partnerschaftsverträge: Einige NRO-Dachverbände¹² sind dabei, gemeinsam mit dem Planungsministerium Entwürfe für Partnerschaftsverträge zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren zu erarbeiten. Diese Verträge sollen die Arbeitsteilung bei der Umsetzung von Entwicklungsvorhaben konstruktiv regeln. Die EZ kann dazu beitragen, die Schaffung von Partnerschaften für bestimmte Sektoren durch einen strukturierten, zeitlich relativ eng begrenzten Prozess zu unterstützen. Auf Geberseite interessiert sich für solche Vereinbarungen derzeit hauptsächlich die EU.

PRSP-Prozess: NRO und lokale Initiativen waren an der Erstellung partizipativer Armutsanalysen beteiligt. Diese Analysen waren Grundlage für die Erarbeitung des PRSP.¹³ Die Zusammenarbeit mit

der Zivilgesellschaft wurde jedoch im weiteren PRSP-Prozess nicht fortgeführt. Dabei ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung des PRSP unerlässlich. Die Ministerien mit ihren Untergliederungen in den Provinzen können dies nicht allein leisten. Die Säule 5 des PRSP („*Dynamique communautaire*“) betrifft die Arbeitsteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, ist aber bis jetzt nicht ausreichend ausgearbeitet worden. Die für den PRSP-Prozess Verantwortlichen (die Steuerungsgruppe UPPE, das Planungsministerium sowie die Weltbank) haben allerdings ein großes Interesse daran, dass dies noch geschieht, und starten derzeit eine Informationskampagne zum PRSP auf allen Ebenen. Dies bietet einen Anlass, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft am PRSP-Umsetzungsprozess auszuloten. Die EZ sollte dazu beitragen, dass dieser Klärungsprozess organisiert verläuft und als Ergebnis konkrete Regelwerke zeitigt. Dazu gehört, Anforderungsprofile für die Leistungen der wichtigsten Akteursgruppen im Umsetzungsprozess festzulegen. Zudem laufen derzeit Untersuchungen

¹² Hierzu gehören vor allem die Dachverbände CENADEP und SERACOB.

¹³ Die im Rahmen der PPA formulierten prioritären Ziele für den PRSP-Prozess lauten wie folgt: Zugang zu Infrastrukturen und sozialen Basisdiensten, Sicherheit von Personen und Besitz, Arbeit für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, massive Verbesserung der Governance auf allen Ebenen, Schutz der Rechte der Frauen, Wiederaufbau des Agrarsektors und der Marktmechanismen, Verstärkung der Mechanismen zur sozialen Integration benachteiligter Gruppen.

in allen Provinzen an, um die Zahl und Kompetenzen lokaler Initiativen und ihre Eignung für den PRSP-Prozess zu identifizieren. Hier ist die Eigeninitiative zivilgesellschaftlicher Gruppierungen gefordert, um zu verhindern, dass dies zu einem reinen Top-down-Ansatz, also zur Selektion der zu beteiligenden zivilen Organisationen durch staatliche Strukturen, verkommt. So wäre es etwa denkbar, die oben empfohlene Schaffung von Partnerschaften auch in den Umsetzungsprozess des PRSP einzubinden. Verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft befürworten dies.

Die kongolesische Regierung betrachtet das PRSP als Rahmenplan für die Landesentwicklung, in den sich alle Entwicklungsvorhaben einzuordnen haben. Es ist jedoch fraglich, ob dieser Anspruch angesichts des enormen Koordinationsaufwandes in der Praxis auch umzusetzen ist.¹⁴ Um letzteren zu reduzieren, wäre eine Zertifizierung der Programme sinnvoll, die sich darauf konzentriert zu prüfen, welche Programme einen glaubwürdigen Armutsbezug haben. Wie in anderen Ländern auch, subsu-

mieren die Regierung und die Geber bislang viele Programme unter dem Titel „Armutsbekämpfung“, die damit jedoch wenig zu tun haben. Die Zivilgesellschaft sollte an einem solchen Zertifizierungsprozess maßgeblich beteiligt sein.

Capacity Development: Das Kernstück des *Governance Compact* sieht die gemeinsame Aus- und Weiterbildung von Vertreter/-innen von Staat, Zivilgesellschaft und Gebern vor. In diesem Zusammenhang wäre die Schaffung eines Rahmenkonzepts für Capacity Development sinnvoll.

Privatsektorentwicklung: Zwar ist die Privatwirtschaft kein Teil der Zivilgesellschaft, aber ein wichtiger gesamtgesellschaftlicher Akteur, insbesondere in Bezug auf Armutsbekämpfung. In diesem Bereich geht es weniger um die Stärkung der Beziehungen zum Staat als um eine klare Rollenverteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren: Der Staat ist für adäquate Rahmenbedingungen (makro-ökonomische Stabilität, förderliche Gesetzgebung etc.) zuständig, während private Unternehmen staatsunabhängig und nach international anerkannten Prinzipien wirtschaften.

Lernerfahrung:

Der PRSP-Prozess, die Erarbeitung von Partnerschaftsverträgen, die Schaffung von Rahmenkonzepten für Capacity Development und die Privatsektorentwicklung bieten vielfältige Anknüpfungspunkte, um die Arbeitsteilung zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (neu) zu definieren bzw. Kooperations- und Interaktionsräume zu schaffen und auszuweiten. Vor allem dem PRSP-Prozess fällt diesbezüglich eine wichtige Rolle zu. So sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass bei der Umsetzung des PRSP die Erfahrungen von lokalen Initiativen, die sich im Überlebenskampf der letzten zehn Jahre bewährt haben, genutzt werden und diese einschließlich der NRO in den Umsetzungsprozess eingebunden sind.

¹⁴ Das PRSP enthält ungefähr 50 große Entwicklungsprogramme.

4 Bewertung und Schlussbetrachtung

Die Lernerfahrungen weisen insgesamt auf die vielfältigen Schwierigkeiten hin, mit denen die EZ nach einer akuten Krisenzeit konfrontiert ist. Nach einer Phase, in der nur Nothilfe geleistet und mit nichtstaatlichen Akteuren zusammengearbeitet werden konnte, muss die EZ sich wieder auf eine verstärkte Förderung staatlicher Strukturen einstellen. Gleichzeitig sollte im Sinne der Staatsentwicklung auch die zivilgesellschaftliche Seite und dort insbesondere klassische Akteure wie Verbände unterstützt werden. Zudem gilt es, Interaktions- und Kooperationsräume zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu fördern. Möglichkeiten bieten sich hier vor allem im Zusammenhang mit dem PRSP-Prozess. Aber auch die Lösung außen- und sicherheitspolitischer Probleme, wie gerade die Destabilisierung des Ostens, sind wichtig, wenn Staatsentwicklung in der DR Kongo dauerhaft und umfassend gelingen soll.

Bezüglich der Arbeitsteilung zwischen verschiedenen EZ-Akteuren wurde in der Vergangenheit wenig getan, um eine Abstimmung zu erreichen. Das CAF als erster Versuch einer künftigen Geberkoordinierung weist in die richtige Richtung. Gleiches gilt für Bemühungen, die Zahl der Geber pro Sektor zu begrenzen und für den Plan, thematische Arbeitsgruppen mit Vertreter/-innen

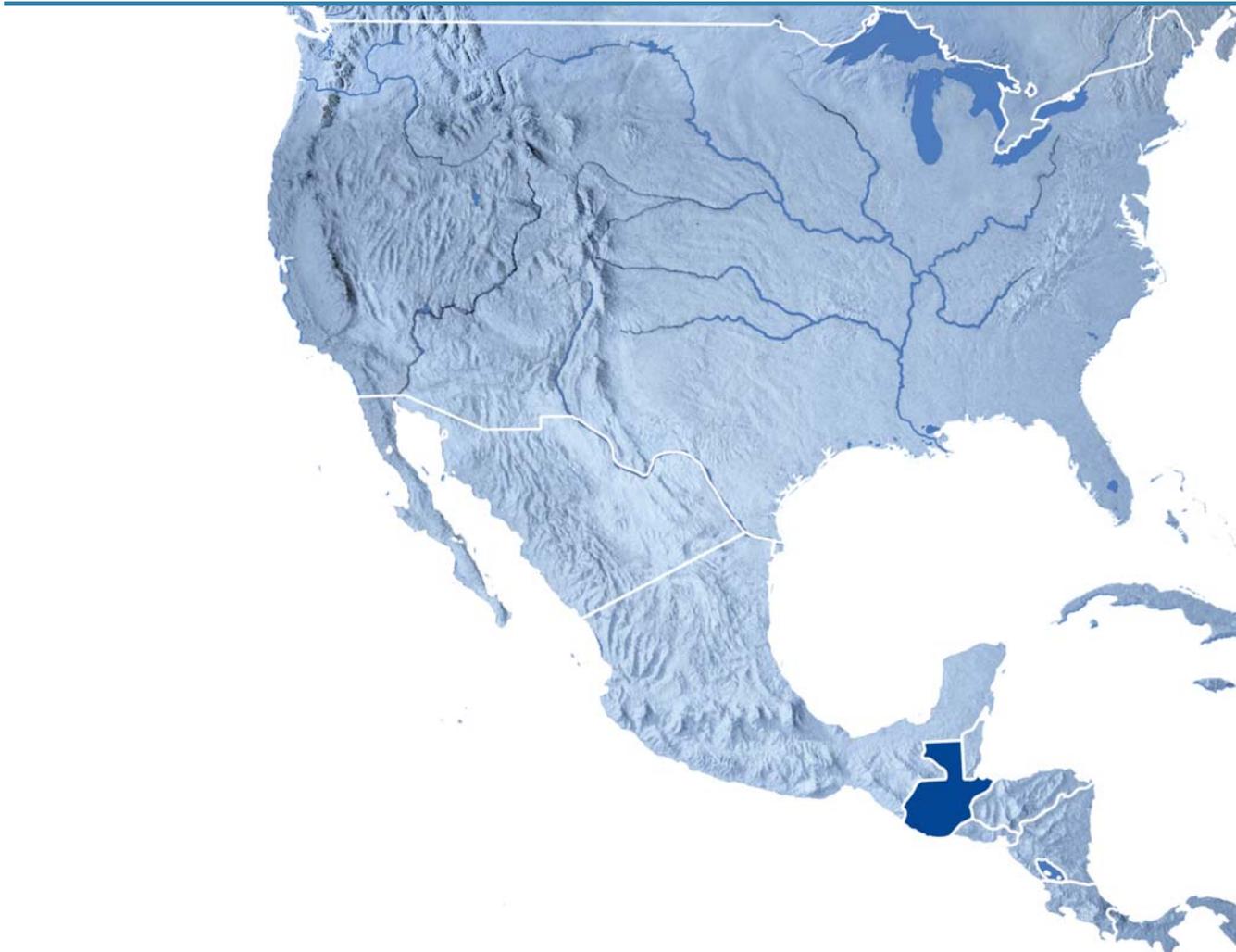
von Regierung und Gebern zu gründen, um die Bereiche, in denen viele Akteure tätig sind, übersichtlicher zu gestalten.¹⁵ Allerdings ist zweifelhaft, ob eine Klärung auf technischer Ebene ausreicht. Besonders bei Themen mit hoher politischer Brisanz ist wahrscheinlich ein politischer Dialog auf der Ebene des CAF erforderlich. In jedem Fall ist eine verstärkte Koordination zwischen den Gebern wichtig, um der Fragmentierung von EZ-Aktivitäten entgegenzuwirken und Know-how zu bündeln. Sinnvoll ist hier, bilaterale Vorhaben an multilaterale anzukoppeln, um einen höheren Wirkungsgrad zu erreichen. Dies gilt umso mehr, als die chinesische Regierung kürzlich ein hohes Investitionsprogramm zur Wiederherstellung bzw. Neuschaffung der Infrastruktur in der DR Kongo angekündigt hat. Die westliche Gebergemeinschaft glaubt in diesem Zusammenhang, ein abnehmendes Interesse der kongolesischen Regierung an der kleinteiligen bilateralen EZ zu erkennen.

Auf einer grundsätzlichen Ebene muss darüber hinaus aber auch gefragt werden, ob die Auswirkungen internationaler Systeme wie das des globalen Finanzsystems, des Systems der internationalen Märkte oder die Auswirkungen des *Washington Consensus* – besonders in den HIPC-Ländern – bislang nicht zu wenig Berücksichtigung finden, wenn es um die Gründe für die Fragilität von Staaten geht.

¹⁵ Ein derartiger Plan wurde etwa für den Bereich des Generierens staatlicher Einnahmen durch eine gesetzlich geregelte, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen formuliert.

2

Lernerfahrungen aus Guatemala¹⁶



1 Einleitung

Guatemala wird von gängigen Indizes in der Regel nicht als fragil eingestuft. Dennoch erfüllt das Land gemäß den Kriterien des BMZ-Konzepts zu fragiler Staatlichkeit drei von vier Faktoren. Auch der Trend der Entwicklungsorientierung ist insgesamt als eher stagnierend schlecht einzuschätzen. Insofern soll die Studie zu Guatemala Hinweise auf die Möglichkeiten eines präventionsorientierten Handelns geben. Vor allem aber bietet sich Guatemala als Fallbeispiel an, um EZ-Erfahrungen zu Staatsentwicklung im Kontext von Post-Konflikt-Situationen und hohen Gewalttraten aufzuarbeiten. Der Fokus der Lernerfahrungen liegt dabei auf den sogenannten Parallelmächten sowie auf dem fehlenden staatlichen Gewaltmonopol. Bei den sogenannten Parallelmächten handelt es sich um diejenigen Akteure, die auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene parallel – das heißt außerhalb bestehender formaler Strukturen der Partizipation – Einfluss auf Regierung und Staat ausüben.¹⁷ Die Thematik der Parallelmächte ist in Post-Konflikt-Ländern wie Guatemala für Akteure der Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch für die EZ, von zentraler Bedeutung. Dies gilt nicht nur im engeren Sinn, wenn es um Fragen der Sicherheitssektorreform geht, sondern auch für die Themen zivile Konfliktbearbeitung und Rechtsstaatlichkeit. Das fehlende Gewaltmonopol wirkt sich nicht zuletzt auf andere grundlegende Fragen gesellschaftlicher Entwicklung aus, wie zum Beispiel auf die Art des Umgangs mit indigenen Völkern.

Vor diesem Hintergrund wurden in Guatemala vor allem die Erfahrungen seit Kriegsende ausgewertet. Besondere Berücksichtigung finden die unterschiedlichen Möglichkeiten und Grenzen während der Regierungen Portillo (2000-2004) und Berger (2004-2008). Dabei wurden zum einen diejenigen Projekte und Programme betrachtet, die direkt das Thema der öffentlichen Sicherheit zum Gegenstand haben, aber auch jene, die Friedensentwicklung und Rechtsstaatlichkeit fördern.

2 Kontext und die Rolle externer Akteure im Staatsentwicklungsprozess

2.1 Rahmenbedingungen des Partnerlandes für die EZ

Guatemala befindet sich seit über zwei Jahrzehnten in einem doppelten Transformationsprozess. Dieser ist zum einen durch den Beginn der politischen Öffnung 1985 gekennzeichnet, die allerdings nur wenig an den bestehenden exklusiven Herrschaftsbeziehungen zwischen Regierung, Militär und traditioneller Oligarchie änderte. Zum zweiten wurde dieser Transformationsprozess durch das Kriegsende 1996 geprägt. Damit sind die maßgeblichen Rahmenbedingungen genannt, die die Fragilität des guatemalteckischen Staates erklären. Betrachtet man die beiden vergangenen Regierungsperioden, so zeichnet sich der Staat dabei nicht so sehr durch fehlende Leistungsfähigkeit als vielmehr durch mangelnden Reformwillen aus. So erfüllt das Land drei von vier Punkten fragiler Staatlichkeit, die im BMZ-Konzept genannt werden:

- Erstens verfügen Staat und Regierung nur über eine begrenzte Legitimität;
- zweitens sind Staat und Verwaltung nur eingeschränkt in der Lage, Sicherheit, Wohlfahrt, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu gewährleisten;
- drittens ist der soziale Zusammenhalt schwach. Demokratisierung und Kriegsbeendigung haben zwar den einst äußerst repressiven Staatsapparat geschwächt und das Militär formal aus diesem verdrängt. Es wurden auch Bemühungen unternommen, die Kriegsursachen zu bearbeiten und die Governance zu verbessern.¹⁸ Dennoch wurde das Militär nicht grundsätzlich entmachtet. Der Wechsel führte nicht zum Aufbau funktionierender Institutionen. Dies liegt in erster Linie am mangelnden politischen Willen der Eliten, die nach Kriegsende den gesellschaftlichen Status quo aufrecht erhalten wollen und notwendige Reformen blockieren.

16 Die vorliegende Kurzdarstellung basiert auf einer internen Gutachterstudie für das BMZ, die im Januar 2008 fertiggestellt wurde. Autorin ist Dr. Sabine Kurtenbach, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Lateinamerika-Studien des German Institute of Global and Area Studies (GIGA) sowie am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).

17 Damit wird im Folgenden ein weit gefasstes Verständnis von Parallelmächten zugrunde gelegt: Dieses schließt nicht nur illegale Formen der Einflussnahme, sondern auch legale, aber informelle Aktivitäten ein.

Zu diesen Bemühungen zählen etwa die Öffnung des politischen Systems sowie die Annahme verschiedener Abkommen im Rahmen der Friedensverträge, die explizit auf Demokratisierung, Modernisierung und Zivilisierung des Staatsapparates zielten.

18 Zu diesen Bemühungen zählen etwa die Öffnung des politischen Systems sowie die Annahme verschiedener Abkommen im Rahmen der Friedensverträge, die explizit auf Demokratisierung, Modernisierung und Zivilisierung des Staatsapparates zielten.

Um die Friedensverträge umzusetzen, wurden mit massiver Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zahlreiche neue, allerdings nicht auf Dauer angelegte Institutionen geschaffen.¹⁹ Diese waren allerdings stark politisiert und personalisiert sowie chronisch unterfinanziert bzw. abhängig von den Gebern. Überdies waren diese Institutionen durch Dopplungen und unklare Abgrenzungen zu anderen staatlichen Institutionen gekennzeichnet. Dies führte vielfach dazu, dass die verschiedenen staatlichen Institutionen untereinander rivalisierten, anstatt miteinander zu kooperieren. Gleiches gilt für das Verhältnis zwischen staatlichen Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft. In der Konsequenz fand und findet innerhalb des Staates ein Machtkampf zwischen reformorientierten Akteuren und Blockadekräften statt. Während erstere von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden, haben letztere ihre Machtbasis in den traditionellen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Strukturen.

Befriedung und Demokratisierung haben zu einer Schwächung des repressiven Staatsapparats geführt; in Verbindung mit dem mangelnden Willen, notwendige Reformen durchzuführen, entsteht so der Nährboden für ein hohes Maß an Gewalt²⁰ als dem zentralen gesellschaftlichen Problem der Post-Konflikt-Phase. Im Jahresdurchschnitt sterben heute mehr Menschen infolge von Gewalt als in den meisten Kriegsjahren; zunehmend sind Frauen Opfer von Gewaltverbrechen. Das hohe Ausmaß an Gewalt hängt demnach systematisch mit der defizitären Governance, der verbreiteten Straflosigkeit und der staatlichen Fragilität zusammen. Diese begünstigen, dass sich kriminelle und informelle Netzwerke ausbreiten bzw. Staat und Gesellschaft von Parallelmächten durchsetzt werden. In den vergangenen Jahren konnten diese ihren Einfluss und ihre Reichweite erheblich ausbauen. Insgesamt lassen sich drei verschiedene Gruppen von Parallelmächten identifizieren:

1. Traditionelle Kräfte der Oligarchie;
2. Netzwerke ehemaliger Militärs und Polizisten;
3. Kriminelle Gruppen und Organisationen.

Die Entstehung von Parallelmächten hängt also mit Governance-Defiziten im Bereich der öffentlichen Sicherheit, vor allem hinsichtlich einer

umfassenden Sicherheitssektorreform, zusammen. Für die Dynamik und die Ausbreitung ihres Einflusses spielen auch rechtsstaatliche Defizite, insbesondere verbreitete Straflosigkeit, eine wichtige Rolle. In der Konsequenz wird die guatemalteckische Gesellschaft in ihrer Gesamtheit ebenso vor grundlegende Probleme gestellt wie die internationale EZ. Die Governance-Problematik verschärft sich durch die vielfältigen Aktivitäten der Parallelmächte erneut: Die politische Situation wird dadurch destabilisiert; der Demokratisierungsprozess untergraben. Reformorientierte Kräfte werden geschwächt und stattdessen exklusive Machtverhältnisse aufrechterhalten. Eine allgemeinwohlorientierte Nutzung staatlicher Ressourcen wird so verhindert. Auch die Menschenrechtssituation verschlechtert sich. Die Existenz der Parallelmächte wirkt sich dabei auch auf nichtstaatliche Akteure und die Zivilgesellschaft aus: Die selektive politische und verbreitete kriminelle Gewalt führt zu einem Klima der Verunsicherung. Das beschädigt demokratische Handlungsspielräume. Dies gilt umso mehr im Kontext einer Nachkriegsgesellschaft, wo jedwede Gewalt schnell die Schatten der Vergangenheit heraufbeschwört. Außerdem wird verhindert, dass die Bevölkerung Vertrauen in rechtsstaatliche Verfahren entwickelt oder sich Mechanismen eines geregelten Konfliktverhaltens etablieren. Damit geht eine Einbuße von staatlicher Legitimation und sozialer Kohäsion einher. Davon ist insbesondere auch die Interaktion von Staat und Gesellschaft betroffen.

Für die internationale EZ bedeutet dies, dass die Erreichung der Millenniumsziele und anderer EZ-Ziele vor allem im Governance-Bereich erschwert oder verhindert wird. Darüber hinaus wird der Einfluss vieler reformorientierter Partner im Land durch die Aktivitäten der Parallelmächte eingeschränkt. Zum Teil sind die Partner sogar direkten Bedrohungen ausgesetzt. Insofern muss die internationale Gemeinschaft ein großes Interesse daran haben, den Einfluss der Parallelmächte zu beschneiden und ihre illegalen Aktivitäten strafrechtlich zu verfolgen.

¹⁹ So zum Beispiel das Friedenssekretariat (Secretaría de Paz, SEPAZ).

²⁰ Es lassen sich drei Grundformen der Gewalt unterscheiden: Erstens die selektive Repression und politische Gewalt; zweitens Formen der Selbstjustiz und drittens die Kriminalität. Letztere ist quantitativ am bedeutsamsten.

2.2 Schwerpunktsetzung der deutschen EZ und der internationalen Zusammenarbeit

Die Frage nach dem zu verfolgenden Entwicklungsmodell ist in Guatemala selbst nach wie vor umstritten. Große Konflikte entzündeten sich besonders an der Frage, welche Aufgaben der Staat übernehmen muss oder soll. Dabei sind vier Grundpositionen auszumachen: Die traditionelle Oligarchie und große Teile der Unternehmerschaft favorisieren einen neoliberalen Minimalstaat; viele Autoritäten plädieren dafür, den Staat in seiner repressiven Funktion zu stärken; soziale und indigene Bewegungen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen fordern einen sozialen Wohlfahrtsstaat; international angebundene NRO und Think-Tanks setzen sich dafür ein, den Rechtsstaat zu stärken.

Insgesamt stehen sich damit sehr unterschiedliche – und nur zum Teil kompatible – Modelle der Staatsentwicklung gegenüber. Da gesellschaftliche Mehrheiten fehlen und die politischen Gruppen bislang unfähig waren, programmorientierte Allianzen zu bilden, führt dies im günstigsten Fall zu Stillstand – im ungünstigsten Fall dazu, dass sich die Staatskrise verschärft. In dieser Debatte haben die internationalen Geber in den vergangenen Jahren aus zwei Gründen keine große Rolle gespielt: Erstens vertreten sie sehr unterschiedliche Staatskonzepte (dies gilt beispielsweise für die USA und die EU). Zweitens haben sie die sichtbar werdenden Probleme überwiegend als „Übergangsphänomene“ beurteilt. Reformbekundungen wurden geglaubt bzw. offensichtlicher Unwillen nicht sanktioniert. Gleichzeitig sind die Einflussmöglichkeiten der Geber begrenzt: Die makroökonomischen Wachstumsdaten erlauben es der Regierung, Kredite auf dem freien Markt aufzunehmen, deren Konditionen nur wenig schlechter als die der Entwicklungsbanken sind; der Anteil der EZ am BIP ist mit 0,8 Prozent sehr gering. Eine derartige Ausgangssituation lässt sich nur durch gebündelte politische Einflussnahme kompensieren. Diese haben die Geber in den letzten Jahren aber nicht ausgeübt.

Die Mehrheit der Geber zielt mit ihrer Kooperation darauf ab, die Millenniumsziele zu erreichen,

die Regierungsführung, besonders im Bereich der Justiz, zu verbessern und bislang marginalisierte Bevölkerungsgruppen, vor allem Frauen und Indigene, zu stärken. Geografisch liegt der Schwerpunkt auf den Regionen mit mehrheitlich indigener Bevölkerung.

In den ersten zehn Jahren nach Kriegsende hat Guatemala viel externe Unterstützung erhalten. Mittlerweile ist angesichts der schleppenden Reformen aber eine gewisse „Müdigkeit“ festzustellen. Ende 2004 hat die UN-Mission zur Überwachung der Friedensverträge (MINUGUA) das Land verlassen. Danach haben auch andere Geber ihre Aktivitäten reduziert, in Regionalprogrammen gebündelt, über *Multi Donor Trust Funds* kanalisiert oder sich ganz zurückgezogen. Dies trifft insbesondere auf die Geber zu, die – wie beispielsweise die skandinavischen Länder – sehr stark politisch im Friedensprozess engagiert waren. Die größten Geber sind Spanien, die USA, Japan und die EU.

In Bezug auf die Schwerpunktsetzung der Studie fällt auf, dass sich zahlreiche Geber direkt oder indirekt mit öffentlicher Sicherheit, Rechtsstaat und Menschenrechten beschäftigen. Beim Thema der öffentlichen Sicherheit haben sich viele Geber, wie etwa UNDP, EU, Spanien und Deutschland, in den letzten Monaten stark für grundlegende Reformen engagiert. Die Umsetzung muss aber trotz gewisser Fortschritte noch abgewartet werden. Der Bedeutung, die dem Kampf gegen die Parallelmächte zukommt, ist man sich durchaus bewusst. Deshalb haben die Geber die Einsetzung einer internationalen Untersuchungskommission (CICI-ACS) unterstützt, die im März 2003 im UN-Rahmen vereinbart wurde. Die Kommission sollte die Strukturen, Aktivitäten und Finanzquellen von illegalen Gruppen und geheimen Sicherheitsorganisationen untersuchen. Sie sollte auch gerichtsverwertbare Beweise zusammentragen. Allerdings verweigerte der guatemaltekische Kongress mit dem Hinweis auf verfassungswidrige Passagen des Abkommens seine Zustimmung. Nach langen Verhandlungen wurde daraufhin im Jahre 2006 ein neues Abkommen (CICIG) geschlossen. Dies brachte ein deutlich geschmälerteres Mandat: Es beschränkt sich nun darauf, die guatemaltekischen

Institutionen zwei Jahre lang bei der Untersuchung von entsprechenden kriminellen Aktivitäten zu unterstützen.

Die UN-Organisationen spielen im Hinblick auf Sicherheit, Rechtsstaat und Menschenrechte darüber hinaus durch das *Petit Comité*, eine informelle Koordinierungsrunde für Geber und Regierung im Bereich öffentliche Sicherheit, eine Rolle. UNDP verwaltet zudem den *Multi Donor Trust Fund* zur Unterstützung des Ombudsbüros für Menschenrechte (*Procuraduría de los Derechos Humanos*, PDH). Nach Abzug von MINUGUA ist UNDP auch teilweise dafür zuständig, die Umsetzung der Friedensverträge zu überwachen. Die UNHCHR-Feldmission unterstützt die guatemaltekische Regierung in Menschenrechtsfragen und veröffentlicht regelmäßig Berichte.

USAID legt seinen Schwerpunkt im Bereich der öffentlichen Sicherheit darauf, den Rechtsstaat sowie den Zugang von benachteiligten Bevölkerungsgruppen zur Justiz zu stärken. Dabei werden staatliche und nichtstaatliche Stellen beraten und NRO finanziell unterstützt. USAID darf aufgrund seines Mandats nicht direkt mit der Polizei kooperieren. Bestimmte Reformprozesse werden aber über NRO oder UN-Organisationen unterstützt. Außerdem ist die US-Regierung beim Thema öffentliche Sicherheit auch außerhalb der EZ im engeren Sinn aktiv. Insgesamt hat für die US-Politik die Drogenbekämpfung und die Kontrolle der Grenze Guatemalas mit Mexiko Priorität.

Die deutsch-guatemaltekische EZ war in der unmittelbaren Nachkriegszeit zunächst darauf ausgerichtet, den Friedensprozess zu unterstützen. Bei den Regierungsverhandlungen 2006 wurde der Schwerpunkt „Demokratische Regierungsführung mit Gleichberechtigung“ vereinbart. Dies hat zu einer deutlichen Akzentverschiebung zu den traditionellen EZ-Linien geführt. Die deutsche EZ sieht ihre Aufgabe sowohl in der Unterstützung staatlicher Partner als auch in der Stärkung nichtstaatlicher Akteure. Die EZ-Programme setzen an der Bearbeitung zentraler Governance-Defizite an. Der Fokus liegt auf der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, auf Menschenrechten und

Rechtsstaatlichkeit und demnach auf Themen, die im Hinblick auf Parallelmächte und staatliches Gewaltmonopol bereits besonders relevant sind. Ein direkter Bezug zur öffentlichen Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Konflikttransformation besteht bei zwei Programmen der TZ,²¹ aber auch im Bereich der Personellen Kooperation und der nichtstaatlichen EZ. Die Themenfelder „Recht auf Bildung“, „Friedens- und Menschenrechtserziehung“ sowie „Partizipation“ werden ebenfalls gleich von mehreren deutschen Akteuren bearbeitet. Die GTZ und die beiden politischen Stiftungen KAS und FES arbeiten zudem mit unterschiedlichen Partnern zu sozialen und wirtschaftlichen Mindeststandards, zur Kohärenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik bzw. zu unternehmerischer Verantwortung.²² Demgegenüber werden Defizite in den Bereichen Legitimität und soziale Kohäsion allenfalls implizit über die Annahme bearbeitet, dass eine verbesserte Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen positiv auf diese Fragen zurückwirkt. Auch insgesamt ist auffällig, dass die Geber vor allem in den Bereichen Sicherheit, Rechtsstaat und Menschenrechte aktiv sind und versuchen, öffentliche Dienstleistungen zu verbessern. Hier wird sowohl mit dem Staat als auch mit nichtstaatlichen Akteuren der Zivilgesellschaft, in geringem Maße auch der Privatwirtschaft, kooperiert. Aktivitäten in den Feldern Legitimität und soziale Kohäsion treten demgegenüber zurück. Diese Beschränkung ist nicht zufällig: Letztgenannte Bereiche sind zwar ursächlich für fragile Staatlichkeit, gleichzeitig aber auch eng mit Prozessen sozialen Wandels und dessen historischer und kultureller Eingebundenheit verknüpft. Sie können daher je nach spezifischem Kontext sehr unterschiedliche Formen annehmen. Veränderungen auf diesen Gebieten sind zudem sehr konfliktiv und konfliktrelevant. EZ-Interventionen müssen hier besonders kultur- und konfliktsensibel sein.

21 Es handelt sich um die Programme PCON und PACE.

22 Auch andere deutsche Organisationen haben Bezugspunkte zum Thema Menschenrechte, auf die an dieser Stelle allerdings nicht weiter eingegangen werden kann.

3 Lernerfahrungen zu Staatsentwicklung

3.1 Lernerfahrungen in der Kooperation mit dem Staat

Kam es in der Vergangenheit vermehrt zu Krisensymptomen, haben die internationalen Geber ihre Aktivitäten im Rahmen der Konsultativgruppe koordiniert und gemeinsame Forderungen (*benchmarks*) an die guatemaltekische Regierung formuliert. Beispielsweise wurde weitere Hilfe an eine beschleunigte Umsetzung der Friedensverträge gekoppelt. Letztlich zeigt sich aber ein Muster, das den Umgang der internationalen Gemeinschaft auch mit anderen Ländern mit schwierigen Rahmenbedingungen prägt: Es herrscht reaktives Krisenmanagement. Eingegriffen wird erst, wenn gravierende Rückschritte zu beobachten sind. So galt zum Beispiel der Wahlsieg Bergers im Jahre 2003 angesichts der als korrupt geltenden Vorgänger-Regierung und der knapp verhinderten Wahl von Ex-Diktator Montt als Fortschritt. In der Folge wurde der Regierung Berger ein Vertrauensvorschuss gewährt, der einem Freibrief für eine Politik des Laissez-faire gleichkam. Die Regierung nutzte dies, um die Koordinationsmechanismen der Geber auszuhebeln und – unter Berufung auf die nationale Souveränität – Begleitungs- und Beobachtungsmaßnahmen zu beenden. Die Geber ließen sich darauf ein, mit der Regierung nur noch

bilateral zu verhandeln. Dies hat ihren kollektiven Einfluss geschmälert.²³ Hier lässt sich eine Lernerfahrung feststellen, die die Analyse des (macht-)politischen Kontexts wie auch die Einflussmöglichkeiten der Geber betrifft: Die Geber haben ihren eigenen Einfluss oft über-, den der Reformgegner unterschätzt. Fort- und Rückschritte werden generell erst im Falle offener Krisen und Brüche wahrgenommen, zum Beispiel dann, wenn es – wie 1993 beim gescheiterten Selbstputsch der Regierung Serrano – zu einem offenen Bruch mit der Verfassung kommt. Es fehlt an klaren Analysen, welche Akteure oder Prozesse Reformen untergraben oder grundlegend gefährden, um frühzeitig eingreifen und präventiv agieren zu können. Außerdem werden vielfach verbale Reformbekundungen mit der Umsetzung von Veränderungen gleichgesetzt. Zudem mussten die Geber lernen, dass sich auch Institutionen, die demokratische und rechtsstaatliche Reformen theoretisch unterstützen sollten, zu Blockadekräften entwickeln können. So hat das guatemaltekische Parlament etwa letztlich die Ratifizierung des CICIACS-Abkommens verweigert. Insofern stellt sich bei essenziellen Reformen die Frage, wer hier der Partner ist und welches die Kriterien sind, um den politischen Willen der Regierung realistisch einzuschätzen. Hier müssen die Geber gegenüber den staatlichen Partnern wesentlich kritischer werden und sich stärker abstimmen.

Lernerfahrung:

Die Geber hatten in Guatemala sowohl mit der Analyse als auch im konkreten Umgang mit den Parallelmächten Probleme. Sie haben darauf gesetzt, dass Demokratisierung und Befriedung linear verlaufen. Der Kontext sowie der Einfluss von Blockadekräften wurden nur punktuell und nicht systematisch einbezogen. Deshalb haben die Geber ihren eigenen Einfluss über-, die Macht der Beharrungskräfte und der spoilers dagegen unterschätzt. Reformprozesse, die an den Grundfesten der bestehenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse rütteln, erfordern aber eine fundierte Analyse des jeweiligen lokalen Kontexts. Sie bedürfen einer klaren Vision und abgestimmten Strategie der Geber.

Jenseits der Bemühungen, sich über die Unterstützung von CICIACS und CICIG direkt mit den Parallelmächten zu befassen, sind die Ansatzpunkte der Geber in den Bereichen Sicherheit, Rechtsstaat und Menschenrechte überwiegend daran orientiert,

Reformprozesse in den staatlichen Institutionen zu unterstützen. Dazu gehören besonders die zivile Polizei (a), Institutionen des Rechtsstaats (b) sowie die Beratung der Regierung beim Thema Menschenrechte (c).

²³ Vergleiche zu diesem Punkt zum Beispiel die Debatte um die Erhöhung der Steuerquote. Hier wurden Fehler bei der politischen Analyse und das Fehlen einer langfristigen Strategie offensichtlich.

a) Öffentliche Sicherheit – Polizei

Ein zentrales Element, um nach Kriegsende die öffentliche Sicherheit herzustellen, war der Aufbau einer zivilen Polizei (*Policia Nacional Civil*, PNC). Dieser wurde stark von den internationalen Gebern, besonders von der EU und Spanien, unterstützt. Die Fortschritte der Folgezeit wurden aber durch zwei Prozesse blockiert, die entweder gar nicht oder zu spät wahrgenommen wurden: Die avisierte Reduzierung des Militärs verlief sehr langsam. Die zunehmende kriminelle Gewalt führte dazu, dass auf das Militär zurückgegriffen wurde, um ein Mindestmaß an staatlicher Präsenz herzustellen. Nach Entlassungen von Polizisten wegen Korruption und kriminellen Verbindungen wurden zudem ehemalige Soldaten in den Polizeidienst übernommen. Dies hat wenig dazu beigetragen, die Professionalisierung und Effizienz der Polizei zu erhöhen. Stattdessen wurde die Verbindung zwischen Polizei und Parallelmächten gestärkt. Darüber hinaus ist die PNC extrem unterfinanziert.

Die internationale Kooperation mit der Polizei setzte an vielen wichtigen Problemen vor allem im Bereich Aus- und Fortbildung an. Angesichts der Beharrungskräfte im politischen System und der Gewalteskalation konnte sie aber nur sehr begrenzt Wirkung entfalten. Im Umgang mit Personalwechseln an der Spitze von staatlichen Behörden ist ein hohes Maß an Skepsis angebracht: Vielfach werden

Spitzenpositionen ohne grundsätzlichen Politikwechsel neu besetzt. Das schlichte Austauschen von Führungskräften als Reaktion auf offensichtliche Schwächen trägt aber nicht dazu bei, nachhaltige und grundlegende Reformprozesse zu fördern. Zudem stellt die ohnehin starke Personalisierung der Politik ein großes Hindernis für die Institutionalisierung und Verstetigung von Reformen dar.

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit wurde darüber hinaus der Aufbau eines Frühwarnsystems unterstützt. Hier kämpfte man gegen großes Misstrauen seitens der Bevölkerung und der NRO. Zudem hat das in diesem Zusammenhang unterstützte Sekretariat für Strategische Analysen (*Secretaría de Asuntos Estratégicos*, SAE) seine Aufgabe, Prävention und Frühwarnung zu fördern, lange nicht wahrgenommen. Hier werden zwei Grundsatzprobleme von Governance und Konfliktbearbeitung deutlich: Erstens ist Frühwarnung relativ sinnlos, wenn sie nicht zu Follow-up-Maßnahmen und politischem Handeln führt. Beides ist vor allem vom Willen der Regierung abhängig und von der EZ nur begrenzt beeinflussbar. Zweitens ist Frühwarnung politisch sehr sensibel und erfordert ein hohes Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht – und damit den Aufbau von Vertrauen. Dies gilt besonders für Nachkriegsgesellschaften, deren Vergangenheit von staatlicher Repression geprägt ist.

Lernerfahrung:

Eine grundlegende Reform des Systems der öffentlichen Sicherheit ist in fragilen Nachkriegsstaaten zwingend notwendig. Sie erfordert aber ein hohes Maß an Governance (Transparenz, Rechenschaftspflicht usw.) und Konfliktsensibilität. Ein Blick in das Nachbarland Nicaragua zeigt, dass eine Reform der Polizei erfolgversprechend sein kann, wenn ein totaler Bruch mit den alten Strukturen gewagt wird. Ein Neuaufbau kann gelingen, wenn eine Polizei aufgebaut wird, die stark in der Bevölkerung verankert ist. Dies muss mit einem Prozess der Professionalisierung (und Entpolitisierung) der Polizei verbunden sein.

b) Rechtsstaat – Justiz

Angesichts der schwachen Legitimität staatlicher Institutionen und der mangelnden sozialen Kohäsion ist es ein schwieriges Unterfangen, eine funktionierende, unabhängige Justiz zu stärken. Dass Justiz und Rechtsstaat in Guatemala stark defizitär sind, zeigt sich am hohen Grad der Straflosigkeit. Ur-

sächlich hierfür sind vier verschiedene Problemlagen, die in der Praxis eng zusammenhängen: Erstens der fehlende Zugang zur Justiz, besonders für Arme; zweitens Verfahren, die internationalen Standards nicht entsprechen; drittens die fehlende Umsetzung von verabschiedeten Gesetzen sowie viertens die Politisierung der Justiz. Die Projekte

der Geber setzen vor allem bei den ersten drei Problemen an. So bemühte man sich in den letzten Jahren, den Zugang zur Justiz besonders auf dem Land zu verbessern. Zudem hat es unterschiedliche Prozesse zur Modernisierung und Professionalisierung der Justiz gegeben. Die geringe Rotation bei den Bediensteten hat sich dabei als Nachteil erwiesen,

weil diese vielfach in traditionellen Strukturen verhaftet und gegenüber Innovationen wenig aufgeschlossen sind. Die externe Kooperation muss hier interne Dynamiken und eventuell auch Empfindlichkeiten berücksichtigen. Dies beweist etwa das Beispiel von CICIACS, wo sich das *Ministerio Público* ausgeschlossen sah.

Lernerfahrung:

Die Verabschiedung von Gesetzen ist bestenfalls ein erster Schritt für grundlegende Reformen. Die Geber müssen in wesentlich stärkerem Maß deren Anwendung einfordern und gleichzeitig darauf hinwirken, die finanzielle und soziale Basis für Reformprozesse zu schaffen. Nur so erhalten letztere lokale Ownership.

Die Frage, wie mit akuten Notwendigkeiten umgegangen werden soll, gleichzeitig aber auch langfristige Prozesse durchgeführt werden können, stellt die Geber vor ein Dilemma. Jedenfalls muss die Ausbreitung von Parallelmächten schnell gestoppt werden, weil sie den Reformprozessen in Polizei und Justiz sonst die ohnehin schmale Basis entzieht. Darüber hinaus gilt es, kreative Möglichkeiten zu finden. Grundlage sollte zum einen eine fundierte Kenntnis der Machtstrukturen, in denen sich Reformprozesse bewegen, sein. Zum anderen ist eine enge Koordination und Abstimmung der Geber untereinander unabdingbar.

c) Menschenrechte

Der umfassendste Ansatz der Geber im Menschenrechtsbereich ist die Unterstützung des Büros von UNHCHR. Dieses setzt gewissermaßen die Verifizierungs- und Beratertätigkeit von MINUGUA fort. Im Rahmen der staatlichen deutschen EZ ist Guatemala Pilotland bei dem Versuch, das Thema Menschenrechte als Querschnittsaufgabe zu verankern. Insgesamt sind in der Kooperation mit staatlichen Stellen vor allem die folgende Rechte wichtig:

- wirtschaftliche und soziale Rechte, vor allem Arbeitsrechte: Aktuell dominiert die Diskussion um Freihandels- bzw. Assoziierungsabkommen mit den USA respektive der EU, da Sozialdumping befürchtet wird. Daneben spielen bei anhaltend hoher Armut auch „klassische“ Probleme eine Rolle, zum Beispiel der Zugang zu Land. Eine aktive Sozialpolitik des Staates zu-

gunsten der Bevölkerungsmehrheit ist Grundvoraussetzung, um die Lage zu verbessern. Das Drängen der Geber auf eine Erhöhung der Steuerquote, um eine solche Politik zu finanzieren, verlief jedoch bislang erfolglos.

- Recht auf Bildung: Trotz einiger Verbesserungen in diesem Bereich bestehen große Mängel hinsichtlich der Qualität der öffentlichen Schulen.
- Rechte der indigenen Völker: Trotz zahlreicher Gesetze hat sich in der Praxis wenig an Diskriminierung, Rassismus und der sichtbaren ethnisch-kulturellen Polarisierung geändert. Kulturelle und wirtschaftlich-soziale Rechte bzw. deren fehlende Durchsetzung sind hier aufs engste verschränkt. Dadurch entsteht ein Konfliktpotential, das nur bearbeitet werden kann, in dem die Lebenssituation der *Indígenas* verbessert und aktive Maßnahmen unternommen werden, um die gesellschaftliche Spaltung zu überbrücken. Fast alle Geber führen Programme und Projekte durch, die die Partizipationsmöglichkeiten der indigenen Bevölkerung stärken sollen. Dadurch kommt es teilweise zu einer Geberkonkurrenz. Dies wirkt sich negativ auf die Formulierung und Einhaltung von Standards aus, beispielsweise bei der Transparenz und Rechenschaftspflicht der Verfahren. Die Konzentration der Geberpolitik führt indirekt zudem dazu, dass die Spaltung der Gesellschaft verschärft wird: Arme *Ladinos* fühlen sich angesichts dieser „Bevorzugung“ der indigenen Bevölkerung diskriminiert, was in hohem Maße konfliktiv wirkt.

24 Bei der Förderung von Frauen und Frauenrechten lässt sich eine ähnliche Problemlage feststellen.

Lernerfahrung:

Die Geber stehen bei der Förderung benachteiligter Zielgruppen vor einem Dilemma: Zwar lässt sich deren Lage sowohl materiell als auch im Sinne eines Empowerment verbessern. Dies wird aber von anderen Akteursgruppen als Nullsummenspiel und damit als Verschlechterung der eigenen Lage wahrgenommen. Damit entsteht ein sozialer Nährboden, der hohes Konfliktpotenzial birgt und auch die Ausbreitung krimineller und informeller Netzwerke fördert. Es entstehen sehr spezifische Herausforderungen an die Durchführung solcher Förderpolitiken bezüglich deren Transparenz, Rechenschaftspflicht und Kommunikation.

Insgesamt ist auffällig, dass die EZ-Praxis überwiegend punktuelle Ansätze verfolgt, obwohl die skizzierten drei Problemfelder eng miteinander verschränkt sind: Öffentliche Sicherheit wird im demokratischen Rechtsstaat einerseits durch Abschreckung und Verhinderung von Verbrechen,

andererseits durch die Verfolgung von Straftätern mit Mitteln des Rechtsstaates hergestellt. Beides ist eine wesentliche Grundlage, um sowohl rechtsstaatliche Verfahren als auch grundlegende Menschenrechte zu gewährleisten bzw. durchzusetzen.

Lernerfahrung:

Punktuelle Arbeit mit zentralen Akteuren im Bereich der öffentlichen Sicherheit, des Rechtsstaats und der Menschenrechte reicht nicht aus, um grundlegende Reformen durchzusetzen. Hierzu sind integrierte und systemische Ansätze und Strategien notwendig. Diese müssen die Arbeit mit der Polizei damit verbinden, den Zugang zur und das Funktionieren der Justiz zu verbessern, sowie Prävention zu fördern.

Die Forderung, einen systematischen, integrierten Ansatz zu verfolgen, konfrontiert die Geber mit einem doppelten Dilemma: Erstens werden Programme und Projekte, die diesem Anspruch gerecht werden wollen, so komplex, dass sie sich in der Praxis kaum noch umsetzen lassen. Zweitens sind sie so langfristig angelegt, dass kein Geber allein die Ressourcen hierzu hat. In der Praxis lässt sich dem auf unterschiedliche Arten begegnen: Entweder arbeiten die Geber mit Pilotprojekten. Dies hat sich verschiedentlich als gute Option erwiesen, um Reformen zu entwickeln und im Kleinen auszuprobieren. Allerdings ist die Wirkung sehr begrenzt; eine Verbreitung von Pilotprojekten scheitert vielfach am politischen Widerstand. Generell können

Pilotprojekte nur dann Wirkung entfalten, wenn sie in der Behördenleitung oder Regierung Unterstützung finden. Wichtig sind demnach sowohl Bottom-up-, als auch Top-down-Prozesse. Die andere Handlungsoption ist, dass die Geber Allianzen bilden und eine abgestimmte Arbeitsteilung innerhalb einer gemeinsamen Strategie vereinbaren. Dies ist besonders in Partnerländern mit guten makroökonomischen Daten – und einhergehenden schwindenden Einflussmöglichkeiten der Geber – anzuraten. Allerdings müssen die lokalen staatlichen Partner willens und in der Lage sein, die dafür notwendige Koordination zu übernehmen, was in Guatemala bislang nicht der Fall war.

Lernerfahrung:

Die Geber müssen die Politiken ihrer EZ, aber auch ihre Sektorpolitiken verstärkt abstimmen und vernetzen. Pilotprojekte sind eine sinnvolle Basis für das Design grundlegender Reformen. Ihre Umsetzung hängt aber von politischen und personalen Faktoren ab, die sich dem Einfluss der Geber weitgehend entziehen. Deshalb sind kreative Lösungen gefragt, die es ermöglichen, dass Pilotprojekte über den begrenzten Projekt- und Pilotrahmen hinaus Wirkung entfalten können.

Im Rahmen von Demokratisierung und Friedensverträgen wurden in Guatemala zahlreiche autonome Institutionen gegründet, die zentrale Governance-Aufgaben erfüllen und als Ausgangspunkt für die Formulierung öffentlicher Politiken und Präventionsstrategien dienen sollten. Die diesbezüglichen Erfahrungen sind im Prinzip gut: Die Institutionen genießen in der Bevölkerung größeres Vertrauen als staatliche Stellen. Dies liegt zum Teil auch an ihrer Funktion als Beschwerde- und Hilfsinstanzen. Die Arbeit dieser Institutionen ist allerdings abhängig von der jeweiligen Person an der Spitze, wie auch häufig von der finanziellen Unterstützung der Geber. Letzteres stärkt zwar die institutionelle Unabhängigkeit, macht aber anfällig für Änderungen in den Prioritäten der Geber. Die deutsche Zusammenarbeit mit dem Ombudsbüro (PDH) liefert ein Beispiel dafür, dass Verfahren in staatlichen Institutionen mit Hilfe von Pilotprojekten verbessert werden können. Dabei ist es besonders wichtig, die Mitarbeiter/-innen einer Institution zu Beginn von der Notwendigkeit einer Reform zu überzeugen. Werden neue Verfahren eingeführt – zum Beispiel zur Datenerhebung – sollten diese zunächst exemplarisch getestet und die Mitarbeiter/-innen in ihrer Anwendung geschult werden. Bei überzeugenden Ergebnissen sollte eine breite Institutionalisierung der neuen Verfahren angestrebt werden. Bei solchen Innovationsprozessen – selbst bei technischen Reformen – muss allerdings aus unterschiedlichen Gründen mit Widerstand gerechnet werden. Dieser wird größer, je politisch sensibler die Reform ist, weil sie die bestehenden Machtverhältnisse berührt. Hier müssen die Geber, aber auch die internen Reformkräfte, Allianzen bilden. Damit die Arbeit der Institutionen Wirkung entfaltet, müssen diese zudem gestärkt, vernetzt und in der Gesellschaft verankert werden. Auch hierbei könnten die Geber eine zentrale Rolle spielen.

3.2 EZ mit nichtstaatlichen Akteuren

Zwar ist in erster Linie der Staat dafür verantwortlich, öffentliche Güter bereitzustellen. Dennoch ist es notwendig, mit nichtstaatlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, die unter

der defizitären Bereitstellung öffentlicher Güter leiden. Neben einer gut organisierten Unternehmerschaft existiert in Guatemala eine hochgradig fragmentierte Zivilgesellschaft. Viele der im Krieg entstandenen (Menschenrechts-)NRO haben in der Post-Konflikt-Phase an Einfluss verloren.

Außerhalb von Programmen, die Klein- und Kleinstunternehmen fördern, arbeitet die internationale EZ wenig mit Organisationen der Privatwirtschaft zusammen.²⁵ Stattdessen wird überwiegend mit NRO und zivilgesellschaftlichen Organisationen kooperiert. Als sich während der Amtszeit Portillos die Governance verschlechterte, haben viele staatliche Geber verstärkt mit der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet. Die Zivilgesellschaft ist auch weiterhin zentraler Partner der EZ. Für die Bereiche öffentliche Sicherheit, Menschenrechte und Justiz gibt es hier eine Reihe von wichtigen und professionellen Partnern, vor allem Stiftungen und NRO, die die internationale EZ zum Teil seit langem unterstützt. Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit liegt in der Kooperation mit Opferorganisationen. Dies schließt beispielsweise Unterstützung von Aus- und Fortbildung und die Erhebung von Informationen und Daten zu bestimmten Themen ein. Einige NRO-Vertreter/-innen erachten Stipendienprogramme und die Unterstützung von NRO-Netzwerken für sinnvoll. Möglichkeiten – aber auch Grenzen – in der Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im Bereich Sicherheit und Rechtsstaat zeigt das POLSEDE-Projekt auf, das aus dem *War Torn Societies*-Programm der UN hervorgegangen ist. Der Zusammenschluss dreier Forschungsinstitute erarbeitete mit vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen Grundlagen für eine neue Sicherheitspolitik. Daraus entstanden weitere Initiativen. Indem die Projektergebnisse Eingang in öffentliche Debatten fanden, beispielsweise in Diskussionen über Gesetzesvorlagen, wurde ein wichtiger Beitrag geleistet, um Reformprozesse zu begleiten bzw. vorzubereiten. Diese blieben dann aber im politischen System stecken oder stießen auf Widerstand.

²⁵ Einige deutsche Organisationen bemühen sich zwar derzeit darum, den reformorientierten Teil der Wirtschaft zu stärken. Angesichts der bemerkenswerten Homogenität der guatemalteckischen Unternehmerschaft bestehen hier allerdings zumindest kurzfristig nur geringe Erfolgsaussichten.

Lernerfahrung:

Stärkung und Professionalisierung von NRO ist ein wichtiger Beitrag, um Reformprozesse vorzubereiten und zu begleiten.

In der Kooperation mit der Zivilgesellschaft kanalisieren viele Geber ihre Zusagen über ein *Basket Funding* von UNDP. Darin sieht man den Vorteil, ein Thema breitenwirksam bearbeiten zu können, die Transaktionskosten zu senken, die Reichweite zu erhöhen und technische Begleitung anbieten zu können. NRO bevorzugen dagegen direkte Unterstützung, um mehr Gewicht gegenüber der Regierung, höhere Flexibilität und geringere Transaktionskosten zu haben. Mit der Förderung der NRO-Professionalisierung soll die Diskussionsfähigkeit der NRO verbessert werden und ein auf Inhalte orientiertes *agenda setting* in der öffentlichen Debatte unterstützt werden. Damit soll auch eine Grundlage für die Information und Partizipation marginalisierter Bevölkerungsteile geschaffen

werden. Dadurch, dass die NRO sehr auf die Finanzierung der Geber angewiesen sind, wird allerdings auch befördert, dass sich diese auf die Vorstellungen der Geber ausrichten. Die NRO werden zunehmend als extern gesteuert wahrgenommen, was zumindest teilweise zu einer Abkoppelung von ihrer Basis führt. So wurden vermehrt Klagen über eine „NRO-isierung“ der sozialen Bewegungen laut. Für nachhaltige Reformprozesse, die eine breite gesellschaftliche Verankerung und nicht die Expertise spezialisierter NRO brauchen, ist dies problematisch. Nachdem mehrere zivilgesellschaftliche Vertreter in die Regierung berufen wurden, wurde auch kontrovers diskutiert, wie eng mit dem Staat kooperiert werden soll.

Lernerfahrung:

Die Abhängigkeit vieler NRO von externen Finanzquellen führt vielfach dazu, dass sich ihre gesellschaftliche Verankerung verringert. Sie werden von der Basis zunehmend als von außen gesteuert wahrgenommen.

3.3 Interaktionsräume

Die Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft waren auch nach dem Krieg stark von Angst, Misstrauen und Abgrenzung geprägt. Während der Regierung Portillo gab es – wenn auch unter klientelistischen und autoritären Vorzeichen – ansatzweise eine Politik der sozialen Integration. Dies wurde von manchen sozialen Bewegungen als Fortschritt empfunden. Zu den NRO, die zu Sicherheit und Rechtsstaat arbeiten, war das Verhältnis aber eher schlecht. In der Regierungszeit Berger hat sich diese Situation tendenziell umgekehrt. Die Geber haben sich sehr um den Austausch zwischen Staat und Zivilgesellschaft bemüht. Ziel war, friedliche Konfliktbearbeitung und Versöhnung zu fördern, sowie durch Transparenz und Rechenschaftspflicht gute Regierungsführung zu unterstützen. Nachdem das Referendum 1999 scheiterte und es zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen

Staat und Zivilgesellschaft kam, luden die Geber die UN und die OAS ein, zu den kontroversen Themen intersektorielle Dialogprozesse durchzuführen. Damit sollten Kommunikationskanäle wiederbelebt werden. Der intersektorielle Dialog, der in der Folgezeit zum Thema Bürgersicherheit geführt wurde, litt aber unter einem Mangel an Fokussierung. Bereits zu Beginn stieß man auf die Schwierigkeit, die relevanten Akteure an einen Tisch zu bringen. Vor diesem Hintergrund übernahm UNDP die Initiative mit dem Projekt POLSEC (2002-2006). In dessen Rahmen wurden mit breiter zivilgesellschaftlicher Beteiligung und staatlichen Vertreter/-innen verschiedene Themen bearbeitet. Ziel war, unter den Teilnehmer/-innen einen Konsens über eine Polizeireform zu bilden. Auch auf anderen Gebieten, wie beispielsweise der Jugendpolitik, dienten Dialogprozesse als Grundlage, um öffentliche Politik zu formulieren.

Weiterhin stand für viele Geber im Fokus, vergangene Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren und Rehabilitation, Entschädigung und Versöhnung zu fördern. Derartige Unterstützung ist unter Umständen ein schwieriger und politisch hoch kontroverser Prozess. Dies zeigt zum Beispiel die Einführung eines nationalen Wiedergutmachungsprogramms, das von der deutschen EZ unterstützt wurde: Hier gestaltete sich vor allem die Reduktion der Debatte auf finanzielle Entschädigung problematisch.

Auch die Förderung von zivilen und/oder alternativen Mechanismen der Konfliktbeilegung durch die deutsche EZ und andere Geber zielt auf einen der Interaktionsräume zwischen Staat und Gesellschaft. Bei fragiler Staatlichkeit kann sie ein wichtiger Beitrag sein, um Gewalt zu vermindern. Das Grundsatzproblem ziviler Konfliktbearbeitung liegt nicht in deren Zielsetzung oder Verbreitung, sondern in der Frage, wie mit denjenigen umgegangen wird, die sich nicht an Vereinbarungen halten. Es geht also um den Umgang mit Blockadekräften wie den Parallelmächten. In kleinerem Rahmen geht es auch um den Umgang mit häuslicher Gewalt. Hier sind alternative Konfliktbearbeitungsmechanismen für die Opfer oft deshalb problematisch, weil sie auf Mediation angelegt und juristisch unverbindlich sind. Zivile Konfliktbearbeitung funktioniert aber nur dann, wenn Verstöße auch sanktioniert und geahndet werden; im Umfeld nahezu völliger Straflosigkeit bleibt die Wirkung stark begrenzt. Insofern hängt zivile Konfliktbearbeitung systematisch

damit zusammen, die staatlichen Fähigkeiten im Bereich der öffentlichen Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit zu stärken.

In Bezug auf Interaktionsräume zwischen Staat und Gesellschaft weisen die guatemalteckischen Erfahrungen auf zwei Grundsatzprobleme fragiler Staatlichkeit hin:

- Die verschiedenen Regierungen haben ihren fehlenden Willen zu grundlegenden Reformen damit kompensiert, Dialogprozesse zu den unterschiedlichsten Themen zu vervielfältigen. Damit wurde die Zivilgesellschaft eine gewisse Zeit „ruhig gestellt“, ohne de facto etwas zu verändern. Die Erfahrungen mit den Dialogen zur ländlichen Entwicklung sind hier ein Beispiel.
- Dort, wo Dialogprozesse dazu geführt haben, öffentliche Politik zu formulieren, wurde deren Umsetzung entweder verschleppt oder verhindert. Beispielhaft lässt sich das am Thema Jugend nachvollziehen: Hier gibt es zahlreiche öffentliche Politiken sowie ein Geberprojekt, das deren Implementierung finanzieren soll. Dennoch verzögert bzw. verweigert die Regierung die Umsetzung.

Solange die Geber nicht auf die Umsetzung verabschiedeter Politiken drängen, können diese aufgrund der existierenden Machtverhältnisse nicht wirksam werden. Die hierdurch entstehende Frustration bei der Bevölkerung und den beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen birgt mittel- bis langfristig ein extrem hohes Konfliktpotenzial.

Lernerfahrung:

Dialogprozesse und die Vereinbarung von öffentlichen Politiken sind sinnvoll: a) wenn es ein zumindest rudimentäres Vertrauensverhältnis bzw. den guten Willen für die Kooperation gibt; b) wenn dem Dialog auch Implementierung folgt; und c) wenn es Sanktionen bei Verstoß gegen Vereinbarungen gibt.

4 Bewertung und Schlussbetrachtung

In formaldemokratischen Systemen müssen rechtsstaatliche Maßstäbe etabliert und eingehalten werden. Um dies zu unterstützen, sollte die internationale EZ eng mit zivilgesellschaftlichen Akteuren kooperieren und sie – besonders im Hinblick auf ihre Funktion als *watchdogs* – stärken und schützen. Besteht ein hohes Maß an Transparenz bei der Anwendung rechtsstaatlicher Regeln, kann dadurch besonders in Post-Konflikt-Ländern Misstrauen und Angst abgebaut werden. Der EZ fällt hier eine wichtige Rolle sowohl bei der Beratung, Aus- und Fortbildung als auch als unabhängiger Garant zu.

Das Beispiel Guatemala zeigt, dass Reformprozesse Zeit und eine Strategie benötigen und nicht linear verlaufen: Demokratisch legitimierte Mechanismen von guter Regierungsführung können weder durch formale Demokratisierung noch durch einen Friedensvertrag allein durchgesetzt werden. Vor dem Hintergrund einer schwachen sozialen Kohäsion sind solche Reformprozesse noch schwieriger. Die Strategien internationaler Akteure müssen deshalb langfristig und vielschichtig sein, das heißt, unterschiedliche Ebenen und Ansatzpunkte aufweisen. Sie sollten zudem über eine klare Perspektive verfügen. Auch zehn Jahre – der Zeitraum, der gemeinhin für Peace-building veranschlagt wird – sind ein sehr kurzer Horizont, wenn Strukturen verändert werden sollen, die über viele Dekaden entstanden sind. Wichtige Veränderungen beginnen vielfach im Kleinen, etwa bei der Professionalisierung zahlreicher NRO, die die EZ unterstützen kann. Der zentrale Engpass in Guatemala ist derzeit die Blockade durch das politische System. Die Vereinbarung von öffentlichen Politiken ist nur wirksam, wenn darauf auch eine Implementierung folgt. Im Kontext brüchiger Institutionalität und latenter Gewalt hängt es häufig von dem

Willen und der Durchsetzungskraft Einzelner ab, Reformen umzusetzen. Diese Einzelpersonen laufen jedoch gleichzeitig Gefahr, sich selbst und ihre Rolle im Prozess zu überschätzen, weil sie in den traditionellen personalistischen Strukturen der Gesellschaft verankert sind. Die hiermit verbundene Ambivalenz ist typisch für die Probleme in fragilen Staaten.

Um stärker auf die Implementierung der formulierten öffentlichen Politiken hinzuwirken, sollte die deutsche EZ vermehrt Allianzen mit anderen Gebern bilden, vor allem aber mit internen Akteuren. Das ist allerdings schwierig, wenn – insbesondere im Kontext fragiler Staatlichkeit – die vorherrschende Konfliktivität diffus ist. Dies erschwert eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Hier müssen Akteure der Außen- und Sicherheitspolitik an einem Strang ziehen und den Staat in die Pflicht nehmen, seine Schutzfunktion zu erfüllen. Die EZ muss sich darüber hinaus verstärkt mit dem Thema Sicherheit und Rechtsstaat als zentrale Elemente von Governance und Reform auseinandersetzen. Hier gilt es, die Schnittstellen zur Krisenprävention und Konfliktarbeit zu identifizieren und zu nutzen. Der fehlende Reformwille in grundlegenden Fragen sowie die mangelnde Kontinuität von Reformprozessen durch Personal- und Regierungswechsel stellen in Guatemala allerdings Grenzen für die EZ dar. Auf Ersteres kann nur mit Veränderung bzw. Abbruch der Kooperationsstrukturen reagiert werden. Im zweiten Fall kann man versuchen, Übergangsprozesse durch formalisierte Abkommen zwischen lokalen Akteuren und internationalen Gebern zu begleiten. So lässt sich ein Mindestmaß an Kontinuität sicherstellen. Letztlich ist eine gesellschaftliche Verankerung der Prozesse notwendig. Die marginalisierten Bevölkerungsteile müssen erfahren, dass die angestrebten Reformen ihre tägliche Lebenssituation tatsächlich verbessern.

Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Fragestellungen formulieren, die im Einzelfall bedacht werden müssen:

Person und Struktur: Wie kann ein Ansatz, der auf die Kooperation mit reformorientierten Akteuren und Einzelpersonen setzt, strukturbildend wirken?

Politik und Reform: Wie kann die Politisierung und damit unter Umständen auch die Beschädigung oder Blockade zentraler Reformprojekte verhindert werden?

Kurzfristige Notwendigkeiten und langfristige Prozesse: Wie können kurzfristig notwendige Maßnahmen in langfristige Strategien und Prozesse eingebaut werden?

Hinsichtlich der EZ-Instrumente haben sich im Bereich öffentliche Sicherheit, Menschenrechte und Rechtsstaat TZ-Programme und *TA-Pooling* bewährt. Auch über UNDP verwaltete *Multi Donor Trust Funds* haben sich in Übergangszeiten als sinnvoll erwiesen. Dadurch bleibt der Einfluss der Geber erhalten, wenn auf Regierungsseite der Umsetzungswille fehlt. Allerdings ist es langfristig notwendig, die Finanzierung national zu verankern. In der Kooperation mit staatlichen Stellen erscheint eine Zusammenarbeit von TZ mit personeller Zusammenarbeit besonders günstig. So können Reformprozesse innerhalb staatlicher Institutionen

begleitet werden. Die Möglichkeiten der Geber, Reformen über die FZ zu unterstützen, sind demgegenüber eher kritisch einzuschätzen: Erstens gibt es hier angesichts makroökonomischer Stabilität wenig Einflussmöglichkeiten. Zweitens müsste sich politischer Wille zu grundlegenden Reformen – zumindest mittelfristig – in einer Erhöhung der Steuerquote manifestieren. Solange dies nicht geschieht, dienen finanzielle Mittel der Geber überwiegend als Sozialstaatsersatz. Auf der substaatlichen Ebene und in der Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren kann hier allerdings ein Beitrag geleistet werden, um reformorientierte Akteure zu fördern.

Die EZ hat in Guatemala sowohl mit Reformkräften innerhalb staatlicher Institutionen als auch mit Reformern aus der Zivilgesellschaft kooperiert. Schwierig ist, dass diese wenig Einfluss auf die grundlegenden Probleme des Landes haben. Diese Akteure müssen deshalb in der Allianzbildung unterstützt und gegenüber negativen Einflüssen geschützt werden. Dazu müsste die EZ aber auch eine Politik für den Umgang mit *spoilers* entwickeln: Sei es, dass Blockadekräfte – wo möglich – integriert werden, sei es, dass sie marginalisiert werden oder ihr Einfluss neutralisiert wird.

3 Lernerfahrungen aus Nepal²⁶



1 Einleitung

Nepal wird von den meisten gängigen Indizes der Kategorie für fragile Staatlichkeit zugeordnet. Das Land befindet sich in einer Post-Konflikt-Phase. Politische Stabilität und menschliche Sicherheit sind nur sehr eingeschränkt gegeben. Derzeit beginnt eine weitreichende politische und gesellschaftliche Transformation. Wohin die Entwicklung führt, ist noch nicht abzusehen. Das Governance-Niveau weist, besonders für den Bereich der politischen Teilhabe, niedrige Werte auf. Das Zurückfallen in eine Dynamik breiter Gewaltanwendung erscheint jederzeit möglich, zumal im Januar 2007 neue, teilweise gewaltbereite Akteure die politische Szene betreten haben. Letzteres ist den politischen Akteuren als Gefahr, teils vielleicht auch als Handlungsoption durchaus bewusst. Dies hat nicht zuletzt Konsequenzen für die Prioritätensetzung und Entscheidungsfindung auf den verschiedenen Ebenen von Governance.

Das Thema Staatsentwicklung ist in Nepal insbesondere angesichts der bevorstehenden Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung (*Constituent Assembly*, CA) relevant. Staatsentwicklung im Sinne der OECD/DAC-Prinzipien findet aber nicht erst während und nach der Arbeit der CA statt. Politische Abklärungs- und Entscheidungsprozesse sind auch im Vorfeld der Wahlen im Gange; sie wirken sich auf die künftigen Strukturen des Staatswesens und auf das Verhältnis zwischen den Vertreter/-innen staatlicher und gesellschaftlicher Organisationen und Gruppierungen aus. Das Erfordernis von Prävention²⁷, um eine weitere Verschlechterung der Governance-Situation zu verhindern, steht dabei in einem Spannungsverhältnis zu den längerfristigen strukturbildenden (und Legitimität absichernden) Aufgaben von Staatsentwicklung. Vor diesem Hintergrund wird mit der Studie zu Nepal beispielhaft untersucht, wie Staatsentwicklung in einem solchen Kontext gelingen kann. Der Fokus der Lernerfahrungen liegt auf den Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft auf subnationaler Ebene. Die lokale und regionale Ebene spielt eine bedeutsame Rolle, wenn es um einen von der Gesellschaft getragenen Staatsentwicklungsprozess geht. Allerdings lassen sich die

Bemühungen um Staatsentwicklung nicht immer klar einer staatlichen Ebene zuordnen. Außerdem stellt sich die Lage auf der subnationalen Ebene in den einzelnen Regionen Nepals unterschiedlich dar. Sie unterliegt zudem teilweise raschen Veränderungen, vor allem einem hohen Konfliktrisiko. Untersucht wurde der Zeitraum vom Jahr 2001 bis heute.

2 Kontext und die Rolle externer Akteure im Staatsentwicklungsprozess

2.1 Rahmenbedingungen des Partnerlandes für die EZ

Die politische Entwicklung Nepals der letzten zwanzig Jahre war äußerst wechselhaft: 1990 wurde Nepal eine konstitutionelle Monarchie; die ersten demokratischen Wahlen fanden 1991 statt. 1996 begann der Bürgerkrieg, in dessen Verlauf sich aufständische Maoisten und staatliche Sicherheitskräfte gegenüberstanden. Der Konflikt vertiefte die bestehenden sozialen, ethnischen und regionalen Trennlinien der Gesellschaft. 2002 wurde das Parlament aufgelöst. Kurze Zeit später verloren die gewählten Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften, die sogenannten *Local Bodies*, ihr Mandat. Sie wurden durch Verwaltungsbeamte der nationalen Ebene ersetzt. Nach mehreren royalistisch ausgerichteten Premierministern übernahm der König Anfang 2005 die alleinige Macht. Im Frühjahr 2006 kam es zu einer erfolgreichen Volks- erhebung gegen seine autokratische Herrschaft. Dies brachte auch eine Annäherung zwischen der Rebellenbewegung, die immer noch große Teile des Landes kontrolliert, und den demokratischen Parteien, die sich gegen die Herrschaft des Königs eingesetzt hatten.

Seit 2006 ist Nepal in die Post-Konflikt-Phase übergegangen. Der Friedensprozess wird – noch sehr unvollkommen – durch einen Waffenstillstand und mit Unterstützung der Vereinten Nationen gesichert. Die Maoisten und die anderen Mitglieder der sogenannten *Seven Party Alliance* (SPA), die sich im Kampf gegen den König zusammengeslossen hatten, haben sich auf einen umfangreichen Katalog gemeinsamer Ziele verständigt.

26 Die vorliegende Kurzdarstellung basiert auf einer internen Gutachterstudie für das BMZ, die im Januar 2008 fertiggestellt wurde. Autoren sind Jochen Kenneweg, Associate Fellow des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und ehemaliger Leiter des BMZ-Referats Südasien, und Dr. Thomas Döhne, freier Journalist und Berater.

27 Vgl. DAC Prinzip 3 – Prioritise prevention.

Dieser sieht unter anderem eine Abkehr von der zentralistischen Struktur des Staates vor, um dem Problem der Benachteiligung bestimmter Gruppen und Regionen zu begegnen.²⁸ In der Folgezeit wurde eine Übergangsregierung und ein Übergangsparlament eingesetzt. Nach wie vor bestehen in Nepal aber große Governance-Defizite. Die Umsetzung der vereinbarten Ziele ist ins Stocken geraten, obwohl sie von zivilgesellschaftlichen Akteuren weiter eingefordert wird. So wurde etwa der Termin für die avisierten Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung mehrfach verschoben.²⁹ Die maoistische Partei CPN hat die Regierung inzwischen verlassen. Über ihre längerfristigen Absichten herrscht Ungewissheit.

Der politische Wille zur Aushandlung der notwendigen Details und Umsetzungsschritte für den Friedensprozess erscheint derzeit gering. Bisher vereinbarte Zeit- und Arbeitspläne erwiesen sich als zu ambitioniert und inhaltlich ungenau. Die Abstimmungsprobleme auf der nationalen Ebene finden ihre Entsprechung im Fehlen klar etablierter, belastbarer Mechanismen zur Konfliktbeilegung auf der Distrikt- und Lokalebene. Das Fehlen gewählter Vertreter/-innen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen beeinträchtigt das Zusammenwirken von staatlichen Stellen und der Bevölkerung sowie das Erfüllen der Rechenschaftspflicht. Die politischen Eliten tendieren dazu, ihre Entscheidungsprozesse immer mehr von der Willensbildung in der Bevölkerung abzukoppeln. Innerhalb der Parteien fehlt es an Demokratie. Keiner der wesentlichen politischen Akteure kann unbestrittene Legitimität beanspruchen. Je länger sich die Zeit bis zu den Wahlen zur CA hinzieht, desto gravierender dürfte sich das Legitimationsdefizit auf die Bevölkerung auswirken. Nicht zuletzt beeinträchtigt dies auch die Chancen, die Legitimation von Amtsträger/-innen auf der subnationalen Ebene – einschließlich eines möglichen föderalen Aufbaus von Regierung und Verwaltung – zu erhöhen.

In den einzelnen städtischen und ländlichen Gebieten sind die politischen und sozialen Verhältnisse sowie die Konfliktlagen verschieden. Bestimmte Bevölkerungsgruppen und Regionen sind benachteiligt. Beispielsweise haben verschiedene Bevölke-

rungsgruppen vom Rückgang der Armut in Nepal in sehr unterschiedlichem Maße profitiert. Besonders schwierig ist der Zugang zu sozialen Dienstleistungen für Angehörige niedriger Kasten. Die Bewohner/-innen des nepalesischen Tieflandes (*terai*) fühlen sich von den politischen Eliten in den Bergregionen (*hills*) politisch, sozial und kulturell dominiert.

Um die Menschen während des Konflikts weiter mit grundlegenden Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheitsdiensten und Straßenbau zu versorgen, wurden die Kommunen in die Pflicht genommen. Dies überforderte häufig deren Managementfähigkeiten. Die Erwartung an die dezentralen Strukturen, die Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Dienstleistungen zu verbessern, hat sich nicht erfüllt. Insbesondere die medizinische Versorgung der Menschen ist weiterhin schlecht. Während des Konflikts haben NRO entsprechende Aufgaben übernommen. Im Ergebnis wurden damit aber Strukturen parallel zu denen des Staates aufgebaut. Dies erschwert heute die Stärkung staatlicher Einrichtungen.

Die Sicherheitslage Nepals ist trotz des Waffenstillstandes weiterhin prekär: Vielerorts ist ein Machtvakuum entstanden. Staatliche Sicherheitsorgane, besonders die Polizei, sind schwach und erscheinen oft ineffektiv und demoralisiert. Zudem sind sie in vielen Landesteilen nicht präsent. In einigen Gebieten haben sich die Maoisten der Wiedereinrichtung von Polizeistationen widersetzt und die Rückkehr von staatlichen Funktionsträgern in die sogenannten *Village Development Committees* behindert. Stattdessen konnten die Maoisten den Einflussbereich ihrer „Ordnungskräfte“ und der maoistischen *People's Courts* ausdehnen. Obwohl diese teilweise mit der Polizei zusammenarbeiten, untergraben sie die Autorität von Staatsorganen und offizieller Justiz und schaffen ebenfalls Parallelstrukturen. Neben politisch motivierten Akteuren machen sich das beschriebene Sicherheitsvakuum aber auch kriminelle Banden zunutze. Eine weitere Destabilisierung ist vor allem deshalb nicht auszuschließen, weil der Sicherheitssektor bislang nicht reformiert wurde. Damit ist nicht zuletzt das Schicksal der rund 30.000 maoistischen Ex-

²⁸ Weitere Kernelemente des umfassenden Katalogs sind: Erhalt des Waffenstillstandes; Demilitarisierung; Bekenntnis zur Mehrparteiendemokratie, zu Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und einem säkularen Staat; keinerlei Rolle des Königs in der Regierung; Durchführung einer Landreform.

²⁹ Grund hierfür war Uneinigkeit zwischen den Parteien bezüglich der genauen Modalitäten. Mittlerweile sind die Wahlen auf den 10.04.2008 datiert.

Kombattanten, die derzeit in Lagern untergebracht sind, weiterhin ungeklärt. Beunruhigend ist auch das militante Auftreten neuer Akteure im *terai*. Hier manifestiert sich die Unzufriedenheit benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Die Vielzahl und Unübersichtlichkeit dieser Gruppen stellt eine zusätzliche Herausforderung für die politisch Handelnden dar, die mit erheblicher Verzögerung auf diese Entwicklung reagieren.

Die Bedeutung von Dezentralisierung und Local Governance wurde in der Verfassung von 1990 grundsätzlich anerkannt. Das Verwaltungssystem Nepals³⁰ ist aber bis heute stark zentralisiert. Es gilt als schwerfällig und kaum handlungsfähig, korrupt und stark durch persönliche Loyalitäten geprägt. Zwar gab es bisher einige Versuche, umfassende Reformen durchzuführen, um den aufgeblähten öffentlichen Dienst zu straffen und Entscheidungskompetenzen, Mitarbeiter/-innen und Ressourcen stärker in lokale Gebietskörperschaften zu verlagern, doch waren diese wenig erfolgreich. Selbst die Umsetzung eines weitreichenden Dezentralisierungskonzepts, das durch den 1999 verabschiedeten qualitativ guten „*Local-Self-Government Act*“ vorbereitet wurde, kam nicht voran. Die letzten lokalen Wahlen fanden im Sommer 1997 statt. Die Auflösung sämtlicher gewählter Vertretungen im Sommer 2002³¹ bedeutete den formellen Ausschluss der breiten Bevölkerung aus lokalen politischen Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Den Verwaltungsleitern, die die nationale Ebene vertreten, wurde kommissarisch die Aufgabe erteilt, die Funktionen der gewählten Körperschaften mit zu übernehmen. Damit büßten die staatlichen Institutionen und ihre Vertreter/-innen auf subnationaler Ebene an demokratischer Legitimität ein; auch ihre Funktionsfähigkeit wurde so eingeschränkt: Die Stadtverwaltung ist in Abwesenheit der Bürgermeister nahezu führungslos, die Verwaltungsleiter sind gegenüber der Bevölkerung nicht rechenschaftspflichtig. Sie sind mit ihrer Doppelrolle als Verwaltungsleiter und Ersatz-Bürgermeister überfordert. Planungs- und Entscheidungsprozesse auf lokaler Ebene haben sich seither verlangsamt. Langfristige und weitreichende Entscheidungen werden, auch angesichts häufiger personeller Wechsel, in der Regel gar nicht erst getroffen. Die

Gemeinden erbringen heute häufig kaum ihre Minimalleistungen; ihre wenigen Ressourcen sind hart umkämpft.

Die Interimsverfassung von 2007 sieht die Bildung von Acht-Parteien-Komitees vor, die in Konsultation mit den zuständigen Staatsbeamten Entscheidungen im Konsensverfahren treffen. Theoretisch sollen diese das bestehende Governance-Vakuum auf lokaler Ebene füllen, einen parteiübergreifenden Dialog führen und die Grundlage für die Wiederinstandsetzung lokaler Körperschaften schaffen. In der Praxis funktioniert dies schlecht; der Mechanismus ist vielmehr lediglich ein Notbehelf, der die strukturellen und systemischen Defekte der derzeitigen Situation nicht ausgleichen kann.

Damit sind einige wichtige Einschränkungen genannt, mit denen sämtliche EZ-Vorhaben konfrontiert sind, deren Anliegen Staatsentwicklung auf subnationaler Ebene ist.

2.2 Schwerpunktsetzung der deutschen EZ und der internationalen Zusammenarbeit

Nepal ist stark von externen Mitteln abhängig, um die sich die gegenwärtige Regierung auch gezielt bemüht. Damit will sie unmittelbare Aufgaben bewältigen, wie beispielsweise die Versorgung der Ex-Kombattanten. Allerdings besteht kein breiter Konsens darüber, was die übergeordneten Zieldimensionen eines langfristigen Entwicklungsprozesses sein sollen. Zwar herrscht grundsätzliche Einigkeit, nach der Ablösung des alten Regimes mit einer umfassenden Reform von Staat und Gesellschaft zu beginnen. Unklar ist aber, wie die künftigen Strukturen des Staates aussehen sollen und wie letzterer seine Funktionen ausüben soll; dies gilt nicht zuletzt für den Gedanken eines föderalen Staates. Eine wichtige Orientierungshilfe für die Regierung und externe Geber bietet der 10. Entwicklungsplan Nepals, der zugleich das nationale *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) ist. In der vierten Säule des PRSP ist als besonderer Schwerpunkt festgelegt, die Inklusion marginalisierter und armer Bevölkerungsgruppen voranzutreiben. Dennoch wird die Strategie und die mit ihr verbundenen Prozesse von vielen im Land kritisch gesehen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass

30 Administrativ ist Nepal in fünf Entwicklungszonen, 17 Zonen und 75 Distrikte untergliedert. Auf diese verteilen sich 58 Stadtgemeinden (Municipalities) und 3.916 Dorf-Entwicklungs-Komitee-Gebiete (Village Development Committees). Letztere sind wiederum in je neun sogenannte Wards eingeteilt.

31 Hintergrund dürfte gewesen sein, dass viele lokale Gebiete von der maoistischen Partei dominiert wurden.

die Bevölkerung und die subnationale Ebene am Konsultations- und Planungsprozess für das PRSP nur unzureichend beteiligt waren.

Die Zusammensetzung der recht überschaubaren in Nepal aktiven Gebergemeinschaft ist seit 2000 weitgehend stabil geblieben. Die Gruppe der bilateralen EZ-Partner umfasst neben Japan – mit dem weitaus größten finanziellen Volumen – die USA, Kanada und eine Reihe von europäischen Partnern. Unter diesen sind Großbritannien, Deutschland, die Schweiz, die skandinavischen Länder und die EU-Kommission besonders aktiv. Darüber hinaus leisten China und vor allem Indien substantielle Unterstützung. Die beiden Regionalmächte verfolgen dabei auch sicherheitspolitische Ziele. Weiter sind die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank bedeutende EZ-Partner Nepals.

Viele der traditionellen Geber setzten ihre Hilfe auch während der Herrschaft des Königs fort, wenngleich teilweise mit Abstrichen. Nach dem Beginn des Friedensprozesses im Mai 2006 waren sie bereit, ihre Hilfe aufzustocken. Damit sollten die Vorbereitungen der Wahlen zur CA unterstützt und Maßnahmen gefördert werden, die eine verbesserte Sicherheit zum Ziel haben bzw. die unsichere Übergangszeit flankieren. Den verschiedenen UN-Organisationen, die in Nepal aktiv sind, kommt hier eine Schlüsselrolle zu: Sie setzen sich in Verbindung mit der *UN Mission to Nepal* besonders für die Betreuung und Reintegration von Ex-Kombattanten, die Planung der Wahlen, die Unterstützung von Sicherheitssektor- und Verfassungsreformen und für das Monitoring von Menschenrechten ein. In Ergänzung des *Peace Trust Fund* der Regierung wurde mit interessierten Gebern ein *UN Peace Fund for Nepal* zur Finanzierung der genannten Aktivitäten eingerichtet.

Insgesamt gehört die Stärkung staatlicher Strukturen zu den Prioritäten zahlreicher Geber. Mehrfach wird dabei ausdrücklich die Ebene von Local Governance angesprochen. Vergleichbares gilt für die Förderung inklusiver sozialer Entwicklung. Ländliche Entwicklung und der Ausbau ländlicher Infrastruktur zählen ebenfalls zu den Schwerpunkten.

Wie andere Geber hat auch die deutsche Seite den Friedensprozess ab Herbst 2006 durch Mittel und Maßnahmen der EZ unterstützt. Das deutsche Engagement ist um Kontinuität bemüht; das BMZ führt Nepal weiterhin als Schwerpunktland. Entscheidend ist dabei die übergreifende Zielsetzung, zur Minderung der Armut beizutragen – derzeit gehört Nepal noch zu den ärmsten Ländern Asiens. Für die bilaterale staatliche Zusammenarbeit wurden drei Schwerpunktbereiche festgelegt: Die Nutzung des Potenzials erneuerbarer Energien; die Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltung und der Zivilgesellschaft sowie die Förderung von Gesundheit und Familienplanung.

In städtischen Gebieten wird der Schwerpunkt „Kommunale Selbstverwaltung und Zivilgesellschaft“ durch das *Urban Development through Local Efforts* (UDLE)-Programm umgesetzt, einem Kooperationsvorhaben von GTZ, KfW und DED. Im Fokus des Programms steht der Wiederaufbau stark geschädigter städtischer Gemeinden. Es zielt darauf ab, die Leistungsfähigkeit städtischer Regierungsführung zu stärken und Rechenschaftspflicht, Transparenz und Partizipation im kommunalen Handeln zu verankern. Der Zugang armer städtischer Bevölkerungsgruppen zu Dienstleistungen soll verbessert werden. Mithilfe des von der KfW finanzierten *Town Development Fund* sollen die Städte in ihrer kommunalen Investitionstätigkeit vor allem im Infrastrukturbereich stabilisiert werden.

In ländlichen Gebieten wird der Schwerpunkt „Kommunale Selbstverwaltung und Zivilgesellschaft“ durch das *Poverty Alleviation Programme in Selected Rural Areas* (PASRA)-Programm umgesetzt. Das Programm soll die Zivilgesellschaft und inklusive Entwicklung fördern. Adressat/-innen sind auf dem Lande lebende Arme, die häufig sozial marginalisiert sind. Das Vorhaben wird zurzeit in 25 Distrikten durchgeführt, deren Bevölkerung von Mangelernährung und Konfliktfolgen am meisten betroffen ist. Es besteht eine intensive Kooperation mit dem DED und der KfW. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch das Vorhaben *Food Security, Reconstruction and Stabilisation of Livelihoods* (FSRP). Allerdings wird dieses Vorhaben der

Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe in zwei stark vom Konflikt betroffenen Distrikten direkt mit der lokalen Bevölkerung implementiert.

Auch die Förderung des Gesundheitssektors durch das HSSP-Gesundheitsprogramm bezieht die subnationale Ebene ein, indem explizit die Dezentralisierung des Gesundheitssektors unterstützt wird. Das von TZ und FZ gemeinsam durchgeführte Programm konzentriert sich vor allem auf ländliche Gebiete, wo öffentliche Gesundheitseinrichtungen besonders wenig in Anspruch genommen werden. Im Rahmen eines Sektorprogramms wird eng mit anderen Geberorganisationen³² zusammengearbeitet. Das deutsch-nepalesische EZ-Programm zeichnet sich damit insgesamt durch eine Kombination verschiedener EZ-Instrumente aus. Neben TZ, FZ und DED sind auch die deutschen politischen Stiftungen in Nepal aktiv.

Die Koordinierung der Geber wird durch UNDP unterstützt, wobei nach Sektoren und verschiedenen politischen Ebenen unterschieden wird. Allerdings ist die Interessenlage und Vorgehensweise der Geber sehr heterogen. Eine besondere Herausforderung ist die Abstimmung mit Indien, das als Regionalmacht unübersehbar darum bemüht ist, seinen Einfluss auf den politischen Kurs Nepals zu

wahren. Die Bereitschaft Indiens, sich mit anderen Gebern abzustimmen, bleibt dabei – trotz einer größeren Offenheit in letzter Zeit – relativ begrenzt. Bei der Koordinierung unter den DAC-Mitgliedern spielt die sogenannte „Utstein plus-Gruppe“ eine große Rolle. In dieser wirken neben Vertreter/-innen der EU-Staaten die Länder Kanada und Norwegen sowie die Schweiz aktiv mit.

3 Lernerfahrungen zu Staatsentwicklung

3.1 Lernerfahrungen in der Kooperation mit dem Staat

Seit 2001 haben sich die Konfliktlagen in Nepal zum Teil dramatisch zugespitzt. Grundvoraussetzung in einem solchen Kontext ist eine konfliktensible Ausrichtung der Maßnahmen. Die deutsche EZ hat gute Erfahrungen mit der Durchführung von *Peace and Conflict Assessments* gemacht, mit denen die Wirkungen von EZ-Maßnahmen bereits im Vorfeld abgeschätzt werden. Entsprechende Analysen haben sich auch bei anderen Gebern bewährt. Eine zusätzliche Hilfe ist es, Positionen von Konfliktberater/-innen einzurichten und die Mitarbeiter/-innen von EZ-Vorhaben in einer konfliktsensiblen Vorgehensweise zu schulen.

Lernerfahrung:

Befindet sich ein fragiler Staat in einer Post-Konflikt-Situation, müssen Maßnahmen konfliktsensibel ausgerichtet sein. Es ist ratsam, Analysen durchzuführen, die die Auswirkungen des Konflikts, die Risiken und Handlungsoptionen für die EZ und die Gefahren eines Wiederaufflammens gewaltsamer Auseinandersetzungen untersuchen.

Ergeben Einschätzungen, dass sich die Konfliktlage verändert hat, kann dies eine Anpassung von Förderansätzen und -strategien auf der Ebene von Projekten und Programmen erforderlich machen. Bei Vorhaben, die besonders auf den Aufbau staatlicher Institutionen zielen, kann es bei einer verschärften Konfliktlage beispielsweise sinnvoll sein, von Aufgaben der Organisationsentwicklung abzurücken. Stattdessen können verstärkt Förderungsmaßnahmen nahe an den Zielgruppen und

deren Bedarf durchgeführt werden. Unter Umständen sollte in diesem Fall erwogen werden, die Kooperation mit NRO und CBO zu erweitern. Soweit möglich, sollte gleichzeitig aber auch die Kooperation mit staatlichen Stellen fortgeführt werden. Dies gilt besonders für die lokale Ebene. Bestehende Risiken für eine weitere Konfliktverschärfung sollten vermindert werden, indem die unmittelbaren Überlebenschancen der Menschen verbessert sowie Zukunftsperspektiven geschaffen

³² Dies sind im Einzelnen: DFID, JICA, SDC, USAID, ILO, UNFPA, UNICEF, WHO und die Weltbank.

werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei den Bevölkerungsgruppen gelten, die bislang benachteiligt wurden oder sich an den Rand gedrängt fühlen, wie beispielsweise Ex-Kombattanten. Im deutschen FSRP-Programm hat man beispielsweise gute Erfahrungen damit gemacht, sich neben sonstigen Maßnahmen gezielt darum zu kümmern, Binnenflüchtlinge, Witwen, Waisen und Ex-Kombattanten zu integrieren.

Unter den deutschen EZ-Vorhaben gibt es einige Beispiele, die zeigen, wie Projekte flexibel an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können:

Im PASRA-Vorhaben konnten während des Konflikts die Aufgaben in Verbindung mit dem Schwerpunkt „Kommunale Selbstverwaltung und Zivilgesellschaft“ nur eingeschränkt wahrgenommen werden. Man wählte daher einen konzeptionellen Ansatz, der an die Konfliktsituation angepasst war und konzentrierte sich vornehmlich auf die

technische Durchführung arbeitsintensiver Infrastrukturmaßnahmen, wie beispielsweise auf den Straßenbau. Dadurch konnte der Zugang der Bewohner/-innen abgelegener Gebiete zu lokalen Märkten und sozialen Einrichtungen verbessert werden. In der Post-Konflikt-Situation erweiterte man diesen Projektansatz dann um weitere Maßnahmen.

Als sich 2005 der Konflikt zwischen König und der SPA in die Städte verlagerte, wirkte sich dies unmittelbar auf das UDLE-Programm aus. Aufgrund der sich verschlechternden Governance-Situation konzentrierte sich die deutsche EZ in der Folgezeit auf kommunale Armutsminderung. Dieser Strategiewechsel war darauf ausgerichtet, die Teilhabe benachteiligter Gruppen zu erhöhen und deren Zugang zu kommunalen Dienstleistungen zu verbessern. Damit konnte der Konfliktursache soziale Exklusion entgegengewirkt werden.

Lernerfahrung:

In einem fragilen Umfeld mit hoher Konfliktivität müssen bestehende Vorhaben, EZ-Strategien und Umsetzungsmodalitäten flexibel an die veränderten Bedingungen angepasst werden. In Phasen zunehmender Unsicherheit geht es vor allem darum, EZ-Maßnahmen zugunsten der von der Fragilität betroffenen Bevölkerung aufrechtzuerhalten, Risiken für eine weitere Konfliktverschärfung zu minimieren sowie verbleibende spaces of development zu erschließen und abzusichern.

In einem fragilen Umfeld ist die Abstimmung und Kooperation zwischen Gebern besonders wichtig. Befindet sich das Land zudem in einer Post-Konflikt-Situation, sollten fortbestehende Konfliktbedingungen im Partnerland explizit berücksichtigt werden. Beispielhaft ist das *Risk Management Office*, das die deutsche EZ in Nepal gemeinsam mit DFID eingerichtet hat.

Die deutsche EZ hat sich im Rahmen der „Utstein plus-Gruppe“ aktiv um das Zustandekommen der sogenannten *Basic Operating Guidelines* bemüht. Diese bilden eine Art Leitlinie für die beteiligten Geberländer, in denen gemeinsame Zielvorstellungen, Werte, Vorgehensweisen und Arbeitsprinzipien unter Konfliktbedingungen und Fragilität festgehalten sind. Bei der Vorbereitung wurde von ihrem

Unterzeichnerkreis anerkannt, dass es notwendig ist, die Abstimmung vor Ort mit einer intensivierten Koordinierung der Außen- und Entwicklungspolitiken aus den Hauptstädten der Geber zu verbinden. Vier zu diesem Zweck veranstaltete Treffen wurden genutzt, um sich über Grundpositionen auszutauschen bzw. zu verständigen. Die *Basic Operating Guidelines* haben sich als sehr hilfreich erwiesen. Ständiger Austausch untereinander sowie transparentere Verhaltensweisen tragen dazu bei, dass sich die EZ-Organisationen größtenteils an die vereinbarten Prinzipien halten. Dadurch wurde mittelbar gefördert, dass die Führungen der nepalesischen Konfliktparteien ebenfalls auf ein kohärenteres Handeln ihrer Mitglieder in den Distrikten drängen. Dies war allerdings nicht durchgängig der Fall.

Lernerfahrung:

Ein konsistentes und beharrliches Vorgehen der Geber ist in einem fragilen Post-Konflikt-Kontext besonders bedeutsam. Ein diesbezügliches best practice-Beispiel aus Nepal ist die Erarbeitung und Anwendung von gemeinsamen Basic Operating Guidelines. Damit wird den Konfliktparteien auf transparente Weise verdeutlicht, welches die Positionen, Werte und Arbeitsweisen der beteiligten EZ-Organisationen sind. Gleichzeitig vermitteln die Richtlinien den Mitarbeiter/-innen vor Ort ein Mehr an Orientierung und Sicherheit.

Befindet sich ein fragiler Staat in einem Friedensprozess, sollte dieser durch entsprechende EZ-Mittel und -Maßnahmen flankiert werden. Die Vorhaben sollten auf Kontinuität angelegt sein und Übergangsmaßnahmen unterstützen. Andererseits dürfen die langfristigen Ziele eines Staatsentwicklungsprozesses nicht aus den Augen verloren werden. Kurzfristige, friedensstabilisierende Maßnahmen sollten mit langfristig konzipierten Interventionen, die strukturelle Governance-Defizite abbauen, verbunden werden.

Die verschiedenen Konfliktparteien werden die Durchführung von EZ-Vorhaben am ehesten unterstützen, wenn klare Absprachen getroffen und ein direkter Nutzen für die Bevölkerung sichtbar ist. In Nepal war es hilfreich, dass die Projektteams vor Ort regelmäßig im Landesinneren unterwegs waren. Sich herausbildende Übergangsstrukturen bringen dabei Chancen und Risiken mit sich: Einerseits hat sich in Nepal dadurch der ungehinderte Kontakt mit den Maoisten ergeben, der während der bewaffneten Auseinandersetzung so nicht möglich war. Andererseits hat die Gefahr zugenommen, dass externe Vorhaben zum Gegenstand von Konkurrenz und politischer Auseinandersetzung werden. Wichtig ist deshalb, nach Möglichkeit alle relevanten Akteure eines Distrikts über EZ-Maßnahmen zu unterrichten und ein Vertrauensverhältnis zu ihnen aufzubauen. In Gebieten mit maoistischer De facto-Herrschaft wurde versucht, auch die maoistischen Führer über die Projekte zu

informieren. Auf diese Weise konnte der Gefahr entgegengewirkt werden, dass bestimmte Akteure oder Akteursgruppen zu Blockadekräften werden. Die deutsche EZ hat gute Erfahrungen damit gemacht, potenzielle und tatsächliche Blockierer in Verhandlungsprozessen vom Nutzen der EZ-Aktivitäten zu überzeugen. Dies hat häufig dazu geführt, dass sie der (Wieder-) Aufnahme von EZ-Maßnahmen zustimmten. Andererseits ist aber darauf zu achten, eine gewisse Distanz zu wahren. Abstimmungsprozesse hängen nicht zuletzt von der Bereitschaft der Beteiligten und dem Engagement einzelner Personen ab. Nicht überall sind die Voraussetzungen dafür gegeben.

Im Übrigen ist es für den Umgang mit *spoilers* wichtig, dass EZ-Vorhaben Unterstützung durch die lokale Bevölkerung erfahren. Das gilt besonders in Ländern, in denen staatliche Strukturen in manchen Regionen überhaupt nicht präsent sind. So wurde zum Beispiel der Reistransport für das PASRA-Programm auch während der maoistischen Blockaden nicht behindert. Die Maoisten konnten sich dem Druck der Bevölkerung, die das Programm begrüßte, nicht widersetzen. Auch im Rahmen des HSSP-Programms konnten die Konfliktparteien durch die Mobilisierung der lokalen Bevölkerung und die Übergabe von Verantwortung auf Dorfebene dazu gebracht werden, Gesundheitsprojekte zu tolerieren. Sie konnten oder wollten nicht gegen die erklärten Interessen der lokalen Bevölkerung handeln.

Lernerfahrung:

Selbst unter schwierigen Bedingungen sollte der Dialog zu allen Konfliktparteien gesucht und diesen der direkte Nutzen von EZ-Vorhaben verdeutlicht werden. Durch sensible Abstimmungsprozesse, politische Unparteilichkeit sowie transparente Verfahren bei der Projektplanung und -durchführung ist es möglich, die Unterstützung aller Akteure zu sichern und Blockadekräfte einzubinden. Erfahren EZ-Vorhaben große Unterstützung durch die lokale Bevölkerung, kann dies positiven Einfluss auf spoilers haben.

Die Auflösung gewählter kommunaler Körperschaften in Nepal hatte unmittelbare Auswirkungen auf sämtliche Entwicklungsprogramme, die sich mit Dezentralisierung und der Stärkung lokaler Selbstverwaltung befassen. Diese verloren – quasi über Nacht – ihre demokratisch legitimierte Partnerstruktur, nämlich die gewählten Vertreter/-innen auf kommunaler Ebene. Damit erfuhren die Programme notgedrungen eine Verengung ihrer Zielausrichtung bezüglich des Anspruchs auf Demokratieförderung und der Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen. Die Aktivitäten wurden plötzlich darauf reduziert, die weiterhin bestehenden administrativen Apparate der Stadtverwaltungen und Kommunen effektiver zu machen. Der Gesamtprozess der Planung, auch hinsichtlich der Nachhaltigkeit von EZ-Vorhaben, wurde mit dieser Entwicklung erschwert. Zudem zeigte sich: Je schwächer die lokalen staatlichen Institutionen faktisch sind, desto größer wird die Abhängigkeit von der zentralen Regierungsebene – und desto zentralistischer werden die Entscheidungswege.

Trotz der Schwäche lokaler Strukturen sollte man in der EZ aber nicht dazu übergehen, die Zusammenarbeit ausschließlich auf NRO und CBO zu verlagern. Zwar mag es notwendig sein, einige

Maßnahmen zu beenden. So mussten Bemühungen, die Kommunen bei der Erstellung von Stadtentwicklungsplänen zu unterstützen, eingestellt werden, da es keine legitimierte Gremien gab, die die Pläne hätten abnehmen können. In andere Maßnahmen sollten die noch bestehenden Strukturen aber weiterhin einbezogen werden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass zumindest die Erinnerung an Staatsaufgaben auf lokaler Ebene und der Grundgedanke von kommunaler Selbstverwaltung und Dezentralisierung erhalten bleibt. Manche Maßnahmen lohnen sich durchaus weiter, selbst wenn die Ergebnisse aufgrund der Rahmenbedingungen suboptimal bleiben (müssen). So hatten beispielsweise Aktivitäten, die Verbesserungen auf Umsetzungsebene zum Ziel hatten, durchaus einen gewissen Erfolg. Weniger erfolgreich waren hingegen Bemühungen, Entscheidungsprozesse auf technischer Ebene zu unterstützen. Insbesondere aber kann durch eine fortbestehende Zusammenarbeit mit den lokalen Körperschaften darauf hingewirkt werden, dass die Konfliktparteien miteinander im Dialog bleiben und die Suche nach friedlichen Lösungen unterstützt wird. Besondere Gelegenheit hierfür bieten in Nepal die eingerichteten Runden Tische, die alle politischen Kräfte bündeln.

Lernerfahrung:

Selbst wenn lokale staatliche Strukturen bestimmten Einschränkungen unterliegen, sollte nach Möglichkeit weiter mit ihnen zusammengearbeitet und Dialogprozesse zwischen allen Stakeholdern unterstützt werden. Fehlen gewählte Repräsentant/-innen, beeinträchtigt dies allerdings sämtliche politisch legitimierte Planungs- und Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene. Hier ist es sinnvoll, vor allem allgemeine Verwaltungskompetenzen zu stärken. Erforderlich ist ein breiter Beratungsansatz mit engem Umsetzungsbezug.

Das UDLE-Programm der deutschen EZ zeigt, dass die Leistungsfähigkeit von lokalen Institutionen durch Capacity Development gesteigert werden kann. Bereits Sachlieferungen und Maßnahmen zur Organisationsentwicklung können die Arbeitsabläufe erheblich verbessern. Daneben wurden im UDLE-Programm gute Erfahrungen damit gemacht, Gemeinden darin zu unterstützen, in Zusammenarbeit mit lokalen CBO, den sogenannten Nutzergruppen bzw. -komitees, Kleinprojekte zur Armutsminderung durchzuführen. Durch den Bau

von Zufahrtswegen sowie von Sanitär- und Trinkwasseranlagen, an dem die Bewohner/-innen aktiv mitwirkten, konnte beispielsweise die Lebensqualität der Menschen in städtischen Slum-Siedlungen verbessert werden. Durch die Umsetzung von solchen Kleinprojekten ist es der deutschen EZ in Nepal gelungen, ihr Engagement – gemäß dem Leitspruch *stay engaged, but differently* – selbst in einer schwierigen politischen Situation weiterzuführen. Besonders wichtig ist es dabei, arme und marginalisierte Bürger/-innen einzubinden.

Lernerfahrung:

Capacity Development für lokale Institutionen ist ein entscheidender Schritt, um (städtische) Entwicklung zu fördern. Die Umsetzung von Kleinprojekten stellt für die EZ eine gute Möglichkeit dar, auch in politisch schwierigen Situationen präsent und aktiv zu bleiben. Werden dabei zudem benachteiligte und ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen gefördert, ist dies eine politisch wichtige Gestaltungsleistung der Institutionen; damit kann gesellschaftliche Kohäsion verbessert und langfristig das Konfliktpotenzial zwischen einzelnen Gruppen vermindert werden.

3.2 EZ mit nichtstaatlichen Akteuren

Die deutsche EZ hat gute Erfahrungen damit gemacht, die Entstehung und den Aufbau von lokalen CBO, den sogenannten Selbsthilfe- bzw. Nutzergruppen, zu unterstützen. Ausgangspunkt ist dabei ein Prozess der sozialen Mobilisierung. Unter Anwendung partizipativer Gruppenmethoden unterstützen die Programmmitarbeiter/-innen Partnerorganisationen, Selbsthilfegruppen zu bilden. Die Gruppen sind dann für die Begleitung und Durchführung von Programminterventionen mitverantwortlich. Dahinter liegt das Bestreben, die Zielgruppen von bloßen Empfängern von EZ-Programmen zu aktiv Teilnehmenden zu machen. Sie sollen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte einzufordern. So fördert das UDLE-Programm beispielsweise die Arbeit von städtischen CBO, die an Planungsprozessen zur städtischen Entwicklung – insbesondere im Bereich Infrastruktur – beteiligt werden. Das deutsche Gesundheitsprogramm hat im Rahmen seines Schwerpunkts auf reproduktive und sexuelle Selbstbestimmung die Gründung von lokalen Müttergruppen gefördert. Das PASRA-Programm unterstützt ländliche CBO dabei, produktive Kleinstprojekte durchzuführen, wie beispielsweise Obst- und Gemüseanbau. Dies schafft Beschäftigungsmöglichkeiten und langfristig auch

eine verbesserte Ernährungssituation. Wichtig ist, die Projektverfahren an die unterschiedlichen Bedürfnisse von oft ungelernten Arbeiter/-innen anzupassen. Bewährt hat sich ein flexibles Zahlungsverfahren, das in abgelegenen Gebieten die Arbeit mit Reis entgelt (*Food for Work*). In Projektorten, wo Reis leicht erhältlich ist, erhalten die Arbeiter/-innen eine Kombination von Reis und Bargeld (*Food & Cash for Work*) oder gänzlich Bargeld (*Cash for Work*).

Nach und nach können dann weitere Gruppenaktivitäten wie Sparen und Kleinkreditvergabe begonnen werden. Hier wird gemeinsam Geld angespart, was bei Bedarf oder im Notfall zu niedrigen Zinsen an einzelne Gruppenmitglieder verliehen werden kann. Die Nachhaltigkeit örtlicher Selbsthilfegruppen kann durch den Zusammenschluss einzelner Spargruppen zu Spar- und Kreditkooperativen weiter erhöht werden. Auch der Aufbau von Abendklassen im Rahmen von sogenannten *Participatory Learning Centres* ist sinnvoll. Hier können sich die Gruppen Fähigkeiten aneignen, die sie für die Ausübung ihrer jeweiligen Tätigkeit benötigen. Dadurch wird ihr Selbsthilfepotenzial zusätzlich gestärkt. Die Zentren fungieren auch als Dialogforen und können so zu

einer verstärkten sozialen Mobilisierung und Organisation der Bürger/-innen beitragen. Das Beispiel der Müttergruppen, die durch Abendklassen fortgebildet wurden, beweist, dass die Lernzentren sich auch als Instrument eignen, um das Selbstvertrauen von Frauen und anderen benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu stärken, die oftmals nicht über die notwendigen Bildungsvoraussetzungen verfügen. Zusätzlich wurden lokale Partner-NRO ermutigt, Angehörige dieser Gruppen als Trainees in ihre Organisation aufzunehmen und für eine spätere Mitarbeit intern auszubilden. Die Bereitschaft der NRO, sich hinsichtlich Gender, Ethnizität und Kastenzugehörigkeit zu diversifizieren, ist ihrerseits das Kriterium, nach dem das Programm seine eigene Partnerwahl vornimmt. So werden bei der Unterstützung von CBO und Selbsthilfegruppen bewusste Anstrengungen unternommen, benachteiligte Bevölkerungsgruppen einzubinden.

Allerdings ist der Aufbau von Selbsthilfegruppen auch mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Probleme entstehen etwa dann, wenn Verantwortlichkeiten nicht gleich verteilt sind und CBO beispielsweise nicht angemessen für wichtige Dienstleistungen entlohnt werden. So hat sich die Bereitstellung von Zahlungsmitteln und logistischer Unterstützung durch staatliche Stellen oftmals verzögert. Schwierig ist auch, dass die Zielgruppen in abgelegenen Projektgebieten vor Beginn des Programms keinerlei Erfahrungen mit solchen Beteiligungsformen hatten. Da die Arbeit von Frauen traditionell geringer bezahlt wird, war es auch ein langwieriger Prozess, die Teilnehmenden von dem Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ zu überzeugen. Eine Reihe von Problemen ergeben sich zudem daraus, dass es für viele Bürger/-innen keine Versicherung gibt. Ohne

gewählte Repräsentant/-innen auf Lokal- und Distriktebene kann sich die Bevölkerung nur selten Gehör verschaffen, um solche Schwierigkeiten öffentlich zu diskutieren. Dadurch, dass die Programme in hohem Maße von der lokalen Bevölkerung getragen wurden und diese ein Gefühl der Ownership entwickelten, konnten auftretende Probleme allerdings oft eigenverantwortlich gelöst werden. So haben manche Gruppen beispielsweise Geld angespart, um – in Anbetracht des Fehlens von Versicherungen – bei Arbeitsunfällen eine Kompensation zahlen zu können.

Die Einbeziehung der Bürger/-innen in Vorhaben der städtischen und ländlichen Entwicklung und die Stärkung ihrer Fähigkeit zur Selbstorganisation hat in der Regel dazu beigetragen, ihr Selbstbewusstsein zu erhöhen. Dies hat in einem Fall dazu geführt, dass die Bevölkerung sich schlichtweg weigerte, der Forderung der Maoisten nachzukommen und einen Teil der *Food for Work*-Erträge an diese abzugeben. Durch die Projekte kennen die Bürger/-innen auch ihre Rechte besser. So wurden die Menschen durch das UDLE-Programm beispielsweise darüber informiert, dass die Gemeinde verpflichtet ist, auch für arme Bevölkerungsgruppen bestimmte Dienstleistungen zu erbringen. Indem sich das Wissen der Menschen – besonders der Frauen – über ihre Rechte erweitert, werden sie ermutigt, diese gegenüber der Verwaltung und den Parteien verstärkt einzufordern. Die Mitglieder der Selbsthilfegruppen und der Lernzentren haben sich darüber hinaus Wissen über basisdemokratische, partizipative Gruppenverfahren angeeignet, die sie auch in anderen Kontexten einfordern. Damit ist eine Basis für kommende politische Reformen gelegt.

Lernerfahrung:

Es ist sinnvoll, gesellschaftliche Gruppenbildungsprozesse zu unterstützen, mithilfe derer die lokale Bevölkerung sozial mobilisiert wird. Besonders lohnend ist es, die Planungs- und Organisationsfähigkeiten von CBO und Selbsthilfegruppen zu fördern sowie diese Gruppen in produktive (Klein-)Projekte oder Infrastrukturmaßnahmen einzubeziehen. Durch weitere Aktivitäten – wie Sparen, Kleinkreditvergabe sowie Unterricht in Participatory Learning Centres – können die Gruppen zusätzlich gestärkt werden und selbst einen Beitrag zur Armutsminderung leisten. Vor allem aber wird die Selbstbestimmung und politische Teilhabe der Bürger/-innen erhöht: Sie können hier basisdemokratische Verfahren einüben, ihre Rechte kennenlernen und diese gegenüber staatlichen Stellen verstärkt einfordern.

Gezielte Bewusstseinskampagnen und Aufklärung der Bürger/-innen über ihre Rechte ist prinzipiell eine sinnvolle Maßnahme. Auf diese Weise kann die Bevölkerung darin gestärkt werden, eine partizipative städtische bzw. ländliche Entwicklung einzufordern. In Pyuthan beispielsweise erhalten die Bürger/-innen auf den Baustellen regelmäßig Informationen über ihre Arbeitsleistungen und die ihnen zustehende Entlohnung. Durch derartige Aufklärungsarbeit werden allerdings auch die Erwartungen der Menschen deutlich erhöht. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie von der deutschen EZ in Nepal – bei der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren eine duale Strategie verfolgt wird, die einerseits Bewusstseinsbildung auf lokaler Ebene betreibt, andererseits auch den Aufbau von Fähigkeiten der lokalen Bevölkerung unterstützt. Im Falle von begrenzten Ressourcen wächst auf diese Weise schnell die Diskrepanz zwischen den Forderungen, die gestellt werden, und dem, was die Gemeinde leisten kann. Dies kann zu Spannungen führen. Eine wachsende Kluft zwischen legitimen Forderungen der Bürger/-innen und der Unfähigkeit des Staates, diese zu erfüllen, birgt die Gefahr, dass Autorität und Legitimität des Staates weiter erodieren. Um dieser Entwicklung vorzubeugen, ist es hilfreich, parallel zu den Aktivitäten mit nichtstaatlichen Akteuren die staatlichen Stellen darin zu unterstützen, ihre Transparenz und Bürgernähe zu verbessern. Besonders gut eignet

sich hierzu die Einführung von öffentlichen Rechnungsprüfungen (*Public Audits*). Damit können die lokalen Behörden die Bevölkerung über ihre Vorhaben in Kenntnis setzen und deren Meinung darüber hören. *Public Audits* sind ein hilfreiches Instrument, um Transparenz über die Ausgaben der lokalen Verwaltung herzustellen.

Im Übrigen darf nicht vergessen werden, dass auch die EZ-Programme selbst transparent gestaltet sein müssen. Ein diesbezügliches Best-Practice-Beispiel ist die Arbeit des PASRA-Programms in der Provinz Pyuthan: Hier führen die Mitarbeiter/-innen des Programms alle sechs Monate öffentliche Anhörungen durch. Das Verfahren findet große Zustimmung bei der lokalen Bevölkerung. Dies führt unter anderem dazu, dass gleiche Maßstäbe von Transparenz auch an die staatlichen Institutionen angelegt und dort ähnliche Verfahren der Rechenschaftslegung eingefordert werden. Das Gebot umfassender Transparenz für EZ-Programme ist auch deshalb wichtig, weil in Nepal in der Vergangenheit EZ-Projekte von den Konfliktparteien, insbesondere den Maoisten, mit dem Vorwurf der Intransparenz gestoppt wurden. Die Forderung von Transparenz sollte sich dabei nicht auf die Verwendung von (finanziellen) Ressourcen beschränken, sondern alle Ebenen des Projektmanagements einschließen.

Lernerfahrung:

Die Legitimität des Staates kann weiter erodieren, wenn die Erwartungen der Bürger/-innen, die durch Empowerment steigen, nicht von staatlichen Stellen erfüllt werden. Deshalb sollte eine duale Strategie verfolgt werden, die neben der Stärkung der Zivilgesellschaft parallel auch staatliche Stellen dabei unterstützt, ihre Leistungsfähigkeit, Transparenz und Bürgernähe zu erhöhen. Als Instrument zur Rechenschaftsablegung haben sich Public Audits bewährt. Aber auch die EZ-Programme selbst müssen dem Gebot umfassender Transparenz entsprechen.

3.3 Interaktionsräume

Die Arbeit der deutschen EZ mit CBO hat einerseits das Selbstbewusstsein der Bürger/-innen gestärkt. Sie wurden ermutigt, ihre Rechte gegenüber den lokalen staatlichen Stellen einzufordern. So können die Selbsthilfegruppen verstärkt Druck auf staatliche Stellen ausüben, ihnen den Zugang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen zu gewährleisten.

Auf der anderen Seite haben die deutschen EZ-Vorhaben durch gezieltes Capacity Development auch dazu beigetragen, die Strukturen und Prozesse der lokalen staatlichen Körperschaften zu verbessern. Im Rahmen des Gesundheitsprogramms beispielsweise wurde deshalb nicht nur mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, den Müttergruppen, gearbeitet, sondern auch die staatlichen Gesundheitseinrich-

tungen, die *Health Management Committees*, durch verschiedene Maßnahmen unterstützt. Diese sind prinzipiell besser als nichtstaatliche Akteure geeignet, das staatliche Gesundheitspersonal zu beaufsichtigen. Verbessert sich die Qualität und Verlässlichkeit staatlicher Dienstleistungen, erhöht dies wiederum das Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit staat-

licher Vertreter/-innen. Nach diesem Mechanismus gelang es beispielsweise im Gesundheitssektor, die Anzahl der Patient/-innen, die Gesundheitseinrichtungen zur Vorsorge und Behandlung aufsuchen, zu steigern. Letztlich nehmen damit Ansehen und Legitimität der staatlichen Institutionen zu.

Lernerfahrung:

In dem Maße, in dem die Bevölkerung die Bemühungen der kommunalen Einrichtungen zur Verbesserung ihrer Lebenssituation wahrnimmt und sie ein Mindestmaß an Teilhabe an Entscheidungsprozessen erlebt, kann selbst unter schwierigsten Bedingungen die Legitimation von lokalen staatlichen Institutionen zumindest teilweise gewahrt werden. Wichtig ist, staatliche und gesellschaftliche Akteure zu befähigen, miteinander in Austausch zu treten und ihre Koordination und Vernetzung auf allen Ebenen von EZ-Interventionen zu unterstützen.

Die von der deutschen EZ unterstützten CBO und Selbsthilfegruppen bieten verschiedene Anknüpfungspunkte, um Interaktionsräume zwischen Staat und Gesellschaft zu erschließen oder zu erweitern: So bilden diese Gruppen Foren, um basisdemokratische Verfahren einzuüben. Das kann auch in andere gesellschaftliche Bereiche und in staatliche Institutionen ausstrahlen. So werden Staatsentwicklungsprozesse „von unten“ in Gang gesetzt, die für die Re- bzw. Neuformierung von Governance auf lokaler Ebene richtungweisend sind. Es ist davon auszugehen, dass diejenigen Frauen und Männer, die über Jahre hinweg verantwortlich in solchen Gruppen gearbeitet haben, die so angeeigneten Kompetenzen auch im Kontext neu entstehender lokaler Governance-Strukturen einbringen werden. Viele Mitglieder der Nutzergruppen haben sich das Vertrauen der lokalen Bevölkerung erworben; einige von ihnen werden wohl bei späteren Wahlen in politische Gremien gewählt werden.

Viele CBO und Selbsthilfegruppen finden mittlerweile große Akzeptanz bei den staatlichen Behörden. Dies gilt vor allem für die Gruppen, die gesellschaftlich wichtige Tätigkeiten übernehmen. Die Arbeit der Straßeninstandhaltungskomitees beispielsweise wird als sehr bedeutsam für den Erhalt der Infrastruktur angesehen. Viele Gruppen sind mittlerweile von den lokalen staatlichen Behörden offiziell registriert und erhalten staatliche Zuschüsse.

In einigen Gegenden bereisten hochrangige Vertreter/-innen der Distriktbehörden auf Initiative der deutschen EZ erstmals die Projektgebiete. Sie konnten sich dort in direktem Austausch mit den Mitgliedern der CBO und *Participatory Learning Centres* einen Eindruck darüber verschaffen, wie positiv sich die Partizipation der lokalen Bevölkerung auswirken kann.

CBO und Lernzentren helfen dabei, wenigstens teilweise vorübergehend die Governance-Lücke auszufüllen, die durch das Fehlen gewählter lokaler Körperschaften entstanden ist. Manche von ihnen haben auf lokaler Ebene eine hohe Organisationsfähigkeit erreicht und können dort ihren Einfluss bei Entscheidungsprozessen geltend machen. Wichtig ist aber, dass Lernzentren sowie CBO sich nicht als separate Parallelstrukturen oder gar Gegenorganisationen zu bestehenden lokalen Institutionen verstehen. Dies würde demokratische Defizite eher befördern. Im Gesundheitsbereich ist es den Müttergruppen in Kooperation mit den bestehenden staatlichen Strukturen gelungen, die Institutionalisierung der begonnenen Prozesse sicherzustellen. Die Gruppenaktivitäten in den *Participatory Learning Centres* wurden in einigen Fällen mittlerweile in die Verantwortung der Gemeinden überführt. Sie setzen sich nun dafür ein, dass öffentliche Ressourcen in die *Village Development Committees* fließen. So ist zum einen eine Kooperation zwischen staatlichen und

nichtstaatlichen Akteuren auf lokaler Ebene entstanden; zum anderen hat die subnationale Ebene selbst eine Stärkung erfahren. Insgesamt

sollten Interaktionen zwischen staatlichen Stellen und sich selbst organisierender Gesellschaft aber noch intensiviert werden.

Lernerfahrung:

Durch CBO, Selbsthilfegruppen und Participatory Learning Centres werden Bottom-up Prozesse der Staatsentwicklung gefördert, die Maßstäbe für eine veränderte Praxis und Legitimität institutionellen Handelns auch in staatlichen Institutionen setzen. Sie fördern das Ansehen (zivil-)gesellschaftlicher Gruppierungen und ihrer Vertreter/-innen in der Bevölkerung und beim Staat. Die Mitglieder dieser Gruppen werden zunehmend in die Lage versetzt, mit dem Staat zu interagieren bzw. einmal selbst staatliche Ämter zu bekleiden. Lernzentren, CBO und Selbsthilfegruppen sollten aber nicht als Gegenorganisationen zu bestehenden lokalen Institutionen auftreten.

Einen weiteren Anknüpfungspunkt, die Schnittstellen zwischen Staat und Gesellschaft zu erweitern, stellen die politischen Parteien dar. Hier sind die deutschen politischen Stiftungen aktiv. Sie streben eine Transformation der neopatrimonialen, an Führungspersonen orientierten Parteien hin zu programmatisch ausgerichteten Mitgliederorganisationen an. Dies ist besonders für die politische Teilhabe bislang benachteiligter Gruppen wichtig. Darüber hinaus werden auf Distriktebene verschiedene Informations- und Dialogprozesse unterstützt, die staatliche und nichtstaatliche Akteure einbeziehen. Dadurch entsteht ein informiertes öffentliches Bewusstsein, das den Staat verstärkt in die Pflicht nimmt. Solche Prozesse sind in Nepal auch deshalb wichtig, weil die politischen Führer nicht zwischen Staat, politischem System und Regierung unterscheiden. Eine grundlegende Debatte, an der sich

verschiedene Teile des Staates und der Gesellschaft beteiligen, bietet die Chance, im gegenseitigen Austausch eigene Wahrnehmungen zu überdenken und Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren herzustellen. Dies kann helfen, Governance-Probleme im regionalen Kontext zu lösen und das gegenseitige Verständnis zwischen unterschiedlichen Organisationen auf Distriktebene zu verbessern. Besonders ein parteienübergreifender, inter-institutioneller Dialog auf nationaler und regionaler Ebene ist für Staatsentwicklung und Dezentralisierungsprozesse relevant. Die Akzeptanz dieser Dialogprozesse ist nicht zuletzt deshalb hoch, weil die vermittelten Inhalte, die auf politischen und sozialen Ausgleich zielen, überwiegend von den nepalesischen Partnern – und nicht als Intervention von außen – kommen.

Lernerfahrung:

Um die Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft voran zu treiben, sollten die integrativen Funktionen der politischen Parteien gestärkt und Dialogprozesse zwischen allen wichtigen Akteursgruppen auch auf regionaler Ebene gefördert werden. Wichtig ist, (Diskussions-) Vorschläge aus dem Partnerland selbst aufzugreifen und qualifiziert in den Diskurs einzubringen.

4 Bewertung und Schlussbetrachtung

Der nepalesische Staat ist weiter schwach und anfällig für die Verteilungskämpfe politischer Parteien, außerparlamentarischer Aktionsgruppen und bewaffneter nichtstaatlicher Akteure. Beunruhigend ist die verbreitete Neigung, Interessen auch mit gewaltsamen Mitteln durchzusetzen. Das Aussetzen demokratischer Prozesse seit 2002 und die Verschärfung des bewaffneten Konflikts hat die Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsfähigkeit der meisten staatlichen Institutionen ausgehöhlt. Sie können ihre Funktionen nicht, nur in Teilen oder mit sinkender Legitimität wahrnehmen. Die im Gemeindegesezt von 1999 vorgesehene Stärkung der lokalen Selbstverwaltung ist seit 2002 in der Umsetzung wenig vorangekommen. Ressourcen und Personal wurden kaum verlagert. Der Prozess der Dezentralisierung wird durch die anhaltende politische Instabilität und das Fehlen gewählter politischer Körperschaften auf kommunaler Ebene behindert. Verwaltungsbeamt/-innen können politische Repräsentant/-innen nicht ersetzen. Das kommunale Investitionsbudget sinkt; die städtische Armut steigt.

Bemühungen, Local Governance und Prozesse der Staatsentwicklung auf subnationaler Ebene zu stärken, stoßen unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen an ihre Grenzen. Unter den gegebenen Umständen werden Akteure auf der subnationalen Ebene ihre Prioritäten weitgehend selbst aushandeln und Ressourcen in erster Linie selbst mobilisieren. Sie müssen sich zudem mit dem unklar gehaltenen institutionellen Rahmen und den vagen politischen Vorgaben der nationalen Ebene arrangieren. Die Erfahrungen aus deutschen EZ-Programmen in Nepal zeigen aber, dass langfristig angelegte Entwicklungsprogramme, die die Gestaltungsleistungen staatlicher Strukturen

stärken und dazu beitragen, die Lebensqualität der lokalen Bevölkerung zu verbessern, trotzdem weitergeführt werden können. Voraussetzung ist, dass Vorhaben partizipativ und konfliktsensitiv ausgerichtet sind. Sie müssen sich flexibel an sich schnell verändernde Umfeldbedingungen anpassen. Erfolgskomponenten deutscher EZ-Vorhaben waren unter anderem der Erwerb von Nahrungsmitteln über arbeitsintensive *Food for Work*-Infrastrukturmaßnahmen, die zielgerichtete Einbindung von Frauen und marginalisierten Gruppen sowie der direkte Nutzen für die Armen. Selbst in den stark vom Konflikt betroffenen Gebieten war es damit möglich, die EZ-Programme weiterzuführen.

Unter derart schwierigen Rahmenbedingungen ist es bereits ein wichtiger Erfolg, wenn lokale Akteure, insbesondere die verschiedenen Konfliktparteien, auf subnationaler Ebene in Dialog treten. Darüber hinaus können durch EZ-Programme bestimmte Normen und Werte vermittelt werden – etwa hinsichtlich politischer Teilhabe, Transparenz, Rechenschaftslegung und Antidiskriminierung. Dies fördert demokratisches Bewusstsein und wirkt sich begünstigend auf Prozesse der Dezentralisierung aus. Besonders wichtig für die Verbesserung der Situation in Nepal ist es, soziale Ungleichheit und die Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu thematisieren und konkret anzugehen. Dabei können auch EZ-Programme, die keinen expliziten Anspruch in Bezug auf Staatsentwicklung haben, implizit einen Beitrag dazu leisten. Ansätze, die die soziale Mobilisierung der Gesellschaft, Gruppenbildungsprozesse und lokale Selbstorganisation unterstützen, spielen in diesem Zusammenhang eine besonders wichtige Rolle: Sie leisten Grundlagenarbeit für zukünftige Bottom-up Prozesse der Staatsentwicklung auf lokaler Ebene.

Bei den deutschen EZ-Programmen in Nepal wurden TZ und FZ häufig erfolgreich in Kombination eingesetzt. So wurde die Finanzierung von Basisinfrastruktur mit Capacity Development und Formen der sozialen Mobilisierung verbunden. Insgesamt kann die Alltagspraxis der Geberkoordination in Nepal als einigermaßen regelmäßig, aber nicht systematisch charakterisiert werden. Einen besonderen Erfolg stellen die *Basic Operating Guidelines* dar, die von der Gebergemeinschaft als verbindliche Arbeitsrichtlinien verabschiedet wurden. Die Koordinierung unterschiedlicher Programme ist aber umso schwieriger, je größer die Zahl der Akteure und der eingesetzten Instrumente ist. Spezielle Bemühungen müssen unternommen werden, um vor allem die Geber einzubinden, die besondere sicherheitspolitische Interessen verfolgen.

4

Lernerfahrungen aus Sierra Leone³³



1 Einleitung

In Sierra Leone ist seit dem offiziellen Kriegsende 2002 ein positiver Entwicklungstrend festzustellen. Die Regierung zeigt sich im Rahmen internationaler und regionaler Zusammenarbeit kooperativ. Dennoch wird das Land von gängigen Indizes als fragil eingestuft. Die Hauptursache hierfür liegt in der schwachen Governance. Insbesondere Jugendliche haben darunter zu leiden, da sie sozio-ökonomisch, politisch und gesellschaftlich ausgeschlossen bleiben. Dabei stellen junge Menschen den wesentlichen Anteil der Bevölkerung: 34 Prozent der Bürger/-innen fallen in die Kategorie Jugendliche; 42 Prozent sind jünger als 15 Jahre.³⁴ Der Abschluss einer großen Masse junger Menschen war bereits für den Ausbruch des elfjährigen Krieges mitverantwortlich, in dessen Verlauf die Bevölkerung verarmte und die Strukturen des Landes zerstört wurden. Heute ist die Staatsentwicklung durch die Massenarbeitslosigkeit unter Jugendlichen, die ihre anhaltende Exklusion determiniert, gefährdet. Deswegen bestimmt das Thema mittlerweile die Agenda der sierra-leonischen Regierung und der internationalen Gebergemeinschaft. Vor diesem Hintergrund liegt der Fokus der Lernerfahrungen auf dem Bereich der Inklusion Jugendlicher. Die Herausforderung, Jugendliche verstärkt zu integrieren, stellt sich dabei nicht nur in Sierra Leone, sondern genauso in den Nachbarländern, in denen ebenfalls ein Großteil der Bevölkerung jung ist und eine hohe Jugendarbeitslosigkeit herrscht. Zunehmend wird in politikorientierten und akademischen Veröffentlichungen sowie EZ-Programmen anerkannt, dass junge Menschen auch angesichts der demografischen Entwicklung in vielen Ländern wichtige Akteure sind. Eine nachhaltige Staatsentwicklung kann nur gelingen, wenn diese Bevölkerungsgruppe konstruktiv eingebunden wird. Die vorliegende Studie zu Sierra Leone soll als Beispiel dienen, um zu eruieren, wie Staatsentwicklung unter derartigen Vorzeichen gelingen kann. Die Aufmerksamkeit richtet sich dementsprechend auf die Post-Konflikt-Phase und das Potenzial von Jugendlichen im Wiederaufbau.

2 Kontext und die Rolle externer Akteure im Staatsentwicklungsprozess

2.1 Rahmenbedingungen des Partnerlandes für die EZ

Die autoritären Regierungen, die der Unabhängigkeit im Jahr 1960 folgten, haben den sierra-leonischen Staat kontinuierlich ausgebeutet. Der Krieg, der 1991 einsetzte, kostete 70.000 Menschen das Leben und trieb zwei Millionen in die Flucht. Der Zusammenbruch staatlicher Institutionen, einschließlich der Bildungseinrichtungen, hatte eine große Menge an arbeitslosen, schlecht ausgebildeten jungen Menschen zur Folge. Nach der Beendigung des Konflikts 2002 sind Fortschritte beim Aufbau des Landes vor allem im Sicherheitsbereich zu verzeichnen; das staatliche Gewaltmonopol ist heute größtenteils wiederhergestellt. Politische Stabilisierung erfolgte durch zwei weitgehend demokratisch durchgeführte Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie durch Lokalwahlen auf der Ebene der *District Councils*. Dennoch bestehen weiterhin große Defizite, die Sierra Leone zu einem fragilen Staat mit hohem Konfliktpotenzial machen: Die Menschen leiden – trotz der teilweisen Verbesserung von makroökonomischen Entwicklungsindikatoren – unter der sehr schlechten sozialen Lage. Etwa 70 Prozent der Bevölkerung lebt von weniger als 1 USD pro Tag. Trotz Reformversuchen ist der Staatshaushalt weiter hochgradig geberabhängig. Die Entwicklungspotenziale des Landes sind durch verschiedene Faktoren wie den Zusammenbruch des Erziehungs- und Berufsbildungssektors und die schwache Wirtschaft begrenzt. Fortschritte in Richtung Good Governance waren kosmetischer Natur. Für eine erfolgreiche Staatsentwicklung sind derzeit als Haupthindernisse auszumachen:

- Unzulängliche soziale Dienstleistungen;
- Korruption in sämtlichen staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen bei nicht vorhandenem Willen der Regierenden, diese zu bekämpfen;
- eine Kultur der Straflosigkeit, der das Justizsystem mit seiner fehlenden institutionellen und personellen Leistungsfähigkeit nicht angemessen begegnen kann sowie

³³ Die vorliegende Kurzdarstellung basiert auf einer internen Gutachterstudie für das BMZ, die im Januar 2008 fertiggestellt wurde. Autorin ist Dunja Speiser, Mitarbeiterin des Bureau for Institutional Reform and Democracy (BIRD).

³⁴ Die Definition für „Jugendliche“ nach Alter variiert im internationalen Vergleich. Die vorliegende Studie verwendet die offizielle Jugend-Definition von Sierra Leone, die alle Menschen zwischen 15 bis 35 Jahren einschließt. Mit dieser weiten Auslegung soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Großteil der Bevölkerung durch Kriegs- und Nachkriegsereignisse um die Jugendzeit betrogen wurde, heute mit ähnlichen Problemen konfrontiert ist und deshalb von Förderprogrammen profitieren sollte.

- neopatrimoniale Strukturen, die gesellschaftliche Beziehungen determinieren und einen Großteil der Bevölkerung, allen voran Frauen und Jugendliche, von ökonomischen, sozialen und politischen Prozessen weitgehend ausschließen. Eine marginalisierte Jugend, autokratisch geprägte traditionelle Herrschaftsstrukturen sowie ein patrimoniales System trugen zum Ausbruch des Gewaltkonflikts bei. Im Rahmen der massiven Wiederaufbaubemühungen der letzten sechs Jahre wurden Veränderungen in diesen Bereichen nur unzureichend unterstützt.

Die Zivilgesellschaft Sierra Leones hatte stark unter dem Krieg zu leiden. Sie wurde in dessen Verlauf enorm fragmentiert; heute ist sie kaum noch handlungsfähig. Zwar haben zivilgesellschaftliche Initiativen im Friedens- und Wahlprozess durchaus eine Rolle gespielt; insgesamt sind sie aber durch permanente Flügelkämpfe atomisiert und haben seitdem nur wenig zur Entwicklung des Landes beigetragen. Es fehlt auf sämtlichen Ebenen an Leistungsfähigkeit. Die Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist notorisch unterfinanziert. Angesichts dieser Schwächen gelang es externen Akteuren kaum, relevante Ansprechpartner der Zivilgesellschaft zu identifizieren. Als Reaktion entstanden vor allem in der Nachkriegsphase mit den erheblichen Mitteln aus den Nothilfeprogrammen viele neue NRO. Die Mehrzahl dieser NRO verfügt über keine eigenständige Basis in der Gesellschaft und ist ohne externe Unterstützung nicht lebensfähig. Eine Zivilgesellschaft im eigentlichen Sinne – mit stabilen Strukturen, über die die Gesellschaft von unten aufgebaut und soziale Kohäsion gefestigt werden kann – muss sich erst formieren. Um die Leistungsfähigkeit der Zivilgesellschaft zu stärken und ihr politisches Kapital zu erhöhen, müsste vor allem ihre Zersplitterung überwunden werden.

Die Jugendlichen Sierra Leones sind trotz ihres großen Anteils an der Gesamtbevölkerung nicht in der Lage, wirksam politischen und gesellschaftlichen Einfluss im Sinne einer zivilgesellschaftlichen Kraft zu nehmen. Ihre wenigen Organisationen sind schwach.

In Anbetracht des Schwerpunkts auf Jugendliche sollen im Folgenden die wesentlichen Herausforderungen für ihre Inklusion skizziert werden. Dabei wird nach verschiedenen Dimensionen unterschieden, in denen sich der über Jahrzehnte vorangetriebene Ausschluss von Jugendlichen manifestiert. Sie treffen den politischen, gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Bereich sowie sämtliche Schnittstellen zwischen Staat und Gesellschaft:

(a) Die sozio-ökonomische Dimension der Exklusion von Jugendlichen:

Die heute 15- bis 35-Jährigen haben besonders stark mit den Folgen des Krieges zu kämpfen. Für die Mehrheit gerieten die klassischen Etappen der Jugend völlig durcheinander bzw. fanden in Teilen nicht statt. Ihre Probleme sind umfassend, verpasste Entwicklungsmöglichkeiten in ihrer Gesamtheit kaum nachzuholen. Wenig oder gar keine schulische und berufliche Bildung bedingen ein niedriges durchschnittliches Bildungsniveau. Die Massenarbeitslosigkeit unter Jugendlichen ist besorgniserregend. Viele Jugendliche sind wegen fehlenden Einkommens weiter von ihrer Herkunftsfamilie abhängig; die eigene Familiengründung verzögert sich. Die Arbeitslosigkeit forciert die Urbanisierung, da die Verhältnisse auf dem Land besonders ärmlich sind.

(b) Die gesellschaftliche Dimension der Exklusion von Jugendlichen:

Viele Kinder und Jugendliche haben im Krieg große physische und psychische Schäden erlitten. Dazu gehört etwa der Verlust von einzelnen Angehörigen oder der ganzen Familie, der jahrelange Aufenthalt in Flüchtlingslagern und das Erleben, aber auch Begehen von Gewalttaten. Ehemalige Kämpfer und Kriegsoffer unter solchen Umständen wieder in eine friedliche Gesellschaft einzugliedern, ist schwierig. Besonders Ex-Kombattanten werden stigmatisiert. Für den Wiedereingliederungsprozess ist es wichtig, die Lebensbedingungen der Betroffenen zu verbessern. Das offizielle *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR)-Programm war ein sichtbarer Schritt vom Krieg zum Frieden, dessen Reintegrationskomponente allerdings wenig erfolgreich.³⁵

³⁵ Dies lag in erster Linie an der Unterfinanzierung, den zu kurzen Aufenthalten der Ex-Kombattanten in den Reintegrationszentren, der unzureichenden Ausrichtung der dort vermittelten Inhalte an den Bedürfnissen der Betroffenen sowie an deren Ausbildung, die am Markt vorbei ging.

Die gesellschaftliche Dimension der Exklusion von Jugendlichen wird auch durch die traditionellen Autoritäten – sogenannte *chiefs, elders* und *secret society leaders* – bedingt. Diese haben großen Einfluss auf junge Menschen, besonders auf Frauen und Mädchen. *Chieftancies* sind auf dem Land häufig elementarer Bestandteil von Regierungsstrukturen. Ihr Führungsstil ist durch Korruption, Missmanagement und die Bevorzugung einer kleinen Elite älterer Männer geprägt. Die Mitspracherechte der jungen Menschen werden nicht respektiert. Vor dem Krieg wurden Jugendliche zwar bei Bildungsmöglichkeiten unterstützt, allerdings nur im Austausch für politische Loyalität. Später reduzierte sich diese Patronage aufgrund des wirtschaftlichen Niedergangs. Diese Entwicklung bestärkte das Gefühl von Ausnutzung und -grenzung unter Jugendlichen. Insgesamt haben die traditionellen Autoritäten maßgeblich zur Marginalisierung der Jugend beigetragen.

Seit Kriegsende ist die Bereitschaft der Jugendlichen, sich diskriminieren zu lassen, gesunken. Es gibt heute einige jüngere Häuptlinge. Auf dem Land hält aber die Mehrzahl der *elders* am alten System fest und zeigt wenig Bereitschaft, ein Stück ihrer Macht abzugeben. Dies stellt einen weiteren Grund für Landflucht und Urbanisierung dar.

Frauen und Mädchen sind in allen Lebensbereichen, besonders im ländlichen Raum, stärker benachteiligt als Männer und Jungen. Ihre Diskriminierung hat ihre Wurzeln vor allem in den traditionellen Strukturen und Praktiken, wie etwa dem informellen Rechtssystem, das beispielsweise die ökonomischen Möglichkeiten von Frauen beschränkt. Ihre politische Teilhabe ist ebenso wie ihre Bildungschancen heute weiterhin besonders gering. Hier spielen häusliche und mütterliche Pflichten sowie gesellschaftlich verankerte Vorurteile eine Rolle. Gewalt gegen Frauen ist im Alltag der sierra-leonischen Gesellschaft tief verankert. Verbunden mit einer Kultur der Straflosigkeit hält dies einen Teufelskreis aus Missbrauch und Exklusion aufrecht, aus dem eine einzelne Frau schwer ausbrechen kann. Ihre (ökonomische) Abhängigkeit zwingt sie zum Verbleib in gewalttätigen, häufig polygamen Beziehungen. Im DDR-Prozess wurden in den Krieg involvierte

Mädchen und Frauen, die heute Stigmatisierung erfahren, nicht ausreichend berücksichtigt.

(c) Die politische Dimension der Exklusion von Jugendlichen:

Während des Krieges bargen die Marginalisierung und Hoffnungslosigkeit der Jugendlichen, die gegen das von älteren Eliten dominierte System rebellierten, ein ideales – und von den Kriegsparteien genutztes – Rekrutierungs- und Instrumentalisierungspotenzial. Die heutige Regierung weiß, dass die Jugend in ihrer großen Zahl die Zukunft des Landes – auch als politische Kraft – mitbestimmen wird. Im Wahlkampf verschrieben sich die Amtsbewerber verstärkt dem Thema Jugend. Die Wahlbeteiligung unter jungen Menschen war sehr hoch, wobei der Wunsch nach Wechsel über ihre Stimmabgabe entschied. An die neuen Machthaber werden entsprechend hohe Erwartungen gestellt. Der politische und soziale Aktivismus unter Jugendlichen hat in der Nachkriegszeit etwas zugenommen. Für manche von ihnen war der Krieg ein politisierender Prozess, insgesamt aber bleiben ihre Stimmen nahezu ungehört. Die meisten sehen sich nach wie vor nicht befähigt, die Politik zu beeinflussen. Zudem mangelt es Jugendlichen an lokalen Führer/-innen ihrer Altersgruppe: Die offiziell designierten Jugendführer/-innen sind häufig älter als 35 Jahre. Aufgrund ihres großen Einflusses können sie in den Jugendförderprogrammen aber nicht einfach ignoriert werden.

(d) Die regionale Dimension der Exklusion von Jugendlichen:

Sierra Leone liegt in einer sehr instabilen Region. Die porösen Grenzen zu den krisenreichen Nachbarstaaten begünstigen das Phänomen der *regional warriors*, junger Männer, die von einem Krieg zum nächsten wandern, um als Rebell Arbeitslosigkeit und Armut zu entkommen. Da die sozio-ökonomischen Bedingungen der Region nach wie vor prekär sind, bleibt das Rekrutierungspotenzial unter jungen Menschen für zukünftige Kriege hoch.

Insgesamt stellen die genannten Dimensionen der Exklusion große Herausforderungen an externe und interne Kräfte, Jugendliche zu integrieren und zu fördern.

2.2 Schwerpunktsetzung der deutschen EZ und der internationalen Zusammenarbeit

Seit Kriegsende wird mit massiver externer Unterstützung versucht, den sierra-leonischen Staat wieder aufzubauen. Entsprechende Aktivitäten der Regierung und der Geber richten sich heute nach dem 2005 unterzeichneten *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). Mit den Maßnahmen der ersten PRSP-Säule sollen die Staatsfunktionen reformiert, Good Governance gefördert und die Sicherheitslage im Land stabilisiert werden. Die zweite Säule zielt auf armutsorientiertes Wirtschaftswachstum zur Ernährungssicherung zugunsten der Armen und marginalisierter Bevölkerungsgruppen sowie für die Erweiterung von Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere für Jugendliche in urbanen wie ländlichen Gebieten im formellen und informellen Sektor. Zwei *sub-working groups* widmen sich explizit dem Problem Jugendarbeitslosigkeit. Die dritte Säule umfasst die Entwicklung von Humanressourcen. Diese misst dem Erziehungssektor besondere Bedeutung zu.

Insgesamt ist augenscheinlich, dass Jugendförderung mittlerweile prominent vertreten ist. Nach Kriegsende konzentrierte man sich hierbei auf Grund- und Berufsausbildung. Zunächst waren die meisten Programme auf die Demobilisierung und Reintegration von Kindersoldaten und jugendlichen Kombattanten zugeschnitten. Später wurden sie um die Rehabilitierung des sozio-ökonomischen Umfelds erweitert. Mangelnde Ausbildung von Jugendlichen wurde als maßgebliches Hindernis für ihre erfolgreiche Einbindung in wirtschaftliche Aktivitäten identifiziert. Regierung, Weltbank, UNDP, GTZ und weitere bilaterale Geber führten in Zusammenarbeit mit über hundert lokalen Organisationen landesweit Bildungs- und Trainingsprogramme durch. Mittlerweile wird die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten stärker berücksichtigt.

Mit Unterstützung der Gebergemeinschaft hat die Regierung seither eine Reihe von entsprechenden Maßnahmen umgesetzt. Trotz insgesamt ernsthafter Bemühungen, die PRSP-Indikatoren zu erfüllen, wurde gezieltes Empowerment junger Menschen sowie Frauenförderung bislang wenig betrieben.

Vor allem die Organisation der Wahlen hat im Jahr 2007 fast alle Anstrengungen des Staates zum Stillstand gebracht. Insgesamt hat die Regierung im Bereich Jugendförderung vor allem folgende Maßnahmen durchgeführt:

- Sie nahm 2003 die *National Youth Policy* an, die den institutionell-organisatorischen Rahmen der Jugendförderung festlegt.
- Sie formulierte 2005 den *National Youth Action Plan*, der – von einem multisektoralen Ansatz ausgehend – die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche ins Zentrum des Regierungshandelns stellt. Seine praktische Umsetzung durch die Ministerien gestaltet sich aber schwierig.
- Sie führte 2005 die *Free Primary Education Policy* ein und 2004 den *Education Act*, der es allen Kindern ermöglichen soll, die Grundbildung, das heißt sechs Grundschuljahre und drei Jahre *Junior Secondary School*, abzuschließen. Dies hat die Einschulungsrate tatsächlich erhöht. Die Ergebnisse im Bereich Berufsbildung sind demgegenüber ernüchternd; Maßnahmen im Bereich Erwachsenenbildung und nicht formale Erziehung nahezu inexistent.
- Die Regierung und verschiedene Geber erstellten 2006 den *Education Sector Plan* als vorrangiges Aktionsprogramm im Erziehungssektor. Es sieht den Wiederaufbau des formalen Schulerziehungssystems, des Systems der Berufsausbildung und der akademischen Fortbildung vor.
- Sie verfasste das *Youth Employment Scheme* (YES), das strategische Orientierung für Interventionen im Bereich Jugendbeschäftigung geben soll. Es umfasst Jugendprogramme in vier wirtschaftlichen Bereichen. Seine Erfolge bleiben bislang bescheiden.

Bei den Gebern lassen sich folgende Schwerpunkte für den Bereich Jugend identifizieren:

- Die Weltbank finanzierte zunächst keine spezifischen Jugendprojekte, hat aber inzwischen einen systemischen Ansatz zur Jugendbeschäftigung und -integration entwickelt.
- Das Engagement der Briten konzentrierte sich bislang auf die Bereiche Governance und Sicherheitssektorreform. Es deutet sich allerdings eine Akzentverschiebung an. Jugendförderung

erfährt indirekt über den Schwerpunkt Wirtschaftsförderung, vor allem Unterstützung des privaten Sektors, Berücksichtigung.

- Die EU finanziert keine Projekte mit direktem Jugendbezug. Sie ist ein Hauptakteur bei der Förderung armutsorientierten Wachstums. Zusammen mit DFID versucht sie, die Verbindung zwischen Zivilgesellschaft und Behörden zu verbessern.
- USAID setzt fast ausnahmslos auf eine Projektfinanzierung über internationale NRO und ist auf Aktivitäten in den Bereichen Ernährungssicherung und Jugendbeschäftigung ausgerichtet. Neben der GTZ und UNDP ist USAID damit Hauptakteur im Bereich Jugendförderung. Ein besonderer Fokus liegt auf der Einbindung von Jugendlichen in die Landwirtschaft und in sich daran anschließende Wirtschaftsprozesse.
- Im Land sind folgende UN-Organisationen im Bereich Jugendförderung aktiv: UNIDO (Beschäftigung von Jugendlichen im Agrar- und Verarbeitungssektor; Ausbildungszentrum für die Textilproduktion); *UN Regional Office for West Africa* (regionaler Informationsaustausch und *advocacy* für das Thema im Rahmen des *Youth Employment Network*); UNICEF (vor allem Verwaltung des *Basket Fund* zur Finanzierung des *Education Sector Plan*); UNDP (vor allem Verwaltung des *UN Peace Building Basket Fund* zur Förderung von Jugendbeschäftigung).
- Die deutsche TZ hatte sich bis 2003 vorwiegend auf berufliche Fortbildung konzentriert. Sie war unter anderem Partner der Weltbank bei der Umsetzung der DDR-Programme und förderte mit UNDP und UNHCR Repatriierung und Reintegration. Aufbauend auf den im Bildungs- und Trainingssektor gesammelten Erfahrungen fokussierten die Programme ab 2004 verstärkt auf die Verbindung der Aktivitäten mit den Bedarfen des Arbeitsmarkts, beispielsweise das Vorhaben „Förderung des privaten Sektors“. Ein TZ-Programm, das die nationale Antikorruptionskommission unterstützt, bemüht sich um eine Bewusstseinsänderung bei Schüler/-innen in Bezug auf Korruption. Mittlerweile wird an einer umfassenden Strategie zur Korruptionsprävention im Bildungsbereich gearbeitet. Die deutsche FZ unterstützt Maßnahmen im

Bereich armutsorientierte Wirtschaftsförderung. Durch die Belebung lokaler Wirtschaftskreisläufe soll eine langfristige Beschäftigungsperspektive für Jugendliche – und ein Beitrag zur Friedenskonsolidierung – geleistet werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Jugendförderung in Sierra Leone an Bedeutung gewonnen hat. Die Regierung sowie die Gebergemeinschaft entwerfen diesbezüglich Konzepte und Aktionspläne und stellen zunehmend Mittel für deren Umsetzung zur Verfügung. Mittlerweile besteht – trotz teilweise unterschiedlicher Ansätze – Einigkeit darüber, dass die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten besonders wichtig und Schlüssel für Friedenserhaltung und armutsorientiertes Wachstum ist.

3 Lernerfahrungen zu Staatsentwicklung

3.1 Lernerfahrungen in der Kooperation mit dem Staat

Nach Kriegsende konzentrierte sich die deutsche EZ im Bereich Jugendförderung zunächst auf Programme, die Grund- und Berufsausbildung förderten. Die Erfahrungen in Sierra Leone belegen die Notwendigkeit, aber auch die Grenzen entsprechender Programme. Die durchgeführten Maßnahmen erwiesen sich als nicht ausreichend; der Fokus auf Training und Ausbildung bei begrenzter Verbindung zur Nachfrage des Arbeitsmarktes bleibt unverhältnismäßig. Das nationale Bildungs- und Ausbildungssystem ist noch immer höchst defizitär. Die Förderung von Grundbildung führte zwar zu einer zunehmenden Zahl von Absolvent/-innen der Grundbildungsstufe, damit stießen aber die Sekundarschulen an ihre Kapazitätsgrenzen. Vielen Schüler/-innen blieb die weitere Ausbildung deshalb verwehrt. Am problematischsten erwies sich, dass die anfänglichen Maßnahmen im Bildungsbereich das Problem der Jugendarbeitslosigkeit nicht unter Kontrolle brachten. Die jungen Absolvent/-innen der Ausbildungsprogramme waren nun zwar besser qualifiziert, was ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt theoretisch erhöhte. Die nötigen Arbeitsplätze gab es jedoch nicht. So blieben auch

die besser Qualifizierten beschäftigungs- und einkommenslos. Es wurde deutlich, dass es der

Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche bedarf.

Lernerfahrung:

Maßnahmen im Bildungs- und Ausbildungsbereich sind notwendig, garantieren aber keinen Arbeitsplatz und können das Problem der Jugendarbeitslosigkeit allein nicht lösen. Bei steigendem Bildungsniveau können Frustration und Marginalisierung kurz- und mittelfristig sogar zunehmen, wenn weiterführende Schulen oder Arbeitsplätze nicht zur Verfügung stehen. Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche zu schaffen, die sie in soziale und ökonomische Kreisläufe einbinden, ist deshalb ebenfalls von großer Bedeutung.

Das *Youth Employment Scheme* avisiert die Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche über Regierungs- und Geberfinanzierung. Die kurzfristigen Interventionen konzentrierten sich zunächst auf den *Public Works*-Sektor, beispielsweise auf Arbeiten zur Rehabilitierung der Infrastruktur. Sie erwiesen sich als verhältnismäßig kostenintensiv und wenig nachhaltig. Nach jeweils kurzer Zeit fanden sich die Jugendlichen in der Arbeitslosigkeit wieder. Diverse Pannen verdeutlichen die Kurzsichtigkeit der Programme. Zum Beispiel konnten die von der Regierung geschaffenen Arbeitsplätze in den Ministerien zwar mit Jugend-

lichen besetzt werden, damit wurde aber das ohnehin schon überlastete Staatsbudget für Gehälter weiter erhöht. Die für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung nötigen Produktionskreisläufe wurden so nicht in Gang gebracht. Mittlerweile hat man erkannt, dass die nötigen Produktionskapazitäten nur begrenzt über die Förderung des Staates aufgebaut werden können. Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten ist ohne Entwicklung des privaten Sektors wenig Erfolg versprechend. Diese Erkenntnis erfährt in den YES-Maßnahmen bislang allerdings nach wie vor zu wenig Berücksichtigung.

Lernerfahrung:

Bisherige Jugendprogramme zur Beschäftigungsförderung waren häufig konzeptionell nicht ausgereift. Zu beachten ist, dass entsprechende Maßnahmen nachhaltig gestaltet werden. Die Einbindung junger Menschen in kurzzeitige Arbeiten im öffentlichen Sektor allein ist wenig Erfolg versprechend. Es bedarf auch der Entwicklung des privaten Sektors, um Arbeitsplätze zu schaffen. Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit kann folglich nicht durch Maßnahmen gelöst werden, die sich auf die Zielgruppe der Jugendlichen beschränken. Sie müssen Teil eines Programms sein, das aktiv den privaten Sektor fördert.

Die deutsche EZ hat festgestellt, dass Ausbildungsprogramme am Bedarf des Arbeitsmarktes vorbei agieren, wenn man sich nach den Berufswünschen der Auszubildenden richtet, diese aber nicht ausreichend auf ihre Kompatibilität mit den Bedürfnissen des Marktes untersucht. So wurden zum Beispiel viele junge Frauen auf ihren Wunsch hin zu Schneiderinnen ausgebildet. Für diese bestand in Sierra Leone aber wegen Secondhand-Importen und billigen Textilien aus China keine Nachfrage. Mittlerweile macht die deutsche EZ gute Erfah-

rungen damit, Ausbildungsprogramme zu fördern, die viel stärker als zuvor am tatsächlichen Bedarf des Arbeitsmarktes ausgerichtet sind: Sie beziehen eine vergleichsweise breite Bevölkerungsgruppe ein; die Bildungsinhalte und Lehrpläne werden dem Arbeitsmarkt angepasst. Das heißt konkret, dass die Trainingsbewerber/-innen nicht mehr nur gefragt werden, was sie gerne werden möchten. Vielmehr bestimmen die Marktbedürfnisse, unter welchen Berufsausbildungen die Bewerber/-innen auswählen können.

Lernerfahrung:

Ausbildungsprogramme müssen arbeitsmarktorientiert sein, wenn Jugendlichen tatsächlich eine bessere berufliche Perspektive eröffnet werden soll.

Dem nicht formalen Bildungssektor wurde bislang wenig Aufmerksamkeit zuteil. Der *Education Sector Plan* bezieht sich ausschließlich auf die Rehabilitation des formalen Bildungssektors. Damit werden nur etwa 40 Prozent der Bevölkerung, die Zugang zum formalen Bildungssektor hat, angesprochen. Besonders die armen Bewohner/-innen ländlicher Regionen sind vom formalen Bildungssektor ausgeschlossen. Die deutsche EZ setzt bei dieser Lücke an und unterstützt Jugendliche ohne Zugang zum formalen Ausbildungssystem. Sie erhalten in Gemeindezentren eine fachliche und berufliche Ausbildung; der Staat überwacht die Curricula und die Ausbildungsergebnisse. In den unterstützten Zentren, die auf Dorfebene von Gemeindevertre-

ter/-innen verwaltet werden, wurden gute Erfahrungen mit einer funktionalen Alphabetisierung gemacht: Im Rahmen des angebotenen Lese- und Schreibunterrichts identifizieren die Teilnehmer/-innen, etwa Frauen- und Jugendgruppen, die Probleme, die ihre wirtschaftlichen Aktivitäten behindern. Auf dieser Grundlage werden Modelösungen entwickelt und die Lehrpläne und Bildungseinheiten entsprechend angepasst. Die Gruppen werden außerdem dabei unterstützt, Einkommenschaffende Aktivitäten parallel zu ihrer Alphabetisierung aufzunehmen. Begleitend gibt es sozialpädagogische Beratungsangebote für benachteiligte Jugendliche. Dabei werden auch genderspezifische Themen angesprochen.

Lernerfahrung:

Die Mehrheit der armen Bevölkerung in ländlichen Regionen ist vom formalen Bildungssektor ausgeschlossen. Die daraus resultierenden großen Bedarfe nicht formaler Bildung werden bislang unzureichend berücksichtigt. Die EZ kann hier zum Beispiel über funktionale Alphabetisierungsmaßnahmen ansetzen. Dies darf aber nicht unabhängig vom Staat geschehen, sondern dieser muss die Aufsicht über die Ausbildungsangebote haben. Hier gilt es, im Bildungsministerium und in der dezentralisierten Verwaltung die entsprechende Leistungsfähigkeit zu stärken. So wird auch die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gewährleistet.

EZ-Instrumente müssen insbesondere in fragilen Staaten schnell und flexibel einsetzbar sein. Hier haben bilaterale Geber einen komparativen Vorteil. Die großen Apparate multilateraler Organisationen sind in der Praxis wegen hoher bürokratischer Hürden und langwieriger Entscheidungsstrukturen oft schwerfällig. Dies belegen in Sierra Leone beispielsweise die Erfahrungen mit dem *Peace Building Trust Fund*. Der komparative Vorteil der multilateralen Organisationen ist das große Volumen ihrer dringend benötigten Finanzmittel. Die bilaterale Ebene könnte somit genutzt werden, um neue Konzepte zu testen. Nach einer erfolgreichen Pilotphase könnten diese in einen

multilateralen Rahmen eingebunden werden, um eine größere Reichweite sicherzustellen.

Über den Einsatz unterschiedlicher Strategien und Instrumente können außerdem kurzfristige Erfolge mit Strategien und Zielen verbunden werden, die dauerhaft angelegt sind. Dies trägt der Erkenntnis Rechnung, dass Staatsentwicklung zwar ein langfristiges Ziel darstellt, die Bedeutung von schnellen, für viele Menschen spürbaren Verbesserungen aber dabei nicht unterschätzt werden darf. Entsprechende Erfolge können wesentlich dazu beitragen, Einstellung und Vertrauen der Bürger/-innen gegenüber den staatlichen Institutionen und dem politischen System positiv zu beeinflussen.

Lernerfahrung:

Geberkoordinierung wird effektiv gestaltet, wenn den Vorteilen der verfügbaren Instrumente zum richtigen Zeitpunkt Geltung verschafft wird: Die bilaterale EZ eignet sich beispielsweise besonders dafür, neue Konzepte zu testen, die nach der erfolgreichen Pilotphase mithilfe multilateraler Institutionen multipliziert werden können. Ein Instrumenten- und Strategiemix ist außerdem sinnvoll, um das langfristige Ziel der Staatsentwicklung mit Vorhaben zu verbinden, die schnell spürbare Verbesserungen bringen.

Geberharmonisierung muss nicht die Angleichung aller Interventionen bedeuten. Um die Wirksamkeit der EZ zu verbessern, ist vor allem eine Arbeitsteilung zwischen den Gebern wichtig; Ansätze und Instrumente müssen sich allerdings sinnvoll ergänzen. In Sierra Leone folgen die deutschen EZ-Aktivitäten primär einem ökonomischen Ansatz. Sie komplementieren damit die Arbeit anderer Geber, die weiteren Dimensionen der Exklusion Jugend-

licher Rechnung tragen. Problematisch erscheint jedoch, dass die politische Inklusion Jugendlicher vergleichsweise wenig Berücksichtigung der Geber findet. Dabei müssen alle Dimensionen der Exklusion junger Menschen berücksichtigt werden, wenn es darum geht, einen stabilen, funktionstüchtigen Staat samt Gesellschaft aufzubauen, Maßnahmen nachhaltig zu gestalten und Frieden und Demokratie zu festigen.

Lernerfahrung:

Um die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen, ist die Komplementarität der Geberansätze und -instrumente wichtig. Die Maßnahmen sollten sich sinnvoll ergänzen, um dem Thema Jugendinklusion in all seinen Dimensionen gerecht zu werden.

3.2 EZ mit nichtstaatlichen Akteuren

In Sierra Leone zielen viele Vorhaben im Bereich Jugendförderung auf eine direkte Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen. Aber auch nichtstaatliche Akteure werden – etwa über die Planung und Umsetzung von Vorhaben mit NRO – vielfach einbezogen. Auch ihnen mangelt es allerdings an Leistungsfähigkeit. Wenn mit NRO und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammengearbeitet wird, sollten gleichzeitig staatliche Akteure invol-

viert werden. Auf diese Weise wird die Schnittstelle zum Staat gefördert, und Parallelstrukturen lassen sich vermeiden. So werden in Sierra Leone beispielsweise nicht formale Bildungsmaßnahmen zum Teil von NRO umgesetzt. Gleichzeitig wird mit dem Bildungsministerium kooperiert, damit dieses die Arbeit beispielsweise durch Curricula regulieren kann. Dies begünstigt eine sinnvolle Kooperation des Staates mit der Zivilgesellschaft.

Lernerfahrung:

Bei der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist darauf zu achten, dass sie ergänzend zu staatlichen Funktionen wirken, diese aber nicht ersetzen. Die Kooperation von nichtstaatlichen und staatlichen Partnern sollte in EZ-Vorhaben gefördert werden.

Hohes Potenzial bietet ein Ansatz, der auf die Inklusion von Jugendlichen durch ökonomisches Empowerment abzielt. Um Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen, hat die deutsche EZ gute

Erfahrungen mit der Förderung von kleinen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Gruppen in ländlichen Gebieten und urbanen Zentren gemacht. Im Vordergrund steht, sie dabei zu unter-

stützen, funktionsfähige wirtschaftliche Strukturen zu entwickeln. Ein Beispiel für das Gelingen eines solchen Modells bietet das von der GTZ unterstützte Müll-Management durch Jugendorganisationen in Freetown: Zunächst wurden im Bereich Müllentsorgung beträchtliche Bedarfe und nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten identifiziert. Das öffentliche Müllentsorgungssystem war weitgehend zusammengebrochen. Die GTZ initiierte den Zusammenschluss von bestehenden losen Jugendgruppen zum Dachverband *Klin Salone*. Sie unterstützte dessen Mitglieder dabei, Fähigkeiten zu erwerben, mit denen sie das Vorhaben durchführen konnten. Sie erhielten eine Ausbildung in Müllentsorgungstechniken und im Management von Kleinstdienstleistungsbetrieben. Die Jugendlichen erwirtschafteten inzwischen ihr Einkommen, indem sie Müll in Form von *door-to-door collections* sammeln. Private Haushalte und Betriebe können die Dienstleistung gebührenpflichtig abonnieren. Dieser Teil des Müllentsorgungssystems befindet sich somit in privater Hand. Für die Reinigung öffentlicher Plätze wurde hingegen ein Dienstleistungsvertrag zwischen den Jugendgruppen und dem Staat geschlossen. Damit hat letzterer den Verband als Partner im Bereich Müllentsorgung anerkannt.

Mit dem Modell konnte ein langfristig funktionierendes Müllentsorgungssystem aufgebaut werden. Der anfängliche Widerstand des Bürgermeisters von Freetown wurde überwunden, indem – unterstützt von weiteren Gebern – der Kontakt zu anderen kooperativeren staatlichen Stellen gesucht wurde. Wichtig ist, dass durch die von den Jugendlichen erbrachten Dienstleistungen keine Parallelstruktur entstand; vielmehr reguliert der Staat

die Erbringung der Dienstleistungen. Mit dem Vorhaben wurde die Stadt sauberer. Vor allem aber versetzte es Hunderte Jugendliche in die Lage, sich künftig ohne externe Unterstützung ein Einkommen zu schaffen. Sie sind für ihre Organisation selbst verantwortlich und verhandeln eigenständig mit dem Staat und anderen Akteuren. Das System hat bei Bevölkerung und Behörden großen Anklang gefunden und eine innovative Form der Beziehung zwischen Staat und Jugend geschaffen.

Ähnlich gute Erfahrungen hat die deutsche EZ damit gemacht, Jugendliche in landwirtschaftliche Aktivitäten einzubinden. Auch hier wurden zunächst Bedarfe in den Dörfern identifiziert. Anschließend wirkten Jugendliche – in Kooperation mit dezentralisierten Regierungsinstanzen – an der Umsetzung der geplanten Maßnahmen mit.

Durch die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten profitieren Jugendliche in besonderer Weise. Dies hängt damit zusammen, dass die Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen besonders hoch ist und ihren Ausschluss aus sämtlichen sozio-ökonomischen Bereichen bedingt. Die Schaffung von Verdienstmöglichkeiten wirkt sich aber nicht nur positiv auf die wirtschaftliche Lebensgrundlage von jungen Menschen aus: Sie fördert gleichzeitig ihr Selbstbewusstsein und erhöht ihr Ansehen in der Bevölkerung sowie ihre Akzeptanz bei traditionellen Autoritäten. Damit wird ihre Rolle auch im gesellschaftlichen und politischen Bereich gestärkt. Negative Machtverhältnisse können darüber abgeschwächt werden. Besonders das wirtschaftliche Empowerment von Frauen und Mädchen trägt dazu bei, ihre Lebenssituation und Rolle in der Gesellschaft positiv zu verändern.

Lernerfahrung:

Um die Leistungsfähigkeit Jugendlicher zu stärken, ist es sinnvoll, mit einem partizipativ-kreativen Ansatz kleine private Initiativen zu unterstützen, die von großem Interesse für das Gemeinwesen sind. Jugendliche können sich so nicht nur eine wirtschaftliche Grundlage erarbeiten, sondern sich auch sozial und gesellschaftlich behaupten. Solch ein Ansatz birgt ebenfalls die Möglichkeit, die politische Inklusion der Jugendlichen zu verbessern: Da sie parastaatliche Aufgaben übernehmen, müssen sie und der Staat eng zusammenarbeiten. Abhängigkeiten, zum Beispiel von traditionellen Autoritäten, werden verringert, und eigene Rechte können aus einer stärkeren Position heraus eingefordert werden. Dies gilt besonders für junge Frauen. Da dies aber kein Automatismus ist, sollte vor allem ihre rechtliche Stellung und ihre politische Inklusion auch gezielt gefördert werden.

Traditionelle Strukturen sollten nach Möglichkeit in EZ-Maßnahmen berücksichtigt werden. Die deutsche EZ hat gute Erfahrungen damit gemacht, traditionelle Akteure auf vielfältige Weise einzubinden. So erfolgt die Reintegration von Rückkehrer/-innen aus den Städten beispielsweise in Koordination

mit traditionellen *chiefs*. Ein Bestandteil des Programms zur Beschäftigungsförderung ist wirtschaftliches Empowerment von Frauen in ländlichen Gebieten mit dem Anliegen, Frauendiskriminierung zu bekämpfen. Hier sind traditionelle Strukturen auch ein Ziel von Reformmaßnahmen.

Lernerfahrung:

Werden EZ-Programme in einem Umfeld umgesetzt, das von traditionellen Akteuren mitbestimmt wird, sollte nicht über bestehende Strukturen und Machtverhältnisse hinweggegangen werden. Für Veränderung ist die Inklusion aller relevanten Akteure wichtig. Traditionelle Strukturen sollten daher in die Projektaktivitäten einbezogen werden. Umfassende Überzeugungsarbeit, Durchhaltevermögen und direkte persönliche Kontakte zu allen relevanten Akteuren sind nötig, um in diesem Umfeld wirksame Arbeit leisten zu können.

In Sierra Leone steht für die deutsche EZ die Entwicklung des privaten Sektors durch staatliche Politik im Vordergrund. Die Förderung der Zivilgesellschaft wird in den einschlägigen Konzepten und Strategien bislang nicht ausreichend berücksichtigt. Einen innovativen Ansatz stellt das deutsche TZ-Programm *Private Sector Development – Direct Action* dar. Es geht über konventionelle Ansätze zur Privatwirtschaftsentwicklung hinaus, indem es auch

Strukturen der Zivilgesellschaft direkt unterstützt, mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich einer Frauenbewegung, zusammenarbeitet und deren Handlungsfähigkeit stärkt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass für eine umfassende Staatsentwicklung ein handlungsfähiger privater Sektor und eine starke Zivilgesellschaft wichtig sind.

Lernerfahrung:

Privatwirtschaftsförderung ist wichtig, sollte aber nicht dazu führen, dass die gezielte Stärkung der Zivilgesellschaft vernachlässigt wird. Beides muss für das Ziel der Staatsentwicklung berücksichtigt werden. Innovativ sind Programme, die die Unterstützung des privaten Sektors mit einer direkten Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen verbinden.

3.3 Interaktionsräume

Insgesamt steht die Jugend zum sierra-leonischen Staat eher in einem Objekt- als in einem Interaktions- oder Kooperationsverhältnis. Der Staat betrachtet das Problem der Jugendarbeitslosigkeit als Bedrohung für Sicherheit und Frieden und sucht nach einer Lösung. Mit dem *Youth Employment Scheme* wurde diesbezüglich eine Strategie entwickelt, die die Gebergemeinschaft mitträgt. Jugendliche in selbstorganisierter Form werden aber in der Regel nicht eingebunden, wenn auf sie ausgerichtete Strategien entwickelt und umgesetzt werden. Zu einer gewissen Beteiligung kommt es über Vertretungen wie dem *National Youth Council*

auf nationaler und dem *District Youth Council* auf regionaler Ebene. Sie werden direkt vom Staat organisiert und gefördert und von staatlichen Stellen in der Regel als alleinige Vertretung der Jugend betrachtet. Große Teile der Jugend fühlen sich durch diese Organisationen allerdings nicht repräsentiert. Sie schließen sich lieber zu autonomen Gruppen zusammen, um beispielsweise Sport zu treiben, Theater zu spielen oder um kleine Unternehmen zu gründen. Diese Gruppen sind oft nicht in einer Struktur organisiert, die sie zu Interaktion und Kooperation im Sinne einer politischen Teilhabe mit dem Staat befähigt. Wie oben beschrieben, kann es aber gelingen, solche

Gruppen zusammenzubringen, um beispielsweise ein wirtschaftlich nachhaltiges Vorhaben zu verwirklichen. Werden die Gruppen dann beim Aufbau ihrer Handlungsfähigkeit unterstützt – wie etwa im Fall der Müllentsorgungsinitiative in Freetown –, eröffnen sich Interaktionsräume mit dem Staat. Bei derartigen Vorhaben sollte auch mit staatlichen Stellen kooperiert werden, um

Parallelstrukturen zu vermeiden. Eine solche Zusammenarbeit hat in Sierra Leone dazu geführt, dass Jugendliche vom Staat als Ansprechpartner ernst genommen wurden. Wichtig ist, die Leistungsfähigkeit der Gruppen im Umgang mit den lokalen Behörden zu stärken, damit sie ihnen gegenüber ihre Interessen vertreten können.

Lernerfahrung:

Jugendliche stehen zum Staat oft in einem Objektverhältnis. Sie spielen meist die traditionelle Rolle einer Gruppe, die durch den Staat versorgt werden muss. Sie bilden keine organisierte Kraft, die mit dem Staat interagiert. Bei EZ-Vorhaben, die Jugendgruppen bei ihrer Selbstorganisation und dem Erwirtschaften von Einkommen unterstützen, entstehen aber Ansatzpunkte zur Interaktion. Hier gilt es, die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu fördern. Derartige Kooperationsmöglichkeiten werden bislang wenig genutzt.

4 Bewertung und Schlussbetrachtung

Jugendförderung ist heute auf der Agenda der sierra-leonischen Regierung und der Gebergemeinschaft zunehmend vertreten. Noch bestehen in Sierra Leone aber Machtverhältnisse, die sich durch eine große Masse an jungen marginalisierten Menschen ohne Entwicklungschancen und einer kleinen politischen und ökonomischen Elite auszeichnen. Dies gefährdet die Staatsentwicklung. Die Veränderung dieser Machtverhältnisse ist demnach eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Staatsentwicklung in Sierra Leone.

Die deutsche EZ ist damit erfolgreich, die Einbeziehung von Jugendlichen durch ihre ökonomische Inklusion zu fördern. Sie setzt auf die Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen, die junge Menschen in ökonomische Prozesse einbinden und ihnen ein Einkommen verschaffen. Dies trägt zur Staatsentwicklung bei: Mehr Beschäftigungsmöglichkeiten bauen einen bedeutenden Konfliktfaktor, der den Frieden des Landes gefährdet, ab und helfen dabei, Wirtschaftskreisläufe wieder in Gang zu bringen. Wenn sich Jugendgruppen selbst organisieren und wirtschaftlich und gesellschaftlich sinnvolle Tätigkeiten übernehmen, gewinnen sie an Ansehen in der Bevölkerung und bei staatlichen Stellen. Es eröffnen sich Interaktions- und Kooperationsräume mit dem Staat.

Wirtschaftliches Empowerment allein reicht aber nicht aus, um die Marginalisierung der Jugendlichen zu überwinden. Genauso wichtig sind ihre politische und die gesellschaftliche Inklusion. Diese sind kein automatisches Nebenprodukt wirtschaftlicher Einbeziehung, sondern müssen gezielt gefördert werden. Die Geber müssen sich in dieser Hinsicht ergänzen. Andere Geber verfolgen Ansätze, die sich auf die soziale Dimension konzentrieren, aber die politische Inklusion scheint momentan in Sierra Leone nur unzureichend unterstützt zu werden. Dabei ist für Staatsentwicklung die politische Inklusion Jugendlicher essenziell.

Darüber hinaus ist es generell ratsam, sich eines flexibel einsetzbaren Instrumentenmix zu bedienen. Die Komplementarität sinnvoller Ansätze und Instrumente, die gemeinsam ein übergeordnetes Ziel – Staatsentwicklung – anstreben, sollte im Kontext von Geberharmonisierung und -koordination unbedingt berücksichtigt werden. Derzeit ist dieser Bereich in Sierra Leone noch verbesserungsfähig.

5

Lernerfahrungen aus Simbabwe³⁶



1 Einleitung

Die Fragilität Simbabwe ist in erster Linie das Ergebnis des autoritären Regimes des Landes: Zwar ist das Regime an sich stabil, aber aufgrund mangelnder Entwicklungsorientierung der Regierungsführung sind enorme Defizite in den Bereichen Wohlfahrt, Rechtsstaatlichkeit und menschliche Sicherheit festzustellen. Trotz internationalen Drucks und obwohl sich die Lebensbedingungen der Menschen rapide verschlechtert haben, durchdringt das autoritäre Regime weiterhin die gesamte Gesellschaft. Im Falle Simbawwes ergeben sich daraus zwei Besonderheiten: Erstens handelt es sich aufgrund des starken Staatsapparates um einen speziellen und gleichsam extremen Fall von Fragilität. Der Staat erfüllt keine seiner Kernfunktionen; man kann sogar von einer aktiven Zerstörung des Landes durch die eigene Regierung ausgehen. Zweitens bestehen zu Simbabwe keine staatlichen Beziehungen mehr, nachdem alle westlichen Geber die bilaterale staatliche EZ seit 2002 weitgehend eingestellt haben. Dies stellt eine Staatsentwicklung, die vor allem den Aufbau effektiver, legitimer und belastungsfähiger Institutionen in einem Partnerland anstrebt, vor eine große Herausforderung. Die Studie zu Simbabwe dient damit als Exempel, um zu untersuchen, welche Optionen sich für die internationale EZ in einem Kontext ergeben, in dem die Bedingungen für eine staatliche Zusammenarbeit und damit für eine umfassende Staatsentwicklung nicht gegeben sind. In einer derartigen Situation steht das Anliegen im Vordergrund, im Land aktiv zu bleiben (*stay engaged*), um die Bevölkerung humanitär zu versorgen sowie zu gegebener Zeit den politischen Wandel unterstützen zu können. Der Fokus der vorliegenden Studie zu Simbabwe ist damit – anders als bei den übrigen Studien – auf nichtstaatliche Akteure und die Frage, wie politischer Wandel über zivilgesellschaftliche Organisationen gefördert werden kann, ausgerichtet. Trotzdem wird die staatliche Seite in der Studie nicht vernachlässigt, sondern bleibt unter verschiedenen Gesichtspunkten, wie zum Beispiel der Identifikation von möglichen *drivers of change*, relevant. Im Vordergrund stehen dabei Erfahrungen, die in den letzten Jahren während der Verschärfung der Staatskrise gemacht wurden.

2 Kontext und die Rolle externer Akteure im Staatsentwicklungsprozess

2.1 Rahmenbedingungen des Partnerlandes für die EZ

Obwohl Simbabwe in den meisten der entsprechenden Indizes als fragil eingestuft wird, ist die Zuordnung des Landes zu dieser Kategorie durchaus umstritten. Dies liegt daran, dass das staatliche Versagen bei der Bereitstellung einer entwicklungs-fördernden Wirtschaftsordnung und in der Aufrechterhaltung von Mindeststandards in der Nahrungs-, Gesundheits- und Bildungsversorgung zwar auf eine hohe Fragilität hinweist. Im Gegensatz dazu steht jedoch auch nach zehn Jahren der wirtschaftlichen und politischen Krise ein vergleichsweise guter Zustand der Infrastruktur, eine halbwegs funktionierende Staatsverwaltung und ein äußerst repressiver Staatsapparat. Dieses zwiespältige Bild führt zur gängigen Einschätzung, Simbabwe sei ein „*capable, but unwilling state*“. Herausforderungen für die Staatlichkeit Simbawwes ergeben sich durch Governance-Probleme in den Bereichen Sicherheit, politische und rechtliche Ordnung sowie Wohlfahrt, die nachfolgend ausführlicher dargestellt werden.

Im Sicherheitssektor kommt die relative Stärke des simbawwischen Staates wohl am deutlichsten zum Ausdruck, übt er doch über die gut gerüsteten, allzeit einsatzbereiten Sicherheitsapparate – Polizei, Armee und Geheimdienst – strukturelle Gewalt aus. Das Hauptproblem liegt damit nicht in einer mangelnden Fähigkeit zur Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, sondern vielmehr in den weit verbreiteten Zweifeln an dessen Legitimität. Diese werden durch machtpolitischen Missbrauch, brutales Vorgehen gegen Oppositionelle und die Bereicherung der Armee-, Polizei- und Geheimdienstangehörigen genährt. Schwer vorstellbar ist, wie Polizei und Geheimdienst nach einer etwaigen demokratischen Reform Ansehen und Akzeptanz in der Bevölkerung wiederherstellen können. Der von der Polizei geduldete Aufbau nichtstaatlicher bewaffneter Kräfte, vor allem der *war veterans*³⁷ und der Jugendmilizen der Regierungspartei ZANU-PF (sogenannte *green bombers*), ist ein

36 Die vorliegende Kurzdarstellung basiert auf einer internen Gutachterstudie für das BMZ, die im Januar 2008 fertiggestellt wurde. Autoren sind Dr. Stefan Mair, Forschungsdirektor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), und Kerstin Petretto, SWP-Forschungsassistentin.

37 Die sogenannten *war veterans*, von denen nur eine Minderheit tatsächlich im Unabhängigkeitskrieg gekämpft hat, wurden als zunächst unbewaffnete Interessenvereinigung nach 1997 von der ZANU-PF kooptiert und bewaffnet.

weiterer Aspekt der unter dem Schleier der Stärke ruhenden Fragilität des Sicherheitssektors. Diese parallelen Sicherheitsstrukturen, die vor allem im ländlichen Raum als zentrale Repressionsorgane dienen, sind eng an die Regierungspartei angebunden. Auch wenn ihnen zuweilen nur eine beschränkte Durchschlagskraft bescheinigt wird, ist es denkbar, dass ihre Existenz letztlich zu einer Proliferation von Privatmilizen führt.

In Bezug auf die politische und rechtliche Ordnung vermitteln zahlreiche Regierungsakte den Eindruck hoher Willkür, wenngleich sich die Regierung um den Verweis auf – verfassungsmäßig zweifelhafte – Rechtstitel bemüht. Die Rechtsstaatlichkeit dürfte insgesamt der Bereich sein, der in den vergangenen Jahren am stärksten strukturellen Schaden genommen hat. Die Unabhängigkeit der Gerichte wurde seit 2000 deutlich eingeschränkt; unbequeme Richter wurden entlassen und unliebsame Urteile ignoriert. Hinzu kommt, dass die Wirtschaftskrise fast die gesamte Bevölkerung und den privaten Wirtschaftssektor zwingt, die Grenze der Legalität zu überschreiten, um zu überleben. Gleichzeitig werden offensichtliche Bereicherung und Korruption an der Staatsspitze nicht bestraft. Beides dürfte das ursprünglich stark ausgeprägte Rechtsbewusstsein der Bürger/-innen nachhaltig erschüttert haben und schwer zu behebende Folgen nach sich ziehen. Die rechtliche und politische Ordnung wird durch die fehlende Legitimität der politischen Maßnahmen weiter beeinträchtigt. Dies gilt für die zahlreichen Repressionsmaßnahmen, aber auch für die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaftsordnung – wie die Enteignung der kommerziellen Großbauern – sowie die Verhängung von Preis-, Devisen- und Handelskontrollen. Diese Maßnahmen haben die Misere des Landes ständig verschärft. Darüber hinaus hat die Regierung politische Entscheidungsstrukturen³⁸ geschaffen, die sich am Rande der verfassungsmäßigen Ordnung befinden, wenn nicht sogar gegen die Verfassung verstoßen.

Im Bereich Wohlfahrt ist die mangelhafte Entwicklungsorientierung des Staates am offensichtlichsten. Simbabwe galt früher als Kornkammer des südlichen Afrikas und war auch im Gesundheits- und Bildungswesen erfolgreich. Inzwischen ist die

Lebenserwartung genauso drastisch gesunken wie die Einschulungsraten; die Mütter- und Säuglingssterblichkeit ist stark angestiegen. Simbabwe ist mittlerweile von massiven Nahrungsmittelhilfen abhängig. Im Gesundheits- und Bildungswesen entstehen so immer größere Lücken, die selbst nach einem Regierungswechsel nur langsam zu füllen wären. Insbesondere der Braindrain von Fachkräften ist ein Problem.

Die Fragilität Simbawes ist nicht Folge der geringen Leistungskraft staatlicher Institutionen, sondern des fehlenden Willens der Regierung, die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten, einer formal immer noch bestehenden demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung zur Geltung zu verhelfen und essenzielle staatliche Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungswesen sowie in der Infrastruktur bereitzustellen. Je länger der politische Wille zu diesen Maßnahmen ausbleibt, desto stärker wird die staatliche Leistungsfähigkeit in den drei Dimensionen strukturellen Schaden nehmen.

Durch die nicht entwicklungsorientierte Regierungsführung sind schon jetzt ernsthafte Defekte festzustellen, die allein eine Rückkehr zum *status quo ante* erheblich erschweren. Den genannten Herausforderungen für die Staatlichkeit Simbawes stehen sich auf der Ebene der Akteure Kräfte gegenüber, deren Rollen auf den ersten Blick klar verteilt scheinen: die Reformer in der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft, die Blockierer in der Regierung, der Staatsverwaltung und bei den Sicherheitskräften. Auf den zweiten Blick ist diese Zuteilung nicht ganz so eindeutig. Sie soll daher unten genauer betrachtet werden. Zunächst wird aber der Fokus auf die Schwerpunkte gerichtet, die Deutschland und die internationale Gemeinschaft im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Anstrengungen setzen.

2.2 Schwerpunktsetzung der deutschen EZ und der internationalen Zusammenarbeit

Seit der Verschärfung der politischen Krise im Jahr 2000 haben die meisten bilateralen Geber, einschließlich der EU, ihr Engagement in Simbabwe deutlich zurückgefahren. Weltbank und IWF hatten ihr Simbabwe-Programm schon zuvor reduziert,

³⁸ Dazu gehört der 2006 gebildete National Security Council oder das Joint Operations Command, in dem Vertreter der Sicherheitsapparate an wesentlichen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen beteiligt sind.

nachdem Verhandlungen zur makroökonomischen Stabilisierung gescheitert waren. Nach den Präsidentschaftswahlen 2002 erließ die EU gezielte Sanktionen.³⁹ Der Umfang der gesamten Entwicklungszusammenarbeit reduzierte sich drastisch. Allerdings hat sich kaum ein bilateraler Geber völlig aus dem Land zurückgezogen. Seit dem Tiefpunkt 2001 hat das Volumen der EZ-Leistungen sogar wieder etwas zugenommen, sind sich doch die meisten Geber darin einig, die unter dem Regime leidende Bevölkerung und die Demokratisierung des Landes unterstützen zu wollen. Implizit wird angenommen, dass die Krise kein Dauerzustand und es nur eine Frage der Zeit ist, bis sich das Regime für einen demokratischen Wandel öffnen oder abtreten muss. Uneinigkeit besteht darüber, ob mehr oder weniger Engagement bzw. mehr oder weniger politischer Druck am wirksamsten ist, um dies zu beschleunigen. Demgegenüber wird die Frage, wie lange Simbabwe die Unterhöhnung seiner Leistungsfähigkeit noch absorbieren kann, ohne in einen Zerfallsprozess abzugleiten – für den es schon Anzeichen gibt – eher vernachlässigt.

Unter den großen Gebern nahm Deutschland die stärksten Einschnitte vor: 2002 stellte man die staatliche bilaterale Zusammenarbeit ein; die Vorhaben der FZ wurden ausgesetzt. Die TZ besteht nur noch aus zwei überregionalen bzw. fondsgestützten Linien, die keiner Zusammenarbeit mit dem Staat bedürfen: einem Programm zur Bekämpfung von HIV/Aids im multilateralen Rahmen und dem Fonds zur Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen als Finanzierungsinstrument. Letzterer befasst sich schwerpunktmäßig mit der Förderung von Demokratisierung und Konfliktbearbeitung.⁴⁰ Demgegenüber unterhalten andere Geber noch eine beachtliche Präsenz. Das gilt vor allem für DFID und USAID sowie für die Delegation der Europäischen Kommission, aber auch für SIDA, CIDA, Japan und NORAD. Alle betonen, dass sie sich ausschließlich auf zwei Bereiche konzentrierten: auf die humanitäre Hilfe (vor allem Nahrungsmittelhilfe, Bekämpfung von HIV/Aids und anderen Krankheiten, Unterstützung von Schulen und Hospitälern) sowie auf die

Unterstützung der Zivilgesellschaft, vor allem im Menschenrechtsbereich. Es gibt allerdings signifikante Unterschiede in der Interpretation, was diesen Bereichen im Einzelnen zuzurechnen ist: Großbritannien und die EU, aber auch USAID und SIDA legen hier eine durchaus breite Definition an. Im Gegensatz zu den bilateralen Gebern und der EU sind die UN mit ihren Unterorganisationen in allen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit tätig.

Die Geber stehen vor dem Problem, wie der Kontakt zur Regierung gestaltet werden sollte, der bei der Umsetzung von Projekten unumgänglich ist, und wie man eine indirekte Stabilisierung und Legitimierung des Regimes vermeiden kann. Beispielsweise leistet allein schon der Tausch von Projektgeldern zum offiziellen Wechselkurs einen Beitrag zur Bereicherung der politischen Eliten⁴¹. Diese Fragen werden meist sehr pragmatisch beantwortet: Die Geber vermeiden den offiziellen Kontakt mit der Regierung auf politischer Ebene und versuchen, die Programmplanungen in einen multilateralen Kontext zu stellen. Den Austausch mit der Regierung überlassen sie dem multilateralen Träger. Allenfalls bei der Programmumsetzung kooperieren sie auf der Arbeitsebene mit der Regierung. So bemühen sich fast alle bilateralen Geber um die Abwicklung der humanitären Hilfe über internationale Organisationen oder über NRO.

In Bezug auf die Geberabstimmung sind bis zu 15 Gruppen der Koordination hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Aufgabenteilung zu unterscheiden. Ihre Effektivität variiert stark. Die Abstimmung unter den *Nordic plus*⁴² gilt als die effektivste. Im europäischen Rahmen wird die Abstimmungsbeteiligung Frankreichs, das als Geber kaum eine Rolle spielt, aber politisch beteiligt sein will, als kompliziert empfunden. Mit Misstrauen begegnet man den Koordinationsanstrengungen der UN. Sie beanspruchen das Primat bei der Zuteilung von – vor allem von bilateralen Gebern bereitgestellten – Geldern und nehmen gegenüber der simbabwischen Regierung eine relativ konzili-

39 Dazu gehörte das Einfrieren der Auslandskonten von Regimemitgliedern sowie Reisebeschränkungen.

40 Vor Ort sind derzeit noch sieben deutsche Organisationen mit Büros vertreten: Weltfriedensdienst, Misereor, GTZ, DED sowie die drei politischen Stiftungen FES, KAS und die Friedrich-Naumann-Stiftung. Letztere drei sind mit lokalen Kräften besetzt, da ihnen seit Kurzem die Arbeitsgenehmigungen für ihre Auslandsmitarbeiter vorenthalten werden.

41 Wechselkursgeschäfte sind die zentrale Einnahmequelle der politischen Elite. Sie hat Zugang zu Devisen der Zentralbank zu offiziellstem Kurs und wechselt diese auf dem Schwarzmarkt in lokale Währung, die sie wiederum bei der Zentralbank für Devisen eintauscht.

42 Es handelt sich dabei um die skandinavischen Staaten plus die Niederlande, Großbritannien, Kanada und Deutschland.

ante Haltung ein. Besonders schlecht wird die Koordination durch UNDP bewertet. Die Abstimmungsanstrengungen von UNICEF im Bereich Gesundheit und HIV/Aids werden dagegen überwiegend als positiv empfunden.

3 Lernerfahrungen zu Staatsentwicklung

3.1 Lernerfahrungen in der Kooperation mit dem Staat

Bezüglich der Lernerfahrungen in der Kooperation mit dem Staat soll zunächst zwischen verschiedenen Akteuren innerhalb des Staatsapparates differenziert werden, die durchaus unterschiedliche Rollen einnehmen. Dies ist auch im Hinblick auf die Identifikation von *drivers of change* und *spoilers* interessant:

In den Ministerien und der Staatsverwaltung überwiegen bis zur Ebene der Direktoren und der Abteilungsleiter die Technokraten, die sich überwiegend aus Machtspielen heraushalten und ihre Funktion professionell ausüben wollen. Gerade sie empfinden die gegenwärtige Regierungspolitik als große Einschränkung ihres Anspruchs. Der Grad an Unzufriedenheit variiert nach Politikfeldern und ist in den Bereichen Gesundheit und Bildung am größten. Stark politisierte Ministerien wie die Ressorts Landwirtschaft und innere Sicherheit gelten dagegen bis in die unteren Verwaltungsebenen als relativ linientreu.

Auch in der Armee zeigt sich bis zur Obristenebene großes Missfallen gegenüber der Regierung. Immer wieder verbreiten sich Putschgerüchte. Die Regie-

rung reagiert mit Gehaltserhöhungen und der Verteilung von Pfründen, aber auch mit harten Sanktionen für abweichendes Verhalten. Mit ähnlichen Mitteln werden die Richter eingeschüchtert, unter denen im öffentlichen Dienst die meisten Reformer zu finden sind.

Demgegenüber sind reformorientierte Kräfte in der Regierung und der Regierungspartei dünn gesät. Zwar gibt es auch hier zahlreiche Gegner Mugabes; ihnen ist aber primär an der Vergrößerung ihrer eigenen Macht gelegen. Neben der unmittelbaren Gefolgschaft Mugabes lassen sich diesbezüglich in der Staatsführung und der ZANU-PF mindestens zwei um die Nachfolge Mugabes konkurrierende Gruppen⁴³ identifizieren, die unterschiedliche ethno-regionale und wirtschaftliche Interessen repräsentieren. Sie werden von Mugabe aber immer wieder gegeneinander ausgespielt. Darüber hinaus hält sie die Angst, zum „Königsmörder“ des immer noch sehr populären Staatschefs zu werden oder ihre privilegierte Stellung im Falle eines Regimewechsels an andere zu verlieren, davon ab, ihn offen herauszufordern. Nichtsdestotrotz wird mittlerweile spekuliert, dass zumindest eine Fraktion der ZANU-PF, die Mujuru-Fraktion, zunehmend die Geduld verliert. Neben der politischen Spitze gibt es vier weitere Gruppen, die Reformen großen Widerstand entgegensetzen würden: die Sicherheitskräfte, besonders die an der Unterdrückung der Opposition direkt beteiligten; die ehemaligen und noch im Dienst befindlichen Armeeangehörigen, die die sogenannten Matabeleland-Massaker der 1980er Jahre ausführten; die *war veterans* und *green bombers* sowie die Geschäftsleute, die von der gegenwärtigen Wirtschaftslage profitieren.

Lernerfahrung:

Innerhalb der staatlichen Strukturen gibt es durchaus Akteursgruppen – die Mitglieder der ministerialen Arbeitsebenen, der Provinz- und Lokalverwaltungen sowie Teile der Armee –, die der Regierungspolitik kritisch gegenüberstehen. Unter den Richtern sind viele reformorientierte Kräfte zu finden. Es ist jedoch schwierig, Anknüpfungspunkte für ihre Unterstützung zu identifizieren. Wenn diese nicht nur rein technisch sein soll, könnte sie die Kooperationspartner gefährden und letztendlich kontraproduktiv sein.

⁴³ Dabei handelt es sich um die Fraktion um die graue Eminenz Solomon Mujuru sowie um die Fraktion um Emmerson Mnangagwa, gegenwärtig Minister für ländliches Wohnwesen.

Entsprechend variieren die Erfahrungen derjenigen Geber, die weiterhin mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten, je nach Funktion der Organe und nach Stellung des jeweiligen Ansprechpartners. Generell wird betont, dass die Kooperation mit sozialen Einrichtungen relativ reibungslos funktioniert. Dies betreffe besonders den Gesundheitssektor – vor allem die Bekämpfung von HIV/Aids –, in dem die konzeptionelle Übereinstimmung zwischen Gebern und den zuständigen staatlichen Stellen groß sei. Kaum möglich sei hingegen eine Kooperation mit jenen Organen, die sich mit

Finanz-, Wirtschafts- und Innenpolitik befassen. Schon die Beziehungen unterhalb der Abteilungsleiterbene seien hier schwierig, wohingegen im Gesundheits- und Erziehungswesen sogar die Kooperation mit Abteilungsleitern und Staatssekretären funktioniere. Die Geber nehmen die Kooperationsbereitschaft allerdings unterschiedlich wahr. Dies reflektiert Bemühungen Mugabes, die Geber in zwei Kategorien einzuordnen: hier die besonders böswilligen Briten mit enger Gefolgschaft aus der EU, dort die nicht ganz so böswilligen anderen.

Lernerfahrung:

Die Erfahrungen bei der Kooperation mit dem Staat variieren je nach Funktion der Organe und nach Stellung des Ansprechpartners. Gute Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Stellen bieten sich vor allem bei den Ministerien und Einrichtungen für soziale Dienstleistungen.

Bei der Führungsschicht und den genannten Blockadekräften ist es schwer, Anknüpfungspunkte zu finden. Sie scheinen bedingungslos nach Macht bzw. nach deren Erhalt zu streben und alle anderen Aktivitäten diesem Ziel unterzuordnen. Der Dialog mit diesen Gruppen, vor allem mit den Hardlinern der Regierungspartei, mit der Regierung und den Sicherheitskräften, ist deswegen nahezu unmöglich. Dennoch lohnt es sich, über die Ursachen dieser Blockadehaltung nachzudenken und Strategien zu entwickeln, diese zumindest mittelbar aufzuweichen. Ein geringer Teil der Blockierer dürfte aufgrund ideologischer Verböhrtheit eng zu Mugabe stehen. Zumindest im erweiterten Führungskreis folgt ihm der weitaus größere Teil aber vermutlich vor allem

aus zwei Gründen: zum einen weil die eigene Bereicherung vom Fortbestand des Regimes abhängt, und zum anderen weil bei einem Regimewechsel strafrechtliche Verfolgung für Taten droht, die zur eigenen Macht- und Reichtumsmehrung begangen wurden.⁴⁴ Der anhaltende Niedergang der Wirtschaft führt dazu, dass die Gruppe der Blockierer aus ökonomischen Gründen kleiner wird. Darauf kann ein Patronagesystem in zweierlei Hinsicht reagieren: entweder das Stück für eine gleichbleibende Zahl von Essern verkleinern, bis letztlich keiner mehr satt wird, oder die Zahl der Esser reduzieren, was diese zu einer schrumpfenden Minderheit innerhalb der Elite macht.

Lernerfahrung:

Die Einbindung der simbabwischen spoiler scheint größtenteils nicht möglich und wenig zielführend. Zumindest bei ökonomisch motivierten Blockierern können Externe aber darauf setzen, dass deren Zahl sich durch die Wirtschaftskrise und der damit einhergehenden Verminderung der vom Patronagesystem Begünstigten verringern wird. Es gilt, Strategien zu entwickeln, wie mit solchen ehemaligen spoilern umgegangen werden soll. Bei Blockierern, die von Erwägungen der persönlichen Sicherheit geleitet sind, ist die Problematik weitreichender: Hier ist die Frage nach dem Umgang mit politischen Straftätern zentral, wenn der Übergang in Simbabwe gelingen soll.

⁴⁴ Letztgenannter Aspekt dürfte, verbunden mit der Befürchtung, dass die Regierungspartei ohne seine Führung auseinanderbrechen würde, auch wesentliche Motivation für Mugabe selbst sein, an der Macht festzuhalten.

Die staatliche Führung unterhält noch in zwei Bereichen Gespräche mit Gebern: Der erste Bereich betrifft die Kooperation mit den Institutionen der UN. Allerdings verzichtet UNDP nach Aussage bilateraler Geber unter Verweis auf die staatliche Souveränität weitestgehend auf Kritik an der Regierungspolitik. Auch mit den internationalen Finanzinstitutionen gibt es einen Austausch. In diesen Gesprächen zu finanziellen und makroökonomischen Fragen kommt es jedoch nicht zu einem tatsächlichen politischen Dialog oder zu Verhandlungen.

Zum anderen nimmt Simbabwe weiterhin an Verhandlungen und Treffen der *Southern African Development Community* (SADC) teil, das als einziges substantielles Dialogforum gelten kann. Hier hat sich in den vergangenen Monaten eine Ver-

änderung im Umgang mit Simbabwe abgezeichnet: Die SADC-Staaten, allen voran Südafrika, haben jahrelang erfolglos auf den Ansatz der stillen Diplomatie gesetzt und mussten sich von den westlichen Gebern die Kritik gefallen lassen, nicht ausreichend politischen Druck aufzubauen oder gar Solidarität mit Mugabe zu zeigen.⁴⁵ Mittlerweile scheint die SADC Reformen, vor allem die Abhaltung von Wahlen, nachdrücklich zu empfehlen und harte Kritik zu üben. Es wird sogar behauptet, die SADC-Staatschefs hätten mit einer Übernahme der EU-Reiserestriktionen gedroht.⁴⁶ Diesen regionalen Ansatz sollte die Gebergemeinschaft beachten und sich eng mit dem SADC-Vermittlungsprozess abstimmen. Die SADC-Ebene sollte auch bezüglich des künftigen EZ/TZ-Engagements unbedingt berücksichtigt werden.

Lernerfahrung:

Die Erhöhung des regionalen Drucks auf Simbabwe innerhalb der SADC ist für den politischen Dialog mit der staatlichen Führung förderlich und bietet Anknüpfungspunkte für die westlichen Geber, die auf eine enge Abstimmung mit diesem Vermittlungsprozess achten sollten. Allerdings ist zweifelhaft, ob die OECD-Prinzipien zu fragiler Staatlichkeit hier die geeignete Grundlage sind, da viele SADC-Staatschefs den Begriff „staatliche Fragilität“ nicht akzeptieren.

In Anbetracht des Kurswechsels der SADC sollten die westlichen Geber darauf achten, auf mögliche Signale des politischen Reformwillens aus Simbabwe schnell zu reagieren. Es besteht die Gefahr, dass die Geber sich im Misstrauen gegenüber der Regierung so sehr eingerichtet haben, dass sie diese Signale übersehen oder nicht ernst nehmen. Statt starr

auf die Erfüllung von vor langer Zeit definierten *benchmarks* zu beharren, sollten die Geber auf die erste reale Bewegung der Regierung in Richtung politische Öffnung – wie beispielsweise die Modifizierung oder gar Suspendierung repressiver Gesetze – flexibel reagieren.

Lernerfahrung:

Auf eindeutige Signale des politischen Reformwillens sollte unmittelbar und flexibel reagiert werden. Schritte, die die Regierung als Hinweis missverstehen könnte, dass die Geber ungeachtet der politischen Entwicklung zur Wiederaufnahme der EZ bereit sind, sollten aber vermieden werden. Als gute Möglichkeit haben sich Ansätze erwiesen, die unterhalb der politischen Sichtbarkeit auf technischer Ebene die Zusammenarbeit zu erweitern suchen.

45 Für diesen Vorwurf wurden verschiedene Gründe angeführt: angefangen vom schwierigen persönlichen Verhältnis zwischen Mugabe und Mbeki über die afrikanische Tradition, keine Kritik an Älteren zu üben, bis hin zu diversen innen- wie außenpolitischen Erwägungen der Staatschefs. Nicht zuletzt genießt Mugabe als ehemaliger Freiheitskämpfer Sympathien.

46 Über die Gründe dieses Kurswechsels wird viel spekuliert. Entscheidend sind wahrscheinlich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen des Flüchtlingsstroms aus Simbabwe sowie die Sorge Südafrikas und anderer Staaten um das Image der Region.

Wie erwähnt vermeiden die Geber weitgehend die politische Zusammenarbeit mit der Regierung und agieren in einem multilateralen Kontext oder über NRO. Dies soll verhindern, dass EZ-Vorhaben die gegenwärtige Regierung legitimieren bzw. stabilisieren. Allerdings muss kritisch gefragt werden, ob die derzeitigen EZ-Aktivitäten nicht doch indirekt zur Stabilisierung des Regimes beitragen: Die Regierung könnte durch die EZ von der Übernahme und den Kosten der sozialen Verantwortung entbunden werden. Man kann sogar behaupten, dass einige EZ-Vorhaben der Regierung durch die

Übernahme von Wohlfahrtsfunktionen unfreiwillig eine gewisse Output-Legitimität verschaffen. Dies würde die vergleichsweise gute Kooperation mit staatlichen Stellen, die sich mit sozialen Dienstleistungen befassen, erklären. Jenes Problem entzieht sich weitgehend pragmatischen Lösungen. Die gängige Einstellung unter den Gebern lautet diesbezüglich, dass man sich des Problems bewusst sei und es zu minimieren versuche, aber letztlich keine Alternative zur unerlässlichen humanitären Hilfe sehe.

Lernerfahrung:

Die Gefahr, durch EZ-Vorhaben indirekt das Regime zu stabilisieren, indem man die Regierung von der Übernahme und den Kosten der sozialen Verantwortung entlastet, ist – besonders im Bereich Wohlfahrt – gegeben. Dieses Risikos sollte sich die EZ bewusst sein und versuchen, es zu minimieren, auch wenn es nicht möglich ist, es gänzlich zu umgehen.

Die EZ-Vorhaben mit direktem Governance-Bezug beschränken sich mittlerweile auf die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen. Fast alle Geber betonen, dass trotz des autoritären Charakters des Regimes aus zwei Gründen weiterhin hinreichende Freiräume zur Kooperation mit der Zivilgesellschaft bestehen. Zum einen weiß die Regierung, dass sie die Geber nicht gänzlich vertreiben darf, um nicht jegliche Output-Legitimität im Bereich Wohlfahrt zu verlieren. Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft wird hierfür als Preis akzeptiert. Zum anderen sieht sich die Regierung in einer ausreichend starken Position, um sich über diese Kooperation nicht zu sehr sorgen zu müssen. Hinsichtlich der Lage in den ländlichen Gebieten

finden sich unterschiedliche Einschätzungen. Einerseits wird eine gewisse Entspannung der Lage festgestellt, seit es wieder möglich ist, neben Projekten in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Nahrungsmittelhilfe auch Seminare zur politischen Bildung durchzuführen. Andererseits widerspricht diesem Eindruck jedoch, dass Polizei und Geheimdienst bei solchen Seminaren beinahe omnipräsent sind und im Zweifelsfall einschreiten. Die staatlichen Stellen scheinen bei den Anbietern politischer Bildungsmaßnahmen zwischen kirchlichen Organisationen und anderen NRO zu unterscheiden. Offensichtlich werden ersteren größere Spielräume gewährt, obwohl auch die Kirchen Mühe jüngst massiv kritisierten.

Lernerfahrung:

Dem fehlenden Kooperationswillen der Regierung begegnet die EZ besonders bei Projekten mit direktem Governance-Bezug mit einer Verlagerung der Zusammenarbeit auf zivilgesellschaftliche Gruppen. Trotz des autoritären Regimes bestehen hier gewisse Freiräume zur Kooperation, insbesondere mit Kirchen.

Auch wenn die internationale Gebergemeinschaft in der Kooperation mit dem Staat ein Worst-Case-Szenario nicht außer Acht lassen darf, sollte eine Diskussion über die Prioritäten bei einer etwaigen vollen Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit dem Staat vorangetrieben werden. Ein unreflektiertes und aus der Not geborenes, übereiltes Anknüpfen an den *status quo ante* erscheint nicht sinnvoll. Zur Unterstützung eines Transformationsprozesses ergeben sich in der Regierungsberatung große Bedarfe im Bereich Good Governance. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Reform des Sicherheitssektors, die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit und die horizontale und vertikale Gliederung der Verwaltung. Aber auch die Verfassungsreform, der Aufbau eines pluralistischen Parteiensystems und die Förderung der Schnittstellen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bedürfen besonderer Beachtung. In diesen Feldern befindet sich die deutsche EZ in Simbabwe in einer hervorragenden

Ausgangsposition: Deutschland ist mit drei politischen Stiftungen, der GTZ, dem DED und den kirchlichen Entwicklungsdiensten, die ihre Arbeit in letzter Zeit stärker politisiert haben, vor Ort präsent.

Es ist wichtig, dass die Geber ihre Abstimmung über die Ausgestaltung einer künftigen Entwicklungszusammenarbeit, ausgerichtet an den zu erwartenden Prioritäten einer neuen Regierung, intensivieren. Dazu gibt es bereits erste Ansätze: Die Weltbank hat die Einrichtung eines *Multi Donor Trust Fund* initiiert, der für eine solche Abstimmung die Voraussetzungen vor allem in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik schaffen soll. Ein verbesserter Austausch über die eigenen Prioritäten unter den Gebern selbst erscheint vor allem deshalb geboten, weil es hier bislang zu Missverständnissen kam.⁴⁷

Lernerfahrung:

Die Diskussion über die Prioritäten im Falle einer Wiederaufnahme der Kooperation mit dem Staat bei Regimewechsel oder -öffnung sollte – unter Beachtung der mutmaßlichen Schwerpunktsetzung einer neuen Regierung – vorangetrieben werden. Ebenso wichtig ist, dass die Geber die Abstimmung untereinander verbessern. Letzteres erfordert ein hohes Maß an wechselseitigem Vertrauen, etwa im Hinblick darauf, dass die im Rahmen der Abstimmung erhaltenen Informationen über Strategien und Partner vertraulich behandelt werden. Darüber hinaus gilt die Faustregel: Je technischer und weniger politisch der Gegenstand der Abstimmung und je homogener die Zusammensetzung der Gruppe ist, desto effektiver die Kooperation.

3.2 EZ mit nichtstaatlichen Akteuren

Die Einstellung bzw. Reduzierung der staatlichen bilateralen EZ führte zu einer verstärkten Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren. An einer Zusammenarbeit sind vor allem NRO, die ihre Rolle in der Fürsprache für Unterdrückte und Benachteiligte sehen, und die Oppositionsparteien interessiert. Die parteipolitische Opposition und die Zivilgesellschaft sahen sich lange Zeit als integrale Bestandteile einer geschlossenen Bewegung, weshalb sie beide in diesem Abschnitt behandelt werden. Diese Gruppe umfasst viele Reformer, wengleich sie alles andere als homogen ist: Ein Teil von ihr setzt sich für einen liberalen demokratischen Rechtsstaat ein; andere repräsentieren Geschäftsinteressen und hoffen auf eine

Hinwendung zur Marktwirtschaft; wieder andere entstammen der Gewerkschaftsbewegung oder engagieren sich wegen der Diskriminierung ihrer ethnisch-regionalen Identität. Machtgerangel und undemokratisches Verhalten einiger Oppositionspolitiker und Führer der Zivilgesellschaft haben teilweise Klüfte zwischen einzelnen Reformgruppen entstehen lassen und Zweifel an deren Zielen und Interessen geweckt. Dennoch dürfte die große Mehrheit Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als Ziel verfolgen. Die seit jeher angelegten Bruchlinien in der Bewegung haben sich aber in den vergangenen fünf Jahren verstärkt: Zentral ist die Frage, ob die Durchsetzung einer demokratischen Verfassung oder die Ablösung von Mugabe und der ZANU-PF vorrangig sein sollte. Die Zivil-

⁴⁷ Dies belegen etwa die Bereiche Landwirtschaft und Landreform, die nach Meinung der meisten bilateralen Geber von den Briten besetzt sind. Letztere setzen aber in Wirklichkeit andere Schwerpunkte.

gesellschaft drängt mehrheitlich auf ersteres, um überhaupt freie, faire Wahlen erreichen zu können und die Gefahr abzuwenden, dass eine in die Regierung gewählte Oppositionspartei schnell das Interesse an einer Verfassungsänderung verliert. Die Oppositionsparteien ihrerseits sehen wenig Sinn darin, mit einer dominanten, in ihren Augen illegitimen Regierung über eine neue demokratische Verfassung zu diskutieren. Die zweite zentrale Bruchlinie, die quer zu den Oppositionsparteien und der Zivilgesellschaft verläuft, bezieht sich auf die Frage, ob man auf rechtsstaatliche Mittel oder auf Massenproteste – unter Inkaufnahme einer gewissen Eskalationsdynamik – setzen sollte. Vor allem die Oppositionspartei MDC war in dieser Frage zerstritten und spaltete sich letztlich an ihr. Die Niederschlagung einer Veranstaltung im März

2007 und das Ausbleiben großer Proteste in der Folgezeit veranlasste selbst Oppositionspolitiker, die bislang Massenmobilisierungen favorisierten, zur Abkehr dieser Strategie. Dies implizierte eine Annäherung an den legalistischen Flügel des MDC sowie die Bereitschaft, sich verstärkt in dem von der SADC vermittelten politischen Dialog mit der Regierung zu engagieren. Dieser Prozess führte im September 2007 zu der überraschenden Zustimmung beider MDC-Flügel zu einer weiteren, für die Regierung günstigen Verfassungsänderung. Gerüchteweise handelt es sich um den ersten Teil eines umfassenderen Pakets, das insgesamt auf eine politische Öffnung zielt. Die sogenannte „Pretoria-Vereinbarung“ traf dennoch auf vehemente Kritik der Zivilgesellschaft, deren Vorwürfe an den MDC von Naivität bis Verrat reichten.⁴⁸

Lernerfahrung:

Die politische Opposition und die Zivilgesellschaft, die beide mehrheitlich einen demokratischen Wandel anstreben, bieten Entwicklungspotenzial und kommen als drivers of change in Frage. Konfliktlinien zwischen diesen Gruppierungen kreisen um die Fragen der primären Zielsetzung, der optimalen Konfliktstrategie und des Umgangs mit der Regierung im Falle (scheinbarer) Verhandlungsbereitschaft.

Sowohl die Oppositionspartei MDC als auch die meisten der *advocacy groups* haben außerdem Strukturen entwickelt, die sie als Kooperationspartner geeignet erscheinen lassen. Bei letzteren gilt dies vor allem für Organisationen, die sich für Menschen- und Frauenrechte sowie für Verfassungsänderungen engagieren. Bei der Gestaltung der Kooperationsbeziehungen setzen weniger der Wille und die Fähigkeiten aufseiten der genannten Akteure als vielmehr die Vorgaben des Staates enge Grenzen. Das simbabwische Parteienrecht verbietet die Förderung von Parteien durch ausländische

Organisationen. Das neue NRO-Gesetz erlaubt keine externe Finanzierung von Gruppen, die sich um Menschenrechte, Demokratie und Good Governance bemühen. Generell hat sich gezeigt, dass das Regime kirchlichen Gruppierungen den größten Handlungsspielraum zugesteht. Handelt es sich zudem um eine Organisation, die der ZANU-PF und staatlichen Organisationen in Jahrzehnten der Kooperation in vielen Feldern vertraut geworden ist,⁴⁹ dann kann sie auch politisch sensible Programme anbieten.

⁴⁸ Auch im Allgemeinen gehen die Interpretationen darüber, was die Regierung mit der Vereinbarung bezwecken will, weit auseinander: Skeptiker weisen darauf, dass die Regierung die Opposition schon mehrfach getäuscht habe; Optimisten sehen den erhöhten Druck der SADC-Nachbarstaaten als wesentlichen Grund für eine neue Bereitschaft Mugabes, über Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung zu verhandeln.

⁴⁹ Ein Beispiel für eine solche Organisation ist Silveira House.

Lernerfahrung:

Hauptziel der Unterstützung der Zivilgesellschaft muss unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen sein, die Existenz einer kritischen Masse von politischen Aktivist/-innen im Land abzusichern, um den gesellschafts-politischen Druck auf die Regierung aufrechtzuerhalten und ein etwaiges window of opportunity nutzen zu können. Die Oppositionspartei MDC und die meisten advocacy groups verfügen über den Willen, die Strukturen und Fähigkeiten, die sie als Partner externer Geber qualifizieren. Die Kooperation wird allerdings durch staatliche Vorgaben sehr eingeschränkt. EZ-Vorhaben mit politischem Gehalt lassen sich noch am ehesten in der Zusammenarbeit mit kirchlichen Gruppierungen umsetzen. Als Zielgruppe von solchen Vorhaben eignen sich die Lokalräte, da sie ein Minimum an demokratischer Legitimation aufweisen und in ihrer Rolle gegenüber der lokalen Exekutive der Stärkung bedürfen.

Im Hinblick auf die Legitimität nichtstaatlicher Partner besteht bei der Oppositionspartei MDC kein Zweifel, dass sie für viele Simbabwe/-innen eine legitime Vertreterin ihrer Interessen ist. Die Spaltung der Partei führt allerdings zur Frage, welche der beiden Fraktionen unterstützt werden sollte. Es gibt Hinweise, dass die Tsvangirai-Fraktion größeren Zuspruch als die Mutambara-Fraktion genießt. Gleichzeitig scheint es um deren partei-interne Demokratie und Rechenschaftspflicht aber deutlich schlechter bestellt.

In Bezug auf die *advocacy groups* stellt sich die Frage der Legitimität grundsätzlicher. Zwar kann angenommen werden, dass sie Interessen vertreten, die von vielen Simbabwe/-innen geteilt werden. Ob dies auch für ihre politischen Ansätze gilt, ist

allerdings zweifelhaft. Jedenfalls handelt es sich bei der Mehrzahl der *advocacy groups* um relativ kleine, von der städtischen, weißen Mittelschicht dominierte Gruppen.⁵⁰ Bei ihnen ist sowohl die Mitgliederstruktur als auch die Beteiligung der Mitglieder an Entscheidungen unklar.

Im Zusammenhang mit den EZ-Instrumenten, die bei der Förderung der Zivilgesellschaft zum Einsatz kommen, hat die deutsche EZ gute Erfahrungen mit einem NRO-Fonds als Finanzierungsmodalität gesammelt. Ein maßnahmengebundener Finanzierungsmodus setzt die Antragsteller aus der Zivilgesellschaft allerdings großen Belastungen aus. Deshalb sollte ein derartiger Fonds von der Praxis der alleinigen Projektfinanzierung Abstand nehmen.

Lernerfahrung:

Zur Förderung der Zivilgesellschaft hat sich unter restriktiven Bedingungen das Modell eines NRO-Fonds als Finanzierungsmodalität bewährt. Ein derartiger Fonds sollte auch projektungebundene Allgemerkosten zentraler zivilgesellschaftlicher Organisationen übernehmen. Bei der Auswahl letzterer ist kritisch zu fragen, inwieweit sie gesellschaftliche Anliegen vertreten bzw. gegenüber ihren Stakeholdern Rechenschaft ablegen und intern demokratischen Anforderungen genügen.

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich die Förderung der Oppositionsparteien und der *advocacy groups* negativ auf die Staatlichkeit Simbawwes auswirken würde, indem sie zum Aufbau von langfristigen Parallelstrukturen führt. Die Parteien sind per se auf den Staat ausgerichtet. Von den *advocacy groups* nimmt man an, dass eine große Zahl ihrer Führer nach einem politischen Wandel in die

Regierung wechseln würde. Anders ist dies im Fall vieler Selbsthilfeorganisationen, die aufgrund der Krise der vergangenen Jahre an Bedeutung gewonnen haben. Sie haben mit Unterstützung der Geber zum Teil staatliche Kernfunktionen in der Nahrungsmittelversorgung sowie im Bildungs- und Gesundheitswesen übernommen. Viele befinden sich in kirchlicher Trägerschaft, was Ausdruck der großen

50 Bemerkenswerte Ausnahmen sind die National Constitutional Assembly, die Crisis in Zimbabwe Coalition und die Save Zimbabwe Campaign.

Rolle der Kirchen und Resultat davon ist, dass der Staat die Eigenständigkeit kirchlicher Träger eher toleriert als anderer. Eine weitere intensive Förderung dieser Gruppen birgt durchaus die Gefahr des Aufbaus nichtstaatlicher Parallelstrukturen. Allerdings sind in Simbabwe etatistisches Denken und das Idealbild des funktionierenden Staates relativ stark verankert. Insofern ist zu erwarten, dass sich die Bevölkerung nach einem Regimewechsel erneut verstärkt dem Staat zuwendet und die Mehrzahl der Selbsthilfegruppen diesem

auch wieder die Erfüllung staatlicher Kernaufgaben überlässt. Bis dahin besteht die wesentliche Herausforderung für die auf einen demokratischen Wandel zielenden Geber darin, der Kooperation mit jenen Gruppen politischen Gehalt zu verleihen. Auch hier dürfte dies im Falle der kirchlichen Organisationen aufgrund ihres umfassenden gesellschaftspolitischen Auftrags und ihrer relativen Stärke am leichtesten sein. Bei anderen dominiert häufig die Furcht, durch eine Politisierung der eigenen Arbeit in das Fadenkreuz der Sicherheitskräfte zu geraten.

Lernerfahrung:

Die Gefahr des Aufbaus langfristiger Parallelstrukturen ist bei der Unterstützung der Oppositionsparteien und advocacy groups nicht gegeben. Problematischer ist eine weitergehende intensive Förderung der Selbsthilfegruppen, die sich zunehmend der Erfüllung (wohlfahrts-)staatlicher Kernfunktionen gewidmet haben. Angesichts der etatistischen Grundhaltung vieler Simbabwe/-innen ist das Risiko, dass langfristig Parallelstrukturen entstehen, aber insgesamt gering. Gegebenenfalls ist sogar die Förderung der politischen Rolle von Selbsthilfeorganisationen sinnvoll.

Eine weitere wichtige Akteursgruppe bilden die Unternehmer/-innen. Die Mehrzahl von ihnen leidet zwar massiv unter der Wirtschaftspolitik und missbilligt sie. Dennoch verfolgen sie eine bedingungslose Überlebensstrategie. Aus Furcht, durch Kritik weitere unternehmensfeindliche Regierungsakte oder Enteignung zu provozieren, arrangiert man sich mit den staatlichen Vorgaben und bemüht sich gleichzeitig, illegalen Geschäften und Korruption weitgehend fernzubleiben. Offen ist, wie sich der kürzlich verabschiedete *Indigenisation and Economic Empowerment Bill* auswirkt. Denkbar ist stärkerer Widerstand gegen das Regime. Es könnte aber auch sein, dass die Unternehmer/-innen noch mehr als bisher jede Auffälligkeit vermeiden, um der Anwendung des Gesetzes zu entgehen. Vertrauen in die neue Regierung vorausgesetzt, wird der Privatwirtschaft jedoch eine zentrale Rolle beim Wiederaufbau zukommen.

Demgegenüber werden die traditionellen Autoritäten, die *chiefs* und *village headmen*, durch staatliche Stellen kontrolliert bzw. sind kooptiert. Auch wenn sie in ländlichen Hochburgen der Opposition regimekritisch sein mögen, können sie ihre Haltung nicht öffentlich äußern, ansonsten droht ihnen sofortige Entmachtung. So gelten sie fast durchgängig als Handlanger des Regimes, die sich zur Unterdrückung der lokalen Opposition missbrauchen lassen. Dies ist letztlich auch das Ergebnis einer jahrzehntelangen Praxis, in deren Folge die *chiefs* ihre Autorität weniger der Gefolgschaft in ihren Gemeinden verdanken als ihrer Einsetzung durch staatliche Stellen, das heißt, durch den Präsidenten oder den Minister für Lokalverwaltung. Allein für die spirituellen Medien, die in der Vergangenheit politischen Widerstand mobilisierten, kann dies nicht behauptet werden. Es bestehen aber große Zweifel, dass sie für eine erneute politische Mobilisierung über ausreichend Gefolgschaft verfügen und ob sie sich tatsächlich gegen die jetzige Regierung wenden würden.

Lernerfahrung:

Die simbabwische Privatwirtschaft erscheint derzeit nicht als driver of change für einen gesellschaftspolitischen Wandel. Die Einbindung traditioneller Autoritäten ist angesichts ihrer umfassenden Kooptation durch die Regierung kein gangbarer Weg, um zivilgesellschaftliche Kräfte zu fördern.

Die Diaspora hingegen hat inzwischen eine Größe und Vielfalt erreicht, die auch ihren zivilgesellschaftlichen Formierungen Gewicht verleiht. Zwar sind ihre unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten gering. Sie kann jedoch zum einen eine wichtige Rolle bei der politischen Meinungsbildung in den Nachbar-

staaten Simbabwes spielen. Zum anderen wird es nach einem möglichen politischen Wandel wichtig für die Zukunft des Landes sein, einen Teil der Diaspora zur Rückkehr zu bewegen und sie in die Entwicklung und den Wiederaufbau aktiv einzubeziehen.

Lernerfahrung:

Angesichts der wichtigen Rolle der Diaspora im regionalen Meinungsbildungsprozess sowie in Bezug auf eine künftige Staatsentwicklung sollte die Zusammenarbeit mit ihr schon zum heutigen Zeitpunkt wichtiger Bestandteil der Arbeit der Geber sein.

Bei der Förderung der Zivilgesellschaft bietet sich als zusätzliches Arbeitsfeld für die nähere Zukunft das Thema „Kultur der Straflosigkeit“ an, um auf einen simbabwischen *truth- and reconciliation-*Prozess hinzuwirken. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zum Abbau der innergesellschaftlichen Polarisierungen und böte die Chance, sozialer Gerechtigkeit eine nachhaltige Basis zu verschaffen. Gerade von der Zivilgesellschaft wird ein Bruch mit der Kultur der Straflosigkeit massiv eingefordert. Demgegenüber steht die ungeklärte Frage, wie dieser Bruch auszusehen hat, ohne das Gelingen eines möglichen politischen Übergangs zu gefährden. Der Zerfall der politischen und moralischen Kultur des Landes betrifft vor allem die heranwachsende Generation. Um dieser eine

moderne ideologische und überlebensfähige Alternative zu bieten, sind gezielte Konzepte sowohl klientenspezifisch als auch in den allgemeinen Bildungssektoren dringend nötig. Im Feld der Konfliktprävention verdienen überdies die meist jugendlichen Personen, die sich in der Vergangenheit paramilitärischen Gruppen angeschlossen haben, besondere Aufmerksamkeit. Viele von ihnen gelten mittlerweile als frustriert und nicht länger bereit, sich weiter politisch instrumentalisieren zu lassen, wurden doch ihre Erwartungen nur selten erfüllt. Vor dem Hintergrund ihrer paramilitärischen Ausbildung – und dem damit verbundenen erheblichen Störpotenzial – muss ihnen durch gezielte Ausbildungsprogramme eine Alternative zum Gewalteinsatz als Einkommensquelle geschaffen werden.

Lernerfahrung:

Der Kampf gegen Straflosigkeit und eine gezielte Förderung von Jugendlichen ist unabdingbar für den Erfolg einer künftigen Staatsentwicklung. Das Nachdenken darüber, welche Alternativen zur Gewaltanwendung den Milizen und sogenannten war veterans angeboten werden können, gehört zu den vorrangigen Aufgaben externer Akteure.

3.3 Interaktionsräume

Die Verhärtung der politischen Lage hat sowohl die Zahl als auch die Größe der Schnittstellen zwi-

schen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren stark reduziert. Zyniker behaupten, die Kooperation sei am dichtesten, wenn Oppositionelle von

Sicherheitskräften verhaftet würden. Zwei Bereiche spielen trotzdem weiterhin eine wesentliche Rolle: Auf lokaler Ebene gibt es einen intensiven Austausch zwischen Selbsthilfeorganisationen und untergeordneten Staatsorganen. Dieser hat bisher jedoch kaum politischen, sondern eher technischen Charakter, und eine Politisierung dürfte dem Austausch meist ein schnelles Ende setzen. Die Ausnahme scheinen nach wie vor die Bildungsprogramme und Führungskräfte-seminare kirchlicher Gruppen zu sein.

Zivilgesellschaftliche Gruppen betonen außerdem, wie wichtig ihnen nach wie vor der Zugang zum Parlament sei. Die Parlamentsausschüsse laden NRO zur Anhörung ein. Selbst wenn es den NRO nicht mehr möglich ist, auf die Meinungsbildung der mugabetreuen Mehrheit Einfluss zu nehmen, ist ihnen wichtig, dass ihre Positionen in die Protokolle der Parlamentsausschüsse Eingang finden und dass sie in dieser Arbeit von den Gebern weiterhin unterstützt werden.

Lernerfahrung:

Zur Förderung der Zivilgesellschaft hat sich unter restriktiven Bedingungen das Modell eines NRO-Fonds als Finanzierungsmodalität bewährt. Ein derartiger Fonds sollte auch projektungebundene Allgemerkosten zentraler zivilgesellschaftlicher Organisationen übernehmen. Bei der Auswahl letzterer ist kritisch zu fragen, inwieweit sie gesellschaftliche Anliegen vertreten bzw. gegenüber ihren Stakeholdern Rechenschaft ablegen und intern demokratischen Anforderungen genügen.

4 Bewertung und Schlussbetrachtung

Trotz der prekären Lage in Simbabwe lassen sich eine Reihe von zivilgesellschaftlichen – und sogar staatlichen – Akteuren identifizieren, die als *drivers of change* in Betracht kommen und sich als Kooperationspartner für die Gebergemeinschaft anbieten, um die humanitäre Versorgung der Bevölkerung zu sichern und gesellschaftspolitischen Wandel zu fördern. Die Gefahr, dadurch indirekt das Regime zu stabilisieren, ist allerdings – besonders im Bereich Wohlfahrt – trotzdem gegeben.

In Bezug auf die EZ-Instrumente hat sich die TZ unterhalb der Ebene der politischen Sichtbarkeit als ein guter Ansatz erwiesen. Das Modell eines NRO-Fonds hat sich als Finanzierungsmodalität bewährt, um zivilgesellschaftliche Partner zu unterstützen.

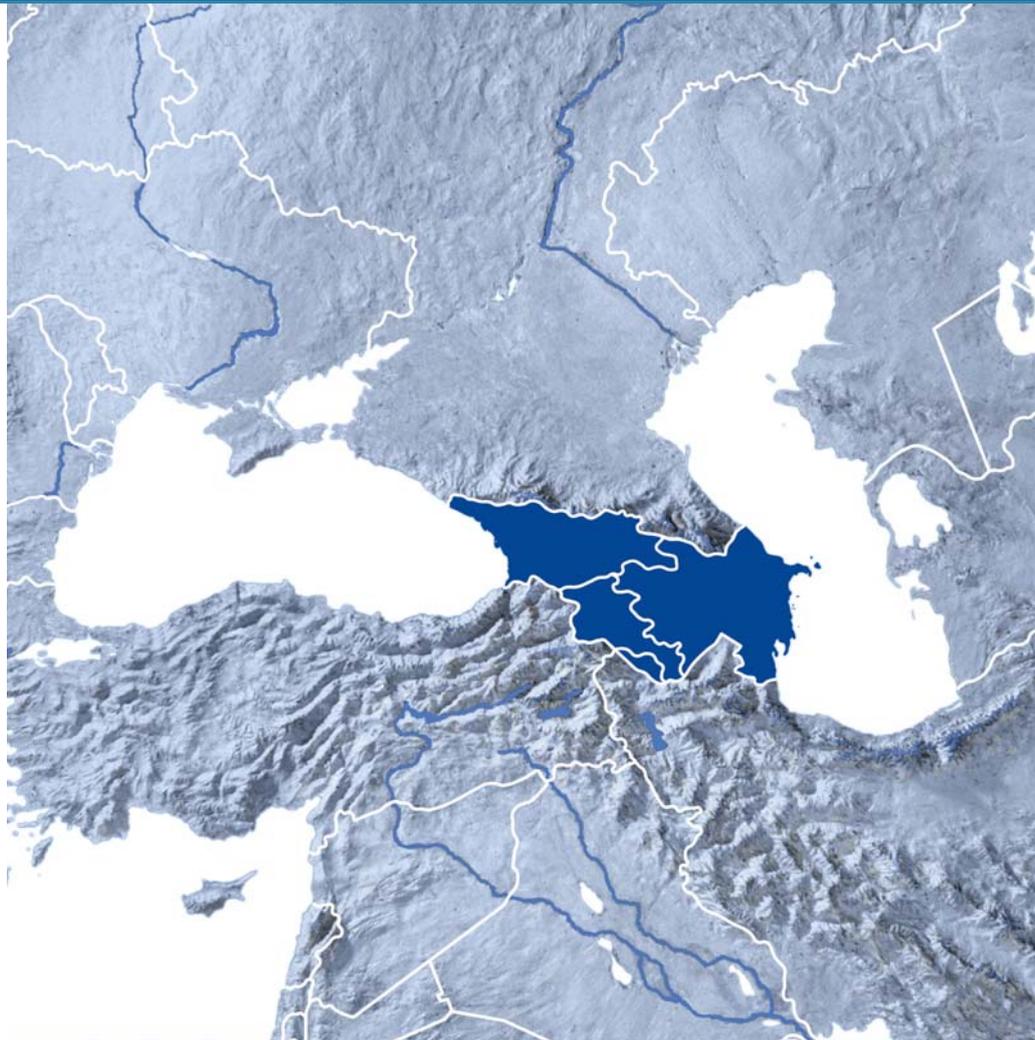
Im Falle eines politischen Wandels ist es vordringlich, zur Behebung rechtsstaatlicher Defizite beizutragen. Besonders die verstärkte Neigung in einigen ländlichen Gebieten, sich vermeintliches Recht auch mit Gewaltanwendung zu verschaffen, sowie das gehäufte Auftauchen von Privatmilizen stellen das Gewaltmonopol des Staates bereits heute grund-

sätzlich in Frage. Der Gefahr, dass die Patrone der Privatmilizen diese nach einer politischen Öffnung gegen den Staat mobilisieren, wurde bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Auch der schwer zu behebbende strukturelle und politisch-kulturelle Schaden sowie die Frage nach dem Umgang mit politischen Straftätern sind wichtige Themen eines politischen Wandels.

Nach wie vor besteht aber in wichtigen Bereichen eine ausreichend kritische Masse, die nach einem Wandel diese Fragen gemeinsam mit einer reformwilligen Regierung angehen könnte. Ihre Aufrechterhaltung und Stärkung muss ein wesentliches Anliegen der EZ sein. Die jüngsten Ereignisse, vor allem der verstärkte Druck im Rahmen der SADC, geben Anlass zur Hoffnung, dass ein Wandel, wenn nicht abrupt und schnell, so doch vielleicht graduell und langsam eintreten könnte. Hier gilt es, auf politischen Reformwillen flexibel und unmittelbar zu reagieren sowie sich eng mit dem SADC-Prozess abzustimmen. Aber auch die Abstimmung der Geber untereinander – die in einem schwierigen entwicklungspolitischen Kontext noch wichtiger als unter herkömmlichen Bedingungen ist – sollte verbessert werden.

6

Lernerfahrungen aus dem Südkaukasus⁵¹



1 Einleitung

Die drei Länder der Region Südkaukasus – Armenien, Aserbaidschan und Georgien – werden einzeln in der Regel nicht als fragil eingestuft. Gemäß des *Failed States Index des Fund for Peace* liegen die Länder aber im gefährdeten Bereich. Alle drei weisen bestimmte Governance-Defizite auf, deren Ausweitung entgegengewirkt werden muss, um vorbeugend ein Abgleiten in staatliche Fragilität zu verhindern.

Obwohl Armenien, Aserbaidschan und Georgien sehr unterschiedlich sind, verbinden sie einige spezifische Problemstellungen: Der Zusammenbruch der Sowjetunion hat in allen drei Staaten die Wirtschaften stark beeinträchtigt und Produktions- und Handelsbeziehungen aufgelöst. Die Folgen sind hohe Verschuldung und Arbeitslosigkeit, schlechte Infrastruktur, schwache Gesundheitssysteme und weit verbreitete Armut. Neben regionalen Konflikten weisen alle drei Länder autoritäre Tendenzen in unterschiedlichem Maß auf. Außerdem mangelt es an Rechtssicherheit, und es herrschen Behördenwillkür und ein hohes Maß an Korruption. Dies führt zu einem mangelnden Vertrauen der Bürger/-innen in den Staat.

Diese Problemstellungen der Region führen zu spezifischen Herausforderungen für die Internationale Zusammenarbeit (IZ), denen die deutsche IZ auf besondere Weise Rechnung trägt: Seit 2001 verfolgt sie – in Ergänzung zur bilateralen Zusammenarbeit mit den drei Ländern des Südkaukasus – einen Regionalansatz. Anders als die übrigen hier versammelten Studien beschäftigt sich die vorliegende Abhandlung folglich nicht mit einem einzelnen Partnerland, sondern mit einer Region. Dabei wird auch nach dem Mehrwert eines regionalen IZ-Ansatzes gefragt. Der Fokus ist auf Lernerfahrungen gerichtet, die die deutschen Durchführungsorganisationen bei der Umsetzung des Regionalansatzes im Bereich Rechtsstaatlichkeit gemacht haben. Der Schwerpunkt liegt auf den Justizreformen, die bereits gefördert wurden. Die Unterstützung von Staatsentwicklung im Bereich Rechtsstaatlichkeit/Justizwesen als einer der staatlichen Kernaufgaben gilt dabei als ein Weg, um

staatlicher Fragilität entgegenzuwirken bzw. sie vorbeugend zu verhindern. Den Staat in der Wahrnehmung dieser Kernfunktion zu stärken ist aber nicht das alleinige Ziel. Auch das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren muss berücksichtigt werden, um eine konstruktive Beziehung zwischen Staat und Bürger/-innen zu ermöglichen.

2 Kontext und die Rolle externer Akteure im Staatsentwicklungsprozess

2.1 Rahmenbedingungen der Region/der Partnerländer für die IZ

Als Knotenpunkt zwischen Asien und Europa wurde die Region im Verlauf ihrer Geschichte von unterschiedlichen Mächten dominiert. Der internationale Kontext ist auch heute noch schwierig und nicht notwendigerweise förderlich für die demokratische Entwicklung der drei Länder. So suchen diese den Ausgleich zwischen der ehemaligen „Kolonialmacht“ Russland einerseits und den USA sowie weiteren westlichen Staaten andererseits. Konfligierende Interessen betreffen gegenwärtig vor allem die Rolle des Südkaukasus als eines wichtigen Transportkorridors für Energieressourcen zwischen Ost und West. Auch die Existenz gewaltsamer transnationaler Netzwerke stellt ein Problem der ethnisch und religiös heterogenen Region dar. Weiterhin liegt sie in geografischer Nähe zum instabilen Nordkaukasus sowie dem weiteren Nahen und Mittleren Osten. Sie ist mit historisch gewachsenen, ungelösten Konflikten in Abchasien und Südossetien (Georgien) sowie mit dem Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach aber auch selbst eine Konfliktregion. Diese Konflikte waren bald nach den 1991 erlangten Unabhängigkeiten zunächst hoch gewaltsam eskaliert. Inzwischen verharren sie auf überwiegend gewaltfreiem Niveau mit periodischen Zuspitzungen und Zwischenfällen, ohne dass es zu einer dauerhaften, friedlichen Lösung kommt.

Seit ihrer staatlichen Unabhängigkeit befinden sich alle drei Länder in einem schwierigen Transformationsprozess. Eine gewachsene Kultur der gewalt-

51 Die vorliegende Kurzdarstellung basiert auf einer internen Gutachterstudie für das BMZ, die im Januar 2008 fertiggestellt wurde. Autoren sind Pamela Jawad, Mitarbeiterin der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und der GTZ, sowie Zeno Reichenbecher, GTZ-Langzeitexperte.

freien Konfliktlösung existiert im Südkaukasus ebenso wenig wie eine Tradition des Minderheitenschutzes und des Föderalismus. Zentrale Herausforderungen für die drei Länder sind das Ringen um staatliche Integrität, die Lösung der Minderheiten- und Autonomiefragen, die Bewältigung der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme, der Kampf gegen Klientelismus und Korruption sowie die Festigung demokratischer Strukturen. Rechtsstaatlichkeit und eine unabhängige Justiz sind hierfür notwendige Voraussetzung; Gewährleistet der Staat nicht die Existenz eines funktionierenden, unabhängigen und für jeden Einzelnen zugänglichen Justizwesens, sind die Bürger/-innen kaum in der Lage, ihr Recht durchzusetzen. Dies beeinträchtigt das Vertrauen, das die Bevölkerung in staatliche Institutionen setzt. Dadurch verlieren letztere an Legitimität, und es besteht die Gefahr, dass der Staat in die Fragilität abgleitet. Mangelnde Rechtssicherheit führt zudem zu Selbstschutz und Selbstjustiz der Bevölkerung. Insofern sind rechtsstaatliche Strukturen auch für eine wirksame Krisenprävention und staatliche Stabilität notwendig. Ebenso essenziell sind sie für die Gewährleistung menschlicher Sicherheit und für die Planungsicherheit wirtschaftlich tätiger Akteure.

Die Rahmenbedingungen und Governance-Entwicklung der drei Länder gestalten sich im Einzelnen wie folgt:

Armenien konnte seit der Unabhängigkeit eine makroökonomische Stabilisierung erreichen, die auch mit einer sinkenden Armutsrate einherging. Das Land wies aber lediglich im Jahr 2006 nach kontinuierlichen Verschlechterungen seit den späten 1990er Jahren eine leichte Verbesserung der Governance auf. Es existiert kein effektives System der *checks and balances*; die Macht ist beim Präsidenten konzentriert. Politische und wirtschaftliche Eliten sind eng verknüpft; Korruption ist trotz eines 2006 aufgelegten Antikorruptionsprogramms weit verbreitet. Obwohl zivilgesellschaftliche Gruppen in Armeniens öffentlichem Leben zunehmend aktiver werden, sind sie nach wie vor durch finanzielle Einschränkungen behindert. Wahlfälschungen haben zu einem Zynismus der Öffentlichkeit gegenüber den Behörden beigetragen.

Skeptisch ist die Bevölkerung auch im Hinblick auf den Wert von Partizipation durch politische und bürgerliche Aktivitäten. Außenpolitisch sind die Beziehungen zur Türkei schwierig. Mit dem Nachbarland Aserbaidschan befindet man sich offiziell weiter im Kriegszustand. Armenien ist mit dem Kreml verbündet; zuletzt hat die energiepolitische Abhängigkeit des Landes von Russland allerdings etwas abgenommen. Dies hat die Diversifizierung der politischen Orientierung Armeniens gefördert und trägt zu einer Annäherung an Europa bei.

Demgegenüber sind die Beziehungen von Aserbaidschan zu Russland schwierig. Das einzige Nachbarland, zu dem ein gutes Verhältnis besteht, ist Georgien, das für Aserbaidschan auch einen wichtigen Zugang zu internationalen Märkten darstellt. Aserbaidschan ist ein autoritäres Regime. Seit der Übernahme des Präsidentenamts durch Ilham Aliyev im Oktober 2003 haben sich die Demokratiewerte stetig verschlechtert. Die Governance verbesserte sich zunächst leicht und stagniert seit 2005 auf relativ niedrigem Niveau. Die Macht im Staat ist auch hier stark beim Präsidenten konzentriert. Dem hohen Maß an Korruption wird nicht glaubwürdig entgegen gewirkt. Die hohen Staatseinnahmen aus der Erdölförderung kommen nur einer kleinen Elite zugute. Zivilgesellschaftliche Organisationen sehen sich nach wie vor mit Schwierigkeiten bei der Registrierung, Besteuerung und Finanzierung konfrontiert. Unter den geschätzten 1.500 NRO sind kaum potenzielle Partner für Geberinitiativen zu finden, die Demokratie und Menschenrechte fördern. Oft greift die IZ deshalb auf internationale NRO zurück.

Georgien verfolgt seit seiner Unabhängigkeit 1991 einen explizit westlich orientierten außenpolitischen Kurs; mit der Verfassung von 1995 wurden formal demokratische Grundprinzipien eingeführt. In der späten Schewardnadse-Ära kam es aber in fast allen Politikbereichen zu einer massiven Verschlechterung der Governance-Performance. Klientelismus, endemische Korruption und eine Verschlechterung der Sicherheitslage resultierten sukzessive in einer Distanzierung der Gebergemeinschaft. Bei der friedlichen Machtübernahme 2003 – nach öffent-

lichen Protesten gegen massiven Wahlbetrug – spielten georgische NRO eine wichtige Rolle. Allgemein gilt die Zivilgesellschaft in Georgien als vergleichsweise aktiv. Jedoch existieren viele der zahlreichen NRO nur auf dem Papier oder nur für ein einziges Projekt. Ihre Reichweite konzentriert sich auf die Hauptstadt. Viele ihrer führenden Mitglieder wechselten nach der sogenannten „Rosenrevolution“ 2003 in Regierungsämter. Die anfängliche Euphorie dieser Zeit ist mittlerweile allgemein einer realistischeren Einschätzung gewichen – 2004/2005 erreichte die Governance-Performance ein Negativhoch. Georgien gilt dennoch vielfach als Schlüsselland für eine demokratische Stabilisierung der Region Südkaukasus. Insbesondere in diesem Zusammenhang ist die jüngste Zuspitzung der politischen Situation alarmierend: Im Herbst 2007 beendeten staatliche Sicherheitskräfte unter Verhängung des Ausnahmezustands gewaltsam Massendemonstrationen, die eine Reaktion auf die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung waren.

Die Herausforderungen im Rechts- und Justizbereich gestalten sich in allen drei Ländern ähnlich. Das Vertrauen der Bürger/-innen in die Gerichte einerseits, die Unabhängigkeit der Justiz andererseits ist nicht besonders stark ausgeprägt. In allen drei Ländern spielen Klan-Strukturen in der Gesellschaft eine wichtige Rolle. Dies kommt etwa bei der Ämterbesetzung immer wieder zutage. In den Hochregionen des Kaukasus haben zudem das traditionelle Recht und traditionelle Moralvorstellungen große Bedeutung. Diese Ausgangssituation hat in der Vergangenheit (und teilweise heute noch) zu Selbstjustiz geführt. Auch die aus der Sowjetzeit stammende Institution des „Diebes im Gesetz“⁵² ist noch nicht abgeschafft.

In den drei Ländern sind seit der Unabhängigkeit wesentliche Rechtsreformen vollzogen worden oder dauern noch an. So wurde beispielsweise Privateigentum gesetzlich verankert und Zivilgesetzbücher geschaffen, der Gerichtsaufbau verändert und die Rolle der Staatsanwaltschaft im Zivilprozess abgeschafft. In den letzten Jahren tritt zunehmend das Anliegen in den Vordergrund, Verwaltungsrecht und eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen.

Georgien ist hier am weitesten fortgeschritten. Eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungshandeln ist in den drei Ländern neu. Zunehmend werden auch Capacity Development-Maßnahmen ergriffen, um eine fachlich gut qualifizierende juristische Aus- und Fortbildung aufzubauen. In Armenien stand in den letzten Jahren besonders die Reform der Gerichtsbarkeit auf der Agenda. Aserbaidschan investiert seit Jahren in die intensive Fortbildung seiner Richter/-innen. Georgien hat nach der „Rosenrevolution“ die sogenannte „2. Stufe der Justizreform“ verkündet. Darunter betreibt es eine umfassende Reform des Gerichtsaufbaus und die Einführung von sogenannten *Magistrate Courts* und auch eines Jury-Systems. NRO im Rechts- und Justizbereich setzen ihre Schwerpunkte in allen drei Ländern auf die Beobachtung und Sicherung der Menschenrechte, darunter besonders auf die Verwirklichung der Meinungsfreiheit sowie eine kostenlose Rechtsberatung in Einzelfällen. Sie bemängeln und thematisieren eine unzureichende Unabhängigkeit der Justiz von den Exekutiven.

2.2 Schwerpunktsetzung der internationalen Zusammenarbeit

Neben Russland sind die wichtigsten Akteure im Südkaukasus die Anrainerstaaten Türkei und Iran, daneben die USA und die EU. Um die verschiedenen Konflikte der Region zu bearbeiten, sind einige internationale Organisationen seit Jahren vor Ort. So unterhalten sowohl die UN als auch die OSZE Friedensmissionen. Durch die letzte EU-Osterweiterung sind die drei Länder jüngst in unmittelbarer Nähe zur EU gerückt und wurden in die Europäische Nachbarschaftspolitik (EPN) aufgenommen. Hierfür hatten sich einige EU-Mitgliedstaaten stark gemacht. Zu ihnen gehörte auch Deutschland, das bis Ende 2004 finanzielle und technische Zusammenarbeit sowie entwicklungsorientierte Nothilfe (EON) in Höhe von 612 Millionen Euro in der Zusammenarbeit mit den drei Südkaukasus-Ländern angewiesen hat. Der Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit mit Armenien und Aserbaidschan liegt auf nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung, da bei wirtschaftlichen Akteuren nach wie vor große Unsicherheit über die rechtlichen und institutionellen Rahmen-

⁵² Der Begriff der „Diebe im Gesetz“ (russisch: wory w sakonje) steht für „kriminelle Autoritäten“ bzw. Gewaltunternehmer, die in der Region einen großen Einfluß haben.

bedingungen ihres Handelns besteht. Der Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit mit Georgien, zu dem Deutschland besonders enge Beziehungen unterhält, liegt auf Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentlicher Verwaltung, nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und Energie. Im Rahmen seiner TZ führt Deutschland mit allen drei Staaten bilaterale Vorhaben zur Unterstützung der Justizreformen durch. Darüber hinaus brachte das BMZ im April 2001 seine „Kaukasusinitiative“ auf den Weg. Diese zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern des Südkaukasus zu fördern und damit einen Beitrag zur besseren Verständigung zwischen ihnen zu leisten. Gefördert werden Maßnahmen mit grenzüberschreitenden Wirkungen in fünf Sektoren (Unterstützung der Rechts- und Justizreform und Entwicklung der Zivilgesellschaft, Erleichterung des Zugangs zu Krediten im Privatsektor, Sicherung der Energiezufuhr, Kampf gegen Tuberkulose im Gesundheitssektor, Erhalt der Biodiversität im Umweltsektor). Bestehende bilaterale Vorhaben sollen, wo möglich, auf die Nachbarstaaten ausgedehnt und neue, von vorneherein regional ausgerichtete Vorhaben konzipiert werden. Zur Unterstützung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung der Region liegt der Fokus der Initiative darauf, Demokratie, Transparenz und Rechtssicherheit zu fördern. Der regionale Ansatz als Besonderheit der deutschen IZ steht vor dem Konflikthintergrund der drei Staaten vor einer besonderen Herausforderung. Insbesondere Armenien und Aserbaidschan sind wegen des fortbestehenden Konflikts um Bergkarabach schwer für gemeinsame Regionalvorhaben zu gewinnen.

Neben der GTZ und der KfW sind im Südkaukasus auch vier deutsche politische Stiftungen mit Büros vor Ort vertreten.⁵³ Darüber hinaus sind eine Reihe weiterer deutscher Organisationen bzw. Institutionen in der Region tätig. Im Bereich der Unterstützung der Justizreformen führt jedoch lediglich die GTZ Vorhaben durch. Alle derzeitigen Rechtsberatungsprojekte sind inhaltlich auf Privatrecht (in Georgien und Aserbaidschan) und Verwaltungsrecht (in Armenien) sowie auf Justizreformen (in allen drei Ländern) fokussiert. Die jeweiligen Gesamtziele sind ähnlich, wenn nicht sogar gleich formuliert. Die Projekte waren seit Beginn stark

von der Nachfrage geprägt. Maßnahmen sind unter anderem die Fortbildung von Richter/-innen und Beratung der Justizministerien zu gesetzgeberischen Fragen. In Armenien fungieren die Mitarbeiter/-innen des Projekts sogar als regelmäßiger Think-Tank des Justizministers und leisten wesentliche Beiträge zur Gesetzgebung.

Im Bereich der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und der Stärkung des Justizwesens sind neben den genannten deutschen Organisationen vor allem die USA in Gestalt von USAID bzw. der *Rule of Law Initiative der American Bar Association* (ABA), Norwegen, vertreten durch die *Norwegian Rule of Law Mission to Georgia* (NORLAG), die EU mit der Finanzierung von Projekten im Justizsektor, der Europarat (CoE) sowie die OSZE aktiv. Weiter ist das *Department of Justice* der USA vor Ort. Die Durchführung von USAID- oder EU-finanzierten Projekten obliegt verschiedenen Durchführungsorganisationen bzw. Unternehmen. Keine der Organisationen verfolgt explizit einen regionalen Ansatz. Viele Projekte und Programme zielen auf Reformen des Strafrechts und der Strafverfolgung. Stärker im Zivilrechts- und Verwaltungsrechtsbereich sind ABA sowie die EU mit EUJUST-THEMIS in Georgien aktiv. Etliche Geber bzw. Durchführungsorganisationen unterstützen die Fortbildung von Richter/-innen sowie von Anwäl/-innen, sind dabei aber bemüht, eine Arbeitsteilung nach Ländern und Rechtsgebieten vorzunehmen.

Die Abstimmung der Geber im juristischen Bereich wird in allen drei Ländern nicht durch die nationalen Partner übernommen, sondern von den Gebern bzw. Durchführern eigenständig und in unterschiedlicher Qualität organisiert. In Georgien findet mit dem sogenannten *Rule of Law Round-Table*, an dem rund 20 verschiedene Projekte sowie wichtige georgische NRO beteiligt sind, die intensivste Abstimmung statt. Der Nutzen dieses Runden Tisches wird aber sehr unterschiedlich bewertet. Eine Pflicht zur Teilnahme daran besteht nicht, was zur Folge hat, dass die Zahl der Anwesenden variiert. Ähnliche Instrumente gibt es in Armenien und Aserbaidschan. Diese tagen jedoch seltener, und die Anzahl der Teilnehmer/-innen ist deutlich geringer.

⁵³ Dies sind: die Friedrich-Ebert Stiftung (FES), die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, die Heinrich-Böll-Stiftung und die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).

3 Lernerfahrungen zu Staatsentwicklung

3.1 Lernerfahrungen in der Kooperation mit dem Staat

„Staatsentwicklung“ bezeichnet die Förderung staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen sowie die Stärkung der Beziehung zwischen ihnen. Dies bedeutet im Rahmen von IZ-Vorhaben, das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen aufzubauen und die Identifikation der Bürger/-innen mit letzteren zu fördern. Hierfür ist ein legitimes Justizwesen wichtig, das Rechtssicherheit schafft sowie privatwirtschaftliche Betätigung absichert und somit zunehmend kalkulierbar wird. Dies trägt zu entwicklungsorientierter

Transformation bei. Langfristiges Ziel der bilateralen und regionalen Vorhaben zur Unterstützung der Justizreformen im Südkaukasus ist daher, eine qualitativ hochwertige, professionelle und unabhängige Justiz zu etablieren, die rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht. Zudem ist es erforderlich, in der Gesellschaft ein Bewusstsein für Gewaltenteilung zu bilden und dem Staat deren Durchsetzung als langfristiges Anliegen zu vermitteln. Kurzfristig sind mit Blick auf dieses Ziel kleine Beiträge zu leisten und die Grundvoraussetzungen dafür zu schaffen. Dies geschieht zum Beispiel, indem effektive Strukturen herausgebildet werden, aber auch durch die Qualifizierung der professionellen Rechtsanwender/-innen und die Aufklärung der Bevölkerung über ihre Rechte.

Lernerfahrung:

Zwischen den kurz- und langfristigen Zielen im Bereich Rechtsstaatlichkeit gibt es keine trade-offs, da die Stärkung der Justiz immer ein langfristiges Anliegen ist. Je stärker und unabhängiger die durch die IZ-Vorhaben geförderte Justiz ist, umso größer ist das Vertrauen in die Justiz. Auch die Akzeptanz und Identifikation mit staatlichen Institutionen innerhalb der Bevölkerung wird dann steigen. IZ-Beratung muss dabei auf beiden Seiten erfolgen – auf der des Staates und der Gesellschaft.

Bei der bilateralen Rechtsberatung hat die deutsche IZ gute Erfahrungen damit gemacht, in einem Dreierschritt vorzugehen. Die Projekte umfassen damit stets die gleichen technischen Komponenten:

- (1) Gesetzgebungsberatung (im Südkaukasus vor allem im Privat- und Verwaltungsrecht)
- (2) Implementierungsberatung (Fortbildungen und andere Maßnahmen)
- (3) Popularisierung (Publikationen, *awareness-building* etc.)

Lernerfahrung:

Bei der bilateralen Rechtsberatung hat sich ein Dreierschritt bewährt, der die Beratung von Gesetzen, ihre Implementierung und Popularisierung vorsieht. Die Beratungsleistungen zielen dabei vor allem darauf ab, das Justizwesen transparenter und vorhersehbarer zu machen. Entscheidungen sollen nachvollziehbar sein. Weiter geht es darum, die Unabhängigkeit sowie die Effizienz und Effektivität der Justiz in einem rechtsstaatlichen Rahmen zu erhöhen.

Mit der Beratung bestimmter Gesetzesvorhaben (erster Beratungsschritt) lässt sich großen Einfluss auf künftige Entwicklungen nehmen. In Georgien zum Beispiel würden im Zivilrecht privatrechtliche Beziehungen und der Besitz von Eigentum allemal ein Novum darstellen. Negative Erfahrungen hat

die deutsche TZ in Georgien bei der Beratung der Strafprozessordnung gemacht: Die Zielsetzung bzw. die politische Richtung des Partners hat sich im Prozess verändert. Dadurch lief eine zeitintensive Beratungsleistung ins Leere. Zwar ist dies in Einzelfällen nicht beeinflussbar. Eine daraus

gewonnene Lernerfahrung ist jedoch, dass eine derartige Entwicklung im Vorfeld berücksichtigt werden muss. Bei der „2. Stufe der Justizreform“ in Georgien waren intensive Beratungen nur in Teilen erfolgreich, was das Verfahren betrifft. Abweichungen in den von den Projekten

vorgeschlagenen Maßnahmen sind vor allem darauf zurückzuführen, dass einzelne Partner bzw. georgische NRO sowie internationale Geber einen besonderen Einfluss auf die Entscheidungsträger/-innen hatten.

Lernerfahrung:

Die Änderung der Zielsetzung bzw. politischen Richtung des Partners kann den Erfolg von Beratungsleistungen schmälern. Vorbeugend sollten in einem politisch instabilen Umfeld, in dem Partner häufig wechseln, Maßnahmen mit möglichst vielen verschiedenen Akteuren abgesprochen werden.

Die Beratung bei der Implementierung (zweiter Beratungsschritt) soll die staatliche Leistungsfähigkeit im Justizwesen stärken. Dessen Effizienz und Effektivität kann zum Beispiel durch eine Beratung der Gerichte in organisatorischen Fragen erhöht werden (wie Geschäftsabläufe, die Ausstattung mit Arbeitsmaterialien und Sekundärliteratur). Das Funktionieren der Justiz wird hierdurch unmittelbar gestärkt. Selbiges gilt für die Beratung zum Thema Dienstaufsicht, bei der die Justiz durch eine stärkere Unabhängigkeit der Richterschaft profitieren kann. Eine weitere wichtige Maßnahme ist die Qualifizierung von Richter/-innen. Diese sollen in die Lage versetzt werden, die Gesetze anzuwenden, nachvollziehbare Urteile zu verfassen und durch eine Standardisierung von Verfahren effizienter zu arbeiten. Es zeigt sich, dass in den Länderkontexten des Südkaukasus bereits die tatsächliche rechtsstaatliche Anwendung der Gesetze einen wesentlichen Fortschritt darstellt. Gleichzeitig nimmt dies aber auch viel Zeit in Anspruch und erfordert große Geduld. Verbessern sich die Leistungen der professionellen Rechtsanwender/-innen, erfahren diese nicht zuletzt mehr Anerkennung und damit mehr Bewusstsein für den eigenen Stellenwert. Damit sollen sie auch selbstsicherer und selbstständiger in ihren Entscheidungen werden, um sich von der Einflussnahme der Exekutive unabhängiger zu machen. Allerdings wurden mit Blick auf die Fortbildung auch negative Erfahrungen gemacht: So ist etwa die Hälfte der Richter/-innen, die in Georgien vor der „Rosenrevolution“

durch die GTZ geschult wurden, inzwischen nicht mehr im Dienst. Ebenso sind ausgebildete Trainer/-innen oder fortgebildete Gerichtsvollzieher/-innen nicht mehr im Amt. Oft sind die Fortgebildeten überhaupt nicht mehr im juristischen Umfeld tätig, sodass wenig Wissenstransfer stattgefunden hat. Als problematisch erweist sich auch der geringe zeitliche Planungshorizont der Partner.

Letztlich dient der Schritt der Popularisierung (dritter Beratungsschritt) zum Teil ebenfalls dazu, die Effizienz und Unabhängigkeit der Judikative zu erhöhen. Dieser Schritt soll aber auch das Verständnis vom Staat als Dienstleister vermitteln. Die Bevölkerung soll darüber informiert werden, dass sie das Recht hat, staatliche Entscheidungen unabhängig prüfen zu lassen. Dabei ist die Transparenz der Justiz und die Vorhersehbarkeit von Entscheidungen ein wesentliches Element. Dies wird zum Beispiel zu erreichen gesucht, indem die Position der Pressesprecher/-in an den Gerichten eingerichtet wird, Gerichte Jahrespressekonferenzen ausrichten und Gerichtsentscheidungen veröffentlicht werden. Letzteres hat im Südkaukasus unter anderem dazu geführt, dass die Richter/-innen motivierter sind, stärkere Anstrengungen in die Qualität der Urteile zu investieren. Im Südkaukasus ist eine entsprechende Qualitätsverbesserung der Urteile deutlich spürbar. Dies trägt ebenfalls dazu bei, eine Grundlage für mehr Vertrauen in die Justiz seitens der Bevölkerung zu schaffen.

Lernerfahrung:

Über die Qualifizierung von professionellen Rechtsanwender/-innen und die Aufklärung der Bevölkerung über deren Arbeit verbessern sich ihre Leistungen. Dies bildet die Grundlage für mehr Selbstständigkeit, Unabhängigkeit und die Überwindung von Willkür. Hierdurch können die Grundvoraussetzungen für den Aufbau des Vertrauens der Bevölkerung in staatliche Institutionen und die Identifikation der Bürger/-innen mit ihnen geschaffen werden.

Die deutsche IZ hat gute Erfahrungen mit dem von ihr praktizierten Regionalansatz gemacht. Positive regionale Beratungsergebnisse hat die deutsche TZ mit gemeinsamen Informationsreisen, wie beispielsweise der Gerichtspräsidenten aus allen drei Südkaukasus-Ländern, zu verzeichnen. Es stellt bereits einen großen Erfolg dar, Vertreter/-innen aus allen drei Ländern zusammenzubringen. Im Falle des GTZ-Regionalvorhabens zur Unterstützung der Justizreformen konnten Vertreter/-innen Armeniens und Aserbaidschans in ein und dieselbe Maßnahme eingebunden und an einen Tisch gebracht werden. Hierdurch gelingt es, die beiden nach wie vor im Kriegszustand befindlichen Nachbarstaaten im Dialog zu halten. Das Vorhaben

hilft dabei, Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, um zwischen den Entscheidungsträger/-innen vertrauensbildende Maßnahmen in der Region zu fördern. Die auf den gemeinsamen Reisen geführten Gespräche und gewonnenen Impressionen und Ideen führten sogar zu gemeinsamen Follow-up-Veranstaltungen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Reichweite solcher Vertrauensbildung begrenzt ist. Es kann derzeit nicht von einer krisenpräventiven Wirkung ausgegangen werden, die über die Vertrauens- und Netzwerkbildung zwischen Einzelpersonen hinausgeht. Konfliktthemen bei den Partnern werden im Rahmen dieses Vorhabens üblicherweise auch nicht trilateral angesprochen.

Lernerfahrung:

Der von der deutschen IZ verfolgte Regionalansatz ist eine innovative Herangehensweise, die verschiedene Mehrwerte birgt. Allen voran bietet ein Regionalansatz die Möglichkeit, Vertreter/-innen der Länder einer Region zusammenzubringen und Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten. Damit wird ein – begrenzter – Beitrag zur Vertrauensbildung und Krisenprävention geleistet.

Weitere Mehrwerte des Regionalansatzes liegen darin, konkrete thematische Erfahrungen zu teilen. So können sogenannte Lose-lose-Situationen und *bad practices* in den Südkaukasus-Ländern vermieden werden. Dies gelingt über den Mechanismus, dass ein einzelnes Land in der Region nicht „ausgegrenzt“ werden oder als „rückschrittlich“ gelten will. So entsteht eine Art Wettbewerb: Positive Erfahrungen des einen Landes geben positive Anstöße für Reformen und Veränderungen in den anderen Ländern. Hierzu ist der Austausch von Erfahrungen Grundvoraussetzung und wird tatsächlich gerne genutzt. Hospitationsangebote auch in die Nachbarländer werden angenommen. Die Ausgangsbasis hinsichtlich des Stands der

Rechtsstaatlichkeit und der von der Sowjetvergangenheit geprägten Rechtssysteme war zu Beginn der Unabhängigkeit in allen drei Ländern ähnlich. Insofern können sie jeweils voneinander lernen. Diese ähnlichen Ausgangsbedingungen sind ein besonderer Vorteil im Justizwesen, das mehr Gemeinsamkeiten aufweist als etwa die sehr unterschiedlichen Kommunalverwaltungen. So können beispielsweise (Tandem-)Berater/-innen aus den Nachbarländern eingesetzt werden. Dies geschah unter anderem bei der Gesellschaftsrechtsreform in Aserbaidschan oder bei der Arbeitsrechtsreform in Armenien, die von georgischen Expert/-innen mitberaten wurde. In Armenien beriet sogar ein georgischer Experte allein die Schaffung der

Justizhochschule. Den Vorteil praktischer Erfahrungen in einem ähnlichen Kontext kann westliche Expertise weniger bieten. Dies zeigt sich immer wieder auf den Regionalkonferenzen, bei denen

die meisten Rückfragen in der Regel nicht an die anwesenden deutschen Expert/-innen gehen, sondern an diejenigen aus den jeweiligen Nachbarländern.

Lernerfahrung:

Ein Regionalansatz bietet die Chance, konkrete praktische Erfahrungen mit Reformprozessen in einem ähnlichen Kontext zu teilen. Regionale Expertise aus den Nachbarländern ist dabei stark nachgefragt. Mit einem regionalen Ansatz können Lose-lose-Situationen und bad practices vermieden und eine Art Wettbewerb als Motor der Reformen nutzbar gemacht werden.

Durch die Konzentration des regionalen Ansatzes auf Themen, die für die gesamte Region eine Rolle spielen, wird bei begrenzten Ressourcen die Effizienz gesteigert. Dieser „Rationalisierungsaspekt“ zeigt sich auch bei Publikationen zu allen drei Ländern oder der parallelen, gleichzeitigen Nutzung von Expert/-innen. Des Weiteren ist eine Harmonisierung – zum Beispiel von handelsrechtlichen Bestimmungen, die für grenzüberschreitenden Warenverkehr bedeutsam sind – erst durch einen regionalen Ansatz möglich. Bestimmte kritische Themen, wie Menschenrechtsfragen, können Durchführungsorganisationen emotionsfreier auf regionalen Konferenzen als auf bilateraler Ebene ansprechen. In Fortbildungsveranstaltungen gelang es der deutschen TZ, bestimmte kritische Punkte zu diskutieren, was wiederum in Gesetzesänderungen

mündete. Dies betraf zum Beispiel die Rolle des Disziplinarrechts und Befangenheitsanträge. Zudem dient der regionale Ansatz als „Ideengeber“ für die bilateralen Vorhaben.

Allerdings wird es einem regionalen Ansatz zur Unterstützung der Justizreformen nicht gelingen, den spezifischen Bedürfnissen bei der Gesetzesberatung im jeweiligen Land gerecht zu werden. Zwar können regional gemeinsam Schwerpunkte gesetzt werden. Um auf die spezifischen Bedarfe und unterschiedlichen Herausforderungen der jeweiligen Länder reagieren zu können, müssen jedoch bilaterale Komponenten vereinbart werden. Zudem ist die Vertrauensbildung auf bilateraler Ebene eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung eines Regionalansatzes.

Lernerfahrung:

Durch einen regionalen Ansatz werden positive Anstöße gegeben, bestimmte Regelungen (zum Beispiel im Handelsrecht) zu harmonisieren. Der Ansatz bewirkt auch eine Effizienzsteigerung, indem gemeinsam Schwerpunkte gesetzt und parallel die gleichen Expert/-innen eingesetzt werden.

Um einen guten Zugang zu den Partnern zu bekommen, ist es sehr wichtig, ein Vertrauensverhältnis zu ihnen aufzubauen. Hilfreich ist, wenn durch Langzeitfachkräfte und das Erbringen von Direktleistungen eine längere Präsenz vor Ort gegeben ist. So können nachhaltig gute persönliche Beziehungen zu den Partnern etabliert werden. Dies ist besonders wichtig in einer Region, in der Partner mehr durch Personalität als durch Institutionalität charak-

terisiert sind, aber strukturelle Veränderungen angestrebt werden. Besteht ein Vertrauensverhältnis, ist es auch möglich, das Interesse des Partners an bestimmten Themen, die bislang wenig nachgefragt waren, zu wecken. Das über bilaterale Vorhaben hergestellte Vertrauensverhältnis zu den jeweiligen Partnern wird im Südkaukasus zudem genutzt, um darüber im Rahmen des Regionalansatzes auch ein gewisses Maß an Vertrauen zwischen den einzelnen

Ländern der Region aufzubauen. So ist ein intensives Vertrauensverhältnis, das sich im Rahmen von bilateralen Vorhaben herausgebildet hat, einer der Gründe, weshalb die deutsche TZ den Regionalansatz im Justizbereich erfolgreich umsetzt.

Die Kontinuität der Projektmitarbeit sowohl in inhaltlicher als auch in personeller Hinsicht ist wichtig, um eine Beziehung im oben beschriebenen Sinne zu den Partnern aufzubauen. Die Kontinuität der deutschen Projektarbeit war darüber hinaus besonders in Georgien von Nutzen, wo die politischen Akteure seit der „Rosenrevolution“ häufig wechselten. Dadurch ging institutionelles Wissen verloren. Das Vorhaben konnte mit den jeweils neuen Partnern auf längere Erfahrungen zurückgreifen und umfassende Beratungen anbieten. Eine längerfristige Präsenz vor Ort hilft auch dabei sicherzustellen, dass IZ-Vorhaben nicht illegitime

Machtstrukturen und Governance-Defizite verstärken: Sie erlaubt es, Kenntnisse über die Rahmenbedingungen zu vertiefen und sich die Strukturen des Partnerlandes bewusst zu machen. Dies erleichtert eine fundierte Einschätzung der Partner und der Angemessenheit bestimmter Maßnahmen.

Weiter bieten die verschiedenen Instrumente der deutschen IZ besondere Möglichkeiten der Arbeitsteilung. So können die politischen Stiftungen Themen aufgreifen und in der Zivilgesellschaft diskutieren, die die staatliche IZ – wie zum Beispiel in Gestalt der GTZ-Vorhaben – aufgrund des Verständnisses gemeinsamer Vorhaben mit den Partnern nicht behandelt. So griffen die politischen Stiftungen zum Beispiel das Thema Disziplinarverfahren gegen Richter/-innen auf und diskutierten es öffentlich, um dadurch Druck aufzubauen.

Lernerfahrung:

Für den Erfolg von IZ-Maßnahmen und das Gelingen eines Regionalansatzes ist es unabdingbar, ein Vertrauensverhältnis zum Partner über bilaterale Vorhaben bzw. Komponenten aufzubauen. Wichtig ist eine längerfristige Präsenz vor Ort und die Kontinuität der Projektmitarbeit. Vorteilhaft ist auch, verschiedene IZ-Instrumente einzusetzen, die sich sinnvoll ergänzen.

Die Partner- und Geberabstimmung stellt im Südkaukasus eine große Herausforderung dar. Zwar werden die tatsächlich erfolgten Abstimmungen als gut beschrieben. Durch die Vielzahl bi- und multilateraler Akteure besteht aber das Risiko, dass ein nicht kohärentes und dem Kontext angepasstes Rechtssystem aufgebaut und eine eingeschränkt vorhersehbare Rechtslage generiert wird. Bedenken werden vor allem gegen den Import fremder Modelle geäußert, die sich zwar im Geberland bewährt haben mögen, mit denen aber weder die professionellen Rechtsanwender/-innen noch die Bürger/-innen des Südkaukasus Erfahrungen gemacht haben. Die Instrumente der Geberabstimmung, insbesondere die Runden Tische, können dem beschriebenen Risiko nur begrenzt entgegenwirken. Ihr wesentlicher Nutzen besteht in der gegenseitigen Information über fortlaufende Projekte und darin, größere Doppelungen zu vermeiden. Eine systematische Aufarbeitung der

Abstimmungen konnte nicht festgestellt werden. Zu überlegen ist, ob die Möglichkeit besteht, dass bestimmte Ansätze – wie zum Beispiel die Richterfortbildung – auf eine übergeordnete Ebene gebracht werden können. Sprächen die unterschiedlichen Geber in einem Partnerland durch Abstimmung auf internationaler Ebene mit einer Stimme, könnte ihr Gewicht bzw. ihre Beratungsleistung größere Wirkung entfalten.

Es könnte auch hilfreich sein, wenn die internationale Seite vom Partner stärker ein Verständnis dafür einfordern würde, dass eine Art Masterplan für die Reformvorhaben essenziell ist. So müsste zum Beispiel die Juristenausbildung in Georgien von Anfang bis Ende einheitlich reformiert werden. In Aserbaidschan ist das gesamte öffentliche Dienstrecht nicht einheitlich geregelt. Berät man das Oberste Gericht, wird diese Beratung nicht unbedingt auf andere Gerichte übertragen.

Vielleicht wäre es sinnvoll, für bestimmte Bereiche zentrale Ansprechstellen einzurichten, die für alle Gerichte zuständig sind und zum Beispiel für die Bereiche Organisation, Fortbildung und Personal-

rekrutierung einen gleichförmigen Rahmen schaffen. Mehr Ownership wäre außerdem gefragt, um zu vermeiden, dass die Geber vornehmlich als „Feuerwehr“ agieren.

Lernerfahrung:

Eine Arbeitsteilung und Abstimmung unter den verschiedenen Gebern auf Implementierungsebene vor Ort ist essenziell. Unverbindliche Runde Tische sind ein erster Schritt, um größere Überschneidungen zu vermeiden. Sie reichen aber nicht aus, um eine systematische Abstimmung der verschiedenen Ansätze zu erreichen. Dem Prinzip der Ownership folgend, ist hier nicht zuletzt eine aktivere Koordinierung durch das Partnerland selbst gefordert.

3.2 IZ mit nichtstaatlichen Akteuren

Die deutschen TZ-Vorhaben unterstützen nichtstaatliche Akteure vor allem dabei, Transparenz im Justizbereich herzustellen. Bei der bilateralen Rechtsberatung wurde insbesondere im Rahmen des dritten Beratungsschritts, der die Popularisierung von initiierten Maßnahmen vorsieht, mit nichtstaatlichen Akteuren zusammengearbeitet. Allerdings ist die diesbezügliche Zusammenarbeit insgesamt ausbaufähig: Zu prüfen ist, ob zu diesem Zweck nicht eine verstärkte Kooperation mit anderen Durchführungsorganisationen oder anderen Instrumenten der deutschen IZ gesucht werden könnte, die in diesem Bereich aktiv(er) sind. Denkbar wäre beispielsweise eine engere Abstimmung mit den politischen Stiftungen oder Organisationen der Kirche. Letztere könnten die Rechtsberatung der deutschen staatlichen IZ – insbesondere beim dritten Schritt der Popularisierung bzw. bei der Schaffung einer transparenten Justiz – sinnvoll ergänzen und die Instrumentenvielfalt der deutschen IZ einmal mehr fruchtbar machen.

Im Zuge der oben genannten Bemühungen betreibt die deutsche TZ derzeit die Fortbildung von Anwäl/-innen. In Aserbaidschan allerdings weist der Vorsitzende der Anwaltskammer dies-

bezügliche Angebote mit dem Hinweis zurück, die Anwäl/-innen seines Landes seien bereits gut ausgebildet. Da zum Beispiel im Strafrecht nur Mitglieder der Kammer praktizieren dürfen, bleibt kein Handlungsspielraum, auch wenn die Hoffnung besteht, dass sich die Anwaltskammer irgendwann öffnet. Der Fokus richtet sich daher auf die Fortbildung von Anwäl/-innen, die im Zivilrecht praktizieren.

Gute Erfahrungen wurden zudem mit der Fortbildung von Journalist/-innen gemacht. Letztere werden darin unterstützt, qualifiziert über das Justizwesen zu berichten, um den Bürger/-innen ihre Rechte näherzubringen. Zudem kann über die Berichterstattung eine transparente Entscheidungsfindung eingefordert werden. Besonders in Aserbaidschan, wo die Bevölkerung mit Blick auf politische Entwicklungen relativ passiv ist, können die besser qualifizierten Journalist/-innen als Medium genutzt werden, das die Bürger/-innen überhaupt über ihre Rechte informiert. Hier wurden zudem Wettbewerbe für Journalist/-innen ausgeschrieben. Allerdings sind deren Wirkungen trotz hoher Teilnahme insofern begrenzt, als es sich im bisherigen System nicht „gehörte“, Rechte einzufordern.

Lernerfahrung:

Für eine umfassende Staatsentwicklung im Bereich Rechtsstaatlichkeit ist es wichtig, auch nichtstaatliche Akteure über Beratungsleistungen zu stärken, damit diese ihre Rechte kennen und selbstbewusst einfordern können. Die Arbeit mit Anwäl/-innen und Journalist/-innen bietet einen Ansatzpunkt, um Transparenz im Justizwesen zu fördern. Durch gezielte Unterstützung können diese Berufsgruppen zunehmend in die Lage versetzt werden, eine watchdog-Funktion zu übernehmen.

In einer Region wie dem Südkaukasus, in der Klan-Strukturen und traditionelles Recht eine große Rolle spiel(t)en, ist es besonders wichtig, Öffentlichkeit und Transparenz im Justizbereich herzustellen. Damit soll der Nutzen einer verantwortungsvollen und unabhängigen Justiz vermittelt werden, die den Rechten der Einzelnen Geltung verschafft. Letztlich soll die Bevölkerung die

Vorteile der staatlichen Justiz wahrnehmen und nutzen, sodass ein Ausweichen auf nicht rechtsstaatliche Instrumente als Nachteil empfunden wird. Allerdings werden Herausforderungen des Rechtspluralismus im Zusammenhang mit traditionellen Werten, Normen und Institutionen der Rechtsdurchsetzung von den deutschen TZ-Vorhaben nicht explizit berücksichtigt.

Lernerfahrung:

Im Umgang mit traditionellen Rechtsstrukturen ist es sinnvoll, über den Aufbau verlässlicher und unabhängiger staatlicher Rechtsinstitutionen mehr Vertrauen innerhalb der Bevölkerung zu schaffen. Auf diese Weise können Parallelstrukturen geschwächt werden. Allerdings ist hierbei die Verbreitung und Bekanntmachung der Rechte und Rechtsvorschriften essenziell.

Wie oben erläutert, setzt die deutsche IZ beim *awareness-raising* und der Fortbildung von Journalist/-innen an, um Rechte und Rechtsvorschriften zu verbreiten. Es sollte geprüft werden, inwiefern sich diese Maßnahmen im Sinne der Krisensensibilität auch in Minderheitensprachen realisieren lassen. Damit könnte bei den Angehörigen von Minderheiten ebenfalls Vertrauen geschaffen werden. Erste diesbezügliche Aktivitäten hat die deutsche TZ in Georgien durchgeführt. Hier wurden Informationsblätter in einer Minderheitensprache verteilt. Zudem regte die GTZ an, in Gebieten mit hohem armenischem Bevölkerungsanteil auch Richter/-innen einzustellen, die Armenisch beherrschen. Allerdings kann die Integration von marginalisierten Bevölkerungsgruppen noch verbessert werden. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Diskriminierung und Benachteiligung von Frauen und Mädchen. Zwar gibt es bei der

Gesetzesberatung einen Passus, dass nachgefragt werden muss, ob die Partner auch genderspezifische Sichtweisen berücksichtigt haben. In der Praxis scheint dies aber nicht auszureichen, um eine Sensibilisierung hierfür in den Partnerländern zu erreichen. Denkbar wäre beispielsweise zu überprüfen, wie die Quote der Richterinnen bei Neuernennungen erhöht werden kann. Um allen Bürger/-innen den Zugang zum Justizwesen zu ermöglichen, ist es ebenfalls sinnvoll, eine kostenlose Rechtsberatung anzubieten. In Georgien wurde ein entsprechendes Projekt auch von der deutschen TZ gefördert. Mittlerweile hat eine georgische NRO die kostenlose Rechtsberatung übernommen und teilweise eigenfinanziert. Zunehmend haben andere Geber angeboten, diese Leistung mit Geldern zu unterstützen, sodass die Projektmittel der deutschen TZ inzwischen für andere Zwecke genutzt werden können.

Lernerfahrung:

Unterstützen IZ-Vorhaben den Aufbau des Justizwesens, gilt es darauf zu achten, dass marginalisierte Bevölkerungsgruppen auch tatsächlich Zugangsmöglichkeiten zu diesem haben und über ihre Rechte informiert sind. In entsprechenden Maßnahmen des awareness-raising sollten sie unbedingt besonders berücksichtigt werden.

3.3 Interaktionsräume

In Bezug auf mögliche Schnittstellen zwischen Staat und Gesellschaft ist die Anwaltschaft ein naheliegender Ansatzpunkt. Sie berät die Bürger/-innen und klärt sie über ihre Rechte auf. Durch das Bewusstsein der Einzelnen, die eigenen Rechte auch einklagen zu können, wird die Inanspruchnahme der Justiz erhöht; Streitfälle werden seltener außerhalb des offiziellen Rechtswesens geregelt. Zeigt die Justiz Verlässlichkeit, so steigt das Vertrauen der Bevölkerung. Im besten Fall werden Anwält/-innen bzw. die Anwaltskammer das Funktionieren der Gerichte einfordern. Hierauf können IZ-Vorhaben einwirken. So sollte bei der Fortbildung von Anwält/-innen auch das Ziel verfolgt werden, Einfluss auf die Richterschaft zu nehmen. Letztere profitiert beispielsweise davon, wenn die Anwält/-innen qualifizierte Schriftsätze einreichen. So werden durch besser ausgebildete Anwält/-innen auch die Richter/-innen zunehmend gefordert. Über diese Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft können so Synergieeffekte genutzt werden, um ein qualitativ hochwertiges, professionelles Justizwesen aufzubauen.

Einen weiteren Ansatzpunkt an der Schnittstelle von Staat und Gesellschaft stellt die Pressearbeit dar: Je mehr die Bevölkerung durch die Presse informiert wird, welche Rechte und Pflichten sie hat und wo der Staat funktioniert oder nicht, umso mehr kann auch über Kritik Einfluss genommen und eine verbesserte Leistung von staatlichen Stellen eingefordert werden. Um eine solche Interaktion zu unterstützen, bilden die Vorhaben Journalist/-innen fort und fördern die Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte.

Im Hinblick auf weitere Interaktionsräume im Justizwesen unterstützt die deutsche TZ „Tage der offenen Tür“ der Gerichte in Georgien und Armenien. In Aserbaidschan ließen sich derartige Initiativen bislang nicht durchführen. Darüber hinaus existiert die Idee, Richter/-innen in die Schulen zu bringen und umgekehrt Schüler/-innen in die Gerichte einzuladen. Dies ließ sich jedoch bisher in keinem der drei Länder gemeinsam mit den Partnern realisieren.

Lernerfahrung:

Um zu einem nachhaltigen Prozess der Staatsentwicklung beizutragen, müssen IZ-Vorhaben auch im Bereich Rechtsstaatlichkeit die Beziehung von Staat und Gesellschaft stärken. Entsprechende Schnittstellen ergeben sich zum Beispiel über die Anwaltschaft und die Presse. Über entsprechende Berufsgruppen kann die Bevölkerung über ihre Rechte aufgeklärt und die Nachfrage nach Dienstleistungen der Justiz erhöht werden. Ein weiterer Interaktionsraum stellen Informationsveranstaltungen dar, beispielsweise „Tage der offenen Tür“ der Gerichte.

4 Bewertung und Schlussbetrachtung

IZ-Vorhaben im Justizbereich haben die Möglichkeit, großen Einfluss auf die Entwicklung im Südkaukasus zu entfalten. Sie können dazu beitragen, die Grundlagen dafür zu schaffen, Recht durchzusetzen und eine unabhängige Justiz zu etablieren. Eine unabhängige und qualitativ gute, effiziente Justiz, die rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht, würde zu einem nachhaltigen Wandel in den Gesellschaften führen. Die Bevölkerung könnte Vertrauen in die Justiz entwickeln und ihre Rechte durchsetzen.

Die deutsche IZ kann durch ihre Beratung in drei Schritten – bei Gesetzesentwürfen, bei der Implementierung von Gesetzen und bei ihrer Popularisierung – zumindest einen Beitrag zur Staatsentwicklung leisten. Der regionale Ansatz im Rahmen der Kaukasusinitiative stellt ein Alleinstellungsmerkmal dar. Dieser Ansatz der deutschen IZ wird auch von den Partnern und anderen Gebern in der Region als Besonderheit wahrgenommen. Die Erfahrungen im Südkaukasus zeigen, dass der Regionalansatz gegenüber den bilateralen Vorhaben tatsächlich verschiedene

Mehrwerte bietet. Deutsche Vorhaben streben an, die Effizienz, Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Justiz zu stärken. So werden Grundvoraussetzungen geschaffen, um das Vertrauen der Bevölkerung aufzubauen und ihre Identifikation mit staatlichen Institutionen herzustellen. Der für Staatsentwicklung zentrale Aspekt, die Stärkung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, kommt allerdings in den betrachteten Vorhaben (noch) zu kurz. Der derzeitige Fokus der bilateralen und regionalen Vorhaben im Südkaukasus liegt darauf, bei der Rechtsdurchsetzung von Zivil- und Wirtschaftsrecht zu beraten sowie die formalen Institutionen des Rechts und der Justiz zu fördern. Fragen der politischen und gesellschaftlichen Dimensionen von Rechtsstaatlichkeit wurden bislang vernachlässigt.

Hinsichtlich der Partner- und Geberabstimmung bleibt abschließend festzuhalten, dass diese im Südkaukasus eine große Herausforderung darstellt. Es besteht der Bedarf, dass die Partnerländer selbst eine aktivere Koordinierung betreiben. Daneben sollten aber auch die verschiedenen Geber ihre Arbeitsteilung und Abstimmung effektiver gestalten. Letzterem scheinen derzeit allerdings noch unterschiedliche Interessen entgegenzustehen.

Abkürzungsverzeichnis

ABA	Rule of Law Initiative der American Bar Association
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BiRD	Bureau for Institutional Reform and Democracy
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CA	Constituent Assembly
CAF	Country Assistance Framework
CAS	Country Assistance Strategy
CBO	Community Based Organisation(s)
CENADEP	Centre National d'Appui au Développement et à la Participation Populaire
CICIACS	Commission to Investigate Illegal Groups and Clandestine Security Organisations in Guatemala
CICIG	International Commission against Impunity in Guatemala
CIDA	Canadian International Development Agency
CoE	Council of Europe
COPEMECO	Confédération de Petites et Moyennes Entreprises du Congo
CPN	Communist Party of Nepal
DAC	OECD Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DFID	UK Department for International Development
DDR (R)	Disarmament, Demobilisation, Rehabilitation (Reintegration)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EON	Entwicklungsorientierte Nothilfe
EPN	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
EUJUST-THEMIS	EU Rule of Law Mission to Georgia
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FOLECO	Fédération des ONG Laïques à vocation Economique du Congo
FSRP	Food Security, Reconstruction and Stabilisation of Livelihoods
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HIV	Humane Immundefizienz-Virus
HSFK	Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung
HSSP	Health Sector Support Programme

ICG	Initiative Congolaise pour le sauvetage des populations de Goma
ILO	International Labour Organisation
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
IWF	Internationaler Währungsfonds
IZ	Internationale Zusammenarbeit
JICA	Japan International Cooperation Agency
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDC	Movement for Democratic Change
MDG	Millennium Development Goals
MFI	Mikrofinanzinstitution(en)
MINUGUA	United Nations Verification Mission in Guatemala
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NORLAG	Norwegian Rule of Law Mission to Georgia
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
OAS	Organisation of American States
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PACE	Education Quality Promotion Program
PAP	Programme des Actions Prioritaires
PASRA	Poverty Alleviation Programme in Selected Rural Areas
PCON	Programm zur Unterstützung des Friedensprozesses
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
POLSEC	Proyecto de Seguridad, Prevención de la Violencia y Conflictividad
POLSEDE	Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia
PPA	Participatory Poverty Assessment(s)
PPP	Public-Private-Partnership(s)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RIFIDEC	Regroupement des Institutions du Système de Financement Décentralisé du Congo
SADC	Southern African Development Community
SAE	Secretaría de Asuntos Estratégicos
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SEPAZ	Secretaría de Paz
SERACOB	Service de Renforcement des Appuis aux Communautés de Base en Afrique Centrale
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SPA	Seven Party Alliance
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik

TA	Technical Assistance
TZ	Technische Zusammenarbeit
UDLE	Urban Development through Local Efforts
UN	United Nations
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCHR	United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights
UNHCR	United Nations Office of the High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
UPPE	Unité de Pilotage du Processus d'Elaboration du DSCR
US (A)	United States (of America)
USAID	United States Agency for International Development
USD	United States Dollar
VR China	Volksrepublik China
WHO	World Health Organisation
YES	Youth Employment Scheme
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union – Patriotic Front

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-1115
I www.gtz.de

