

Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktprävention durch Entwicklungspolitik

Vom „Ende der Geschichte“ zum Ende der Euphorie

Francis Fukuyama prognostizierte 1989, tief beeindruckt von den friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa, „die Endstation der ideologischen Evolution der Menschheit und die allgemeine Verbreitung der westlich-liberalen Demokratie als der endgültigen Form der menschlichen Regierung“.¹ Ein Jahr später proklamierten die 34 Staatschefs der Unterzeichnerstaaten der „KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa“ im November 1990, daß sich mit der Beendigung des Ost-West-Konfliktes „die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker“ und ihr „unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unserer Länder“² erfüllt haben. Dieser Optimismus ist ein Jahrzehnt später einer Ernüchterung gewichen³.

Denn wenngleich inzwischen eine Vielzahl von Konflikten in den Regionen des Südens durch Vermittlung, direkte Verhandlungen oder durch Auskämpfen beendet werden konnten, und sich die Anzahl der 1998 geführten Kriege mit 25 im Vergleich zum Beginn der neunziger Jahre nahezu halbiert hat, laufen heute noch 23 bewaffnete Konflikte unterhalb der Kriegsschwelle weiter. Mit anderen Worten: Der fortgesetzte Trend abnehmender Kriegshäufigkeit ist keineswegs mit einer Befriedung dieser Regionen einhergegangen.

Enttäuschend und in ihren Ergebnissen zwiespältig fällt auch die Bilanz aus, die aus den Bemühungen der UNO zu ziehen ist, mittels vorbeugender Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit sowie durch Zusammenarbeit mit regionalen Abmachungen und Organisationen, das Entstehen von Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien zu verhüten, die Eskalation bestehender Streitigkeiten zu bewaffneten Konflikten zu verhindern und, sofern es dazu kommen sollte, diese einzuhegen. Denn der „Interventionismus“, mit dem seither die Staatengemeinschaft zum vermeintlichen oder tatsächlichen Schutz von Menschen auf die Bürgerkriege und die Zunahme humanitärer Katastrophen reagierte, wies erhebliche Defizite auf, und keiner der Einsätze führte zu einer dauerhaften Stabilisierung in den betroffenen Ländern⁴, von der Behebung der Konfliktursachen ganz zu schweigen. Darüber hinaus deutet das Wiederaufflammen einer Reihe von gelöst oder auf dem Verhandlungswege beigelegt geglaubter Konflikte darauf hin, daß die Kriegsbeendigung zwar eine notwendige, aber offensichtlich keine hinreichende Bedingung für stabile Nachkriegsverhältnisse darstellt, wie die jüngster Vergangenheit in Angola, Kongo und Äthiopien/Eritrea wieder ausgebrochenen Konflikte belegen. Es wird immer deutlicher, daß das bisherige Scheitern der Friedenssicherung⁵ - neben der unbefriedigenden

¹ Francis Fukuyama: The End of History? In: The National Interest 16/1989, S. 3 ff. sowie derselbe: Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir? München 1992.

² Europa-Archiv 24/1990, S. D656 ff.

³ Siehe hierzu die Beiträge des Bandes Mir. A. Ferdowsi (Hrsg.): Die Welt der 90er Jahre. Das Ende der Illusionen, Bonn 1995.

⁴ Ausführlicher hierzu siehe Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996.

⁵ Ausführlicher hierzu siehe Volker Matthies (Hrsg.): Frieden durch Einmischung? Bonn 1993, Werner Ruf: Die neue Welt-UN-Ordnung, Münster 1994, Jutta Koch: UN-Blauhelm-Einsätze in der Krise?

Funktionsweise der in der vom ehemaligen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgelegten „Agenda für den Frieden“⁶ vorgesehenen Mechanismen - nicht zuletzt mit der Tatsache zusammenhängt, daß sie in erster Linie von einer Politik der „Schadensbegrenzung“ statt von Ursachenbekämpfung geprägt war.

Nach dem Ende des Kalten Krieges waren zwar Forderungen laut geworden, das KSZE-Modell auch als Konfliktlösungsmechanismus auf andere Regionen zu übertragen, obwohl seine Erfolgsaussichten schon damals aufgrund der spezifischen Situation in Europa fraglich erschienen⁷. Erst nach dem kläglichen Scheitern der KSZE im jugoslawischen Bürgerkrieg verlagerte sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf die Konfliktprävention als die vorrangige und erfolgversprechendste Form der Kriegsverhinderung durch die Mediatisierung der Konflikte⁸ ebenso wie auch durch den Einsatz von entwicklungspolitischen Instrumentarien.

Darüber hinaus wirkte der jugoslawische Bürgerkrieg, auch hinsichtlich der Interpretation von Konfliktursachen, wie ein Katalysator:

Zum einen wurden die bis dahin vorherrschenden und äußerst vereinfachenden Erklärungen über die Ursachen der Kriege in der Dritten Welt als bloße „Stellvertreterkriege“ im Kontext des Ost-West-Konfliktes ad absurdum geführt⁹. Insbesondere die Diskussion über Für und Wider militärischer Gewaltanwendung zur Eindämmung des jugoslawischen Bürgerkrieges lenkte die Aufmerksamkeit zunehmend auf die Konfliktprävention als die vorrangige und erfolgversprechendste Form der Kriegsverhinderung.

Zweitens wurde allenthalben nach Erklärungen für die so nicht erwarteten und von niemandem vorausgesagten Entwicklungen verlangt. Doch die im Kontext der Kriege im ehemaligen Jugoslawien angeführten Erklärungsansätze haben sich als wenig ergiebig erwiesen. Zwar wurden im Gegensatz zu Zeiten, als solche innerstaatlichen Konfliktkonstellationen in der Dritten Welt als „tribalistische Konflikte“ oder schlicht „Stammeskriege“ verniedlicht wurden, diese nunmehr als „ethnonationalistische“ oder „ethnische Konflikte“ aufgewertet. Allerdings erwies sich der Versuch, das Wiedererwachen des Nationalismus und die Ethnisierung der Politik in Ost- und Südosteuropa sowie in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Sowjeimperiums mit der „Rückkehr der Geschichte“ oder entlang der sog. „Eisschrank- bzw. Tiefkühl-Hypothese“ einer rationalen Erklärung zugänglich zu machen, zur Deutung einer viel zu komplexen Wirklichkeit kaum geeignet. Weder vermochten diese Ansätze die zunehmend ethnisch definierte Fragmentierung der postkolonialen Staaten zu erklären, noch den Umstand, daß auch einige Nationalstaaten Westeuropas mit Nationalitätenproblemen konfrontiert sind.¹⁰

Zwischenbilanz und Perspektiven für die 90er Jahre, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel: Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt (Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 13), Bonn 1995, S. 132-151; Hauke Brunkhorst (Hrsg.): Einmischung Erwünscht? Frankfurt am Main 1998.

⁶ Die Agenda für den Frieden. Analysen und Empfehlungen des UN-Generalsekretärs. Forderungen an die deutsche Politik, hrsg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1992.

⁷ Ausführlicher hierzu siehe u.a. Mir A. Ferdowsi: Von Europa lernen? Die KSZE als Modell regionaler Sicherheits- und Friedensordnungen in der Dritten Welt, in: Volker Matthias (Hrsg.): Kreuzzug oder Dialog. Die Zukunft der Nord-Süd-Beziehungen, Bonn 1992, S. 57-72.

⁸ Ausführlicher zu den Konzeptionen siehe die Beiträge des Bandes: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt (Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 13), Bonn 1995.

⁹ Ausführlicher hierzu siehe Mir A. Ferdowsi: Kriege seit dem Zweiten Weltkrieg – Dimensionen – Ursachen – Perspektiven, in: Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.): Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch, München/Wien 1996, S. 305-333.

¹⁰ Ausführlicher hierzu siehe Bruno Schoch: Nationale Konfliktpotentiale in Westeuropa, HSFK-Report 8/1995, Frankfurt am Main.

Doch die Frage „Was muß getan werden, um gewaltsame Konfliktaustragungen schon im Vorfeld zu verhindern oder nach deren Ausbruch einzuhegen?“ blieb bis heute ohne schlüssige Antworten. Die Forschung ist erst jetzt dabei, an einigen Fällen von „gelungenem Frieden“ näher zu untersuchen, warum es z.B. bei überwiegend gleich schlechten Startbedingungen nicht überall in den postkolonialen Staaten zu Bürgerkrieg, zwischenstaatlichen Konflikten und gewaltsamem Staatszerfall gekommen ist. Oder, warum einige Gesellschaften in der gleichen Region von langjährigen verheerenden Bürgerkriegen heimgesucht wurden, andere aber nicht. Die bisherigen Ergebnisse deuten darauf hin, daß in vielen Fällen offenbar eine Reihe günstiger Kombinationen von strukturellen, sozioökonomischen und soziokulturellen Faktoren für den Erhalt des Friedens von Bedeutung waren: Das Vorhandensein von Institutionen, Normen und Verfahren zur Mediatisierung sozialer Konflikte und zur Entschärfung ethnisch-kultureller Heterogenität; demokratie-kompatible Formen politischer Partizipation; wirtschaftliche Wohlfahrt; eine annähernd faire ökonomische Umverteilung bzw. Elemente sozialer Gerechtigkeit; elementare Rechtsstaatlichkeit und zivile Kontrolle des Sicherheitsapparates; der Verzicht auf die Ausgrenzung und Unterdrückung bestimmter Bevölkerungsgruppen sowie eine kluge und verantwortungsvolle Politik von Führungseliten.¹¹

Besondere Plausibilität gewinnen diese noch vorläufigen Beobachtungen hinsichtlich der Bedeutung von Binnenstrukturen für den Ausbruch von Konflikten, wenn man sie mit Formen und wesentlichen Ursachen bisheriger Kriege kontrastiert. Denn während lediglich 33 der seit 1945 geführten 200 Kriege dem Typ des zwischenstaatlichen Krieges und 11 dem des Dekolonisierungskrieges zugeordnet werden können, handelt es sich bei 156 Kriegen um innerstaatliche Kriege. Dabei sind - wie neuere statistische Differenzierungen offengelegt haben¹² - innerstaatliche Kriege und Konflikte nicht gleich Bürgerkriege:

Bei 80 Kriegen handelte es sich um „Herrschaftskonflikte“ aufgrund der Monopolisierung politischer und wirtschaftlicher Macht durch Eliten, die, statt überfällige Reformen einzuleiten, um partizipatorische und pluralistische Strukturen zu errichten, die zu einem fairen Interessenausgleich der verschiedenen Bevölkerungsgruppen hätten beitragen können, lediglich danach strebten, ihre Pfründe durch die Privilegierung ihnen verbundener Klientensysteme oder der eigenen ethnisch-regionalen Hausmacht zu bewahren bzw. auf immer zu sichern.

Bei weiteren 69 Kriegen handelte es sich um „Systemkonflikte“, insbesondere dort, wo es nicht gelungen war, funktionsfähige politische und wirtschaftliche Systeme zu etablieren, die die wichtigsten sozioökonomischen Probleme einer Lösung näherbringen könnten. Waren diese bis zum Ende der achtziger Jahre überwiegend von sozialistischen Ideologien getragen, so äußern sie sich nach dem Scheitern des Sozialismus als Konfrontation zwischen religiös-fundamentalistischen Ansprüchen und ihrer säkularen Abwehr oder unter dem Signum von Ethnizität bzw. Ethnonationalismus.

Mit 56 Kriegen die drittgrößte Konfliktart ist bis heute der Kampf von Minderheiten um größere Autonomie aufgrund fehlender bzw. mangelnder Rechte oder um Sezession, wenn sie sich von gezielten staatlichen Maßnahmen der Zwangsassimilierung oder „ethnischer Säuberung“ in ihrer Existenz bedroht sahen. 51 innerstaatliche Kriege bildeten Mischformen aus allen drei Konflikttypen.

Ausgehend von der Prämisse, daß sich auch in überschaubarer Zukunft an den wesentlichen Ursachen der Konflikte nichts ändern wird, lassen sich drei konfliktpräventive

¹¹ Volker Matthies: Friedenserfahrungen und Friedensursachen, in: derselbe (Hrsg.): Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997, S. 29.

¹² Klaus Jürgen Gantzel (Hrsg.): Die Kriege 1945 bis 1992, Münster 1995 sowie eigene Ergänzung und Aktualisierung.

Tätigkeitsfelder für die Entwicklungspolitik herausfiltern, deren wesentliche Aspekte hier kurz skizziert und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit kritisch hinterfragt werden.

Entwicklungspolitik als Friedenspolitik

Schon die Väter der UNO-Charta hatten der Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit einen eigenen, mit der Friedenssicherung eng verknüpften, Stellenwert eingeräumt und diesen insbesondere durch Art. 55 der Charta zum Ausdruck gebracht, wo es heißt:

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

- die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzung für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg
- die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art ...“.

Doch die Verwirklichung dieser Ziele traten lange Zeit in den Hintergrund, da sie unmittelbar nach dem Ausbruch des Ost-West-Konfliktes von diesem überlagert wurden. Denn beide Blöcke sahen in den jungen Staaten und Eliten des Südens in erster Linie wichtige Verbündete zur Durchsetzung ihrer sicherheits- und ordnungspolitischen Zielsetzungen: Der Osten, um die westlich-kapitalistischen Länder in Allianz mit dem bevölkerungsreichen Süden politisch und wirtschaftlich von Rohstoffbasen und Märkten abzuschneiden. Der Westen, um genau diese Strategie zu vereiteln und die jungen Staaten in das von ihm dominierte Weltwirtschaftssystem einzubinden. Den Preis zahlten bis weit in den achtziger Jahren viele der Staaten des Südens, da neben der Übernahme ungeeigneter Entwicklungsmodelle der Ost-West-Konflikt den Eliten der Dritten Welt Handlungsspielräume eröffnete, um die Supermächte für eigene Zwecke gegeneinander auszuspielen. Manche Herrschaftseliten entwickelten eine wahre Virtuosität darin, wenn es um Herrschaftssicherung gegen interne Kontrahenten oder um Allokation wirtschaftlicher Hilfe ging.

Erst die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen seit Beginn der neunziger Jahre eröffneten den bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen die Möglichkeit, die ursprünglichen Ziele in den Mittelpunkt zu stellen. In den „Grundlagen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ wird beispielsweise die Entwicklungspolitik als ein Instrument zur „langfristigen Friedenssicherung durch Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Entwicklungsländer“ aufgefaßt. Dabei ist nach Verlautbarungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit „die entwicklungspolitische Zusammenarbeit neben der Außen-, Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik ... ein wichtiges Instrument der Friedenssicherung“¹³.

Die Erfahrung der letzten Entwicklungsdekaden, daß Entwicklungsfortschritte oder Mißerfolge entscheidend von den internen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Ländern des Südens abhängen, führte zur Festlegung von fünf Kriterien für die Verbesserung der internen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern. Ihre Einhaltung hat sowohl Einfluß auf den Umfang als auch auf die Art der Zusammenarbeit:

- Beachtung der Menschenrechte,

¹³ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Grundlagen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Materialien Nr. 97, Bonn 1997, S. 4.

- Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen,
- Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit,
- Einführung einer sozialen Marktwirtschaft sowie
- Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.

Zweifellos können diese Entwicklungsnormen in dem Maße an universeller Gültigkeit gewinnen, wie sie helfen, einen spürbaren Beitrag zur Überwindung der zentralen Konfliktursachen zu leisten. Die Arbeit an den internen Voraussetzungen müßte allerdings einher gehen mit der Behebung externer negativer Rahmenbedingungen für die Regionen des Südens. Denn nicht nur von den Entwicklungsländern wird es als widersprüchlich empfunden, wenn einerseits politische und wirtschaftliche Reformen angemahnt, gleichzeitig aber von den Industrieländern nur ungenügende Anstrengungen unternommen werden, weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein weiteres Wirtschaftswachstum, gerade auch durch einen größeren Anteil am weltweiten Handelsvolumen für die Entwicklungsländer, ermöglichen. Wenn auch zweifellos die weitere Öffnung der Märkte für Produkte aus den Entwicklungsländern einen vielfältigen, oft schmerzhaften Strukturanpassungsprozeß in den Industrieländern zur Folge hätte, ist es dennoch ökonomisch wie politisch kaum nachvollziehbar, daß - wie von internationalen Entwicklungshilfeorganisationen festgestellt worden ist - die Wohlfahrtsverluste der Entwicklungsländer durch die Handelsbeschränkungen der Industriestaaten mittels protektionistischen Schutzzöllen, nicht-tarifären Handelshemmnissen, Einführung von Importquoten und Exportsubventionen jährlich doppelt so hoch ausfallen, wie die Entwicklungsländer insgesamt pro Jahr an offizieller Entwicklungshilfe erhalten.

Als nicht minder gravierend und kontraproduktiv erweist sich insbesondere die Agrarpolitik der Industriestaaten. Zwar vernachlässigen viele Entwicklungsländer nach wie vor ihren landwirtschaftlichen Sektor zugunsten der meist städtischen Verbraucher, was oftmals zur Stagnation der eigenen Agrarproduktion und somit zu verstärkten Nahrungsmittelimporten führt. Doch die Agrarmarktpolitik der Industrieländer, insbesondere der EU, führt durch die Unterstützung der Überschußproduktionen nicht nur zu einer erheblichen Belastung der Weltagrarmärkte, sondern entzieht der landwirtschaftlichen Produktion vieler Entwicklungsländer die Grundlage. Denn billige Nahrungsmittelimporte, verbunden mit in den Entwicklungsländern erzwungenen Niedrigpreisen für Agrarprodukte, veranlassen viele Bauern in den Ländern des Südens, sich entweder auf die Selbstversorgung zurückzuziehen, in die städtischen Ballungsgebiete abzuwandern oder aber sich dem Anbau von industriell verwertbaren Produkten zu widmen. Das wiederum reduziert jedoch die verbleibende Grundnahrungsmittelproduktion zusätzlich.

Modifizierungsbedarf besteht auch bei den vorherrschenden neoliberalen Ansätzen, wonach nur der Rückzug des Staates jene Marktdynamik ermöglicht, die aus sich heraus entwicklungshemmende Blockaden zu überwinden imstande ist. Zumindest in den Entwicklungsregionen wird es immer deutlicher, daß ein effektiver Staat „für die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen - und der Rechtsnormen und Institutionen -, die den Märkten eine gedeihliche Entwicklung ermöglichen“ lebenswichtig ist, wie die Weltbank unlängst konstatierte¹⁴. Der Heraushebung der Rolle des Staates in den Entwicklungsregionen liegt dabei die Erkenntnis zugrunde, daß „Märkte nur vor dem Hintergrund effizienter Institutionen funktionieren, daß sie also politischer Regulierung bedürfen“, wie Jörg Goldberg schreibt. Er fügt zur Verdeutlichung hinzu: „Wie soll Zinspolitik wirken, wenn es weder ein flächendeckendes System von Kreditinstituten gibt noch ein allgemein akzeptier-

¹⁴ Weltentwicklungsbericht 1997: Der Staat in einer sich ändernden Welt, Bonn/Washington 1997, S. 1.

tes Eigentumsrecht und eine Justiz, welche die Erfüllung von Verträgen gewährleistet? Was soll ein investitionsfreundliches Steuersystem ohne effiziente Steuerverwaltung bewirken? Wie sollen Märkte funktionieren, wenn Verträge nicht gelten und niemand wirksam ihre Einhaltung sichert? Wie sollen die Bauern von höheren Nahrungsmittelpreisen profitieren, wenn Infrastrukturen für Transport, Lagerung und Informationen fehlen?¹⁵. Hinzu kommt, daß, so positiv der Beitrag ausländischer Direktinvestitionen im Einzelfall zur Entwicklung eines Landes sein mag, jede Förderung von Privatwirtschaft durch den Staat zunächst auf die Stärkung der einheimischen Unternehmerschaft setzen muß. Denn ausländische Investitionen werden, wie Roger Peltzer überzeugend ausführt, „solange wenig Entwicklungsimpulse auslösen, wie sie nicht in ein Geflecht unternehmerischer Tätigkeiten, die vom Einzelhändler und Handwerker über mittlere bis hin zu Großbetrieben im Gastland reicht, eingebunden sind. Nur dann ergeben sich die vor- und rückwärts gerichteten Integrationseffekte, die dauerhaft eine selbsttragende Entwicklung ermöglichen“.¹⁶

Kurzum: Nachhaltige Entwicklung als Voraussetzung für umfassende menschliche Sicherheit sowohl im politischen wie im wirtschaftlichen und sozialen Bereich kann nicht durch Einzelmaßnahmen garantiert werden, sondern erfordert globale Strukturveränderungen und Umdenken. Die wesentlichen Elemente einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik sieht Hans-Peter Reppnik¹⁷ nicht zu Unrecht darin, daß zum einen die Industrieländer erheblich stärker als bisher ihre nationale und internationale Politik daraufhin ausrichten müssen, eine nachhaltige Entwicklung in allen Teilen der Welt zu ermöglichen. Zum anderen muß die internationale Koordination der Entwicklungsanstrengungen wirkungsvoll gestaltet und die nationalen Egoismen zugunsten einer globalen Strategie zurückgedrängt werden. Drittens schließlich dürften Entwicklungsproblemen und -defiziten nicht allein auf technokratischem Wege begegnet werden, sondern im Gegenteil muß alles dafür getan werden, um das Bewußtsein für die Notwendigkeit „menschlicher Entwicklung“ zu schärfen. Denn: Tragfähige Problemlösungen bedürfen einer gemeinsamen Grundlage in der Problemwahrnehmung bei allen Beteiligten.

Friedenskonsolidierung

Es bleibt abzuwarten, ob und mit welchem Erfolg diese und ähnlich gelagerte Vorschläge für eine zukunftsfähige Entwicklungspolitik in der „Einen Welt“¹⁸ umgesetzt werden. Will die Entwicklungspolitik allerdings nicht angesichts des zunehmenden Entzugs von ohnehin knappen Ressourcen durch *Not-, Krisen-, Flüchtlings- und Katastrophenhilfe* zu einem reinen Reparaturbetrieb für die Beseitigung immer neuer Krisenschäden pervertieren, so muß sie kurz- bis mittelfristig neue Aufgaben im Bereich der Friedenskonsolidierung übernehmen.

¹⁵ Jörg Goldberg: Das Pendel schwingt zurück. Ohne effizienten Staat keine Entwicklung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 2, S. 212.

¹⁶ Roger Peltzer: Ausländische Direktinvestitionen können die unternehmerische Initiative vor Ort nicht ersetzen: Überlegungen zur Förderung der Privatwirtschaft in Schwarzafrika, in: NORD-SÜD aktuell, Heft 3, S. 489.

¹⁷ Hans-Peter Reppnik: Geld allein bewegt nicht. Plädoyer für eine realitätsnahe Entwicklungspolitik, in: Roland Röscheisen (Hrsg.): Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Bad Honnef 1994, S. 39. Siehe auch Eckhard Deutscher/Uwe Holtz/Roland Röscheisen (Hrsg.): Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Standpunkte und Strategien, Bonn 1998.

¹⁸ Siehe hierzu u.a.: Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik: Nachbarn in Einer Welt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1995 sowie Die Gruppe von Lissabon: Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München 1997.

Zur Absicherung von Friedensprozessen bedarf es allerdings nach Volker Matthies¹⁹ zum einen eines (macht)politischen Prozesses zur Schaffung einer neuen Nachkriegsordnung, in der die politischen Gewichte und Interessen der Konfliktparteien und das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft so austariert werden, daß in der ehemaligen Bürgerkriegsgesellschaft ein friedlicher Streitaustrag möglich wird. Hierzu gehören u.a. auch der Wiederaufbau staatlich-administrativer Institutionen, des Rechtswesens und der sozialen Dienste. Zum anderen erfordert die Demilitarisierung des Konflikts die Einziehung und Kontrolle von Waffen, die Demobilisierung und Reintegration von Soldaten und Kämpfern sowie die Neuformierung von Sicherheitskräften und die Neubestimmung der zivil-militärischen Beziehungen. Eine dritte wichtige Aufgabe ist die Rehabilitation und Reintegration von Kriegsversehrten, Waisenkindern, Entwurzelten und Flüchtlingen. Schließlich und viertens muß die Infrastruktur wiederhergestellt werden und die „Kriegs-“ in eine „Friedensökonomie“ umgewandelt werden.

Zwar herrscht weitgehend Konsens darüber, daß Friedenskonsolidierung in erster Linie von den unmittelbar Betroffenen selbst geleistet werden muß. Bei dem Konzept der Friedenskonsolidierung bleibt weithin jedoch sowohl die zeitliche Abfolge der Schritte als auch ihre Zuordnung zu verschiedenen Stadien der Konfliktbearbeitung ungeklärt. Auch die Frage, wie sich ein Kriegsende bestimmt und, wann die Nachkriegszeit und das „post-conflict peace-building“²⁰ beginnt, bleibt offen. Denn im schlimmsten Falle ist die Nachkriegszeit nur eine Zwischenkriegszeit oder eine neue Vorkriegszeit - so beispielsweise im Sudan nach 1972, in Angola 1991/92 und womöglich gegenwärtig in Ruanda und Kongo.

Obgleich es angesichts der relativ kurzen Zeitspanne heute sicherlich verfrüht wäre, eine kritische Bilanz zu ziehen, sei hier auf die ersten Versuche der EU hingewiesen, eine Politik der Gewaltprävention und des peacebuilding zu entwerfen und sie in Somalia umzusetzen²¹. Die Basis dieser Politik sind Richtlinien, die der Europäische Rat im Dezember 1995 für präventive Diplomatie, Konfliktlösung und peacekeeping in Afrika erstellt hatte. Auf ihrer Grundlage formulierte die Europäische Kommission im März 1996 ein Grundsatzpapier zum Umgang mit Konflikten in Afrika. Peacebuilding wird darin zu einer zentralen Aufgabe erklärt. Langfristiges Ziel ist, die Länder Afrikas dabei zu unterstützen, „strukturelle Stabilität“ zu gewinnen. Um dies zu erreichen, sollen zum einen die unterschiedlichen Arten von Interventionen externer Akteure untereinander strategisch verbunden werden. Zum anderen soll im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine einheitliche politische Analyse des jeweiligen Konflikts erstellt werden. Darüber hinaus soll die Zusammenarbeit zwischen der EU und anderen Akteuren wie der UNO und den OECD-Staaten verbessert werden. Daß diese Kooperation auch die jeweils betroffenen Länder Afrikas miteinschließt, um deren Unterstützung es ja letztlich geht, liegt auf der Hand. Das vielfache Scheitern der Staatengemeinschaft, oft mit kurzfristigem Krisenmanagement in Gestalt bürokratisierender Treuhänder- und Vormundschaftsmodelle wie etwa in Somalia oder Kambodscha, hat ja verdeutlicht, daß der Friede nicht von außen gebracht werden kann, sondern von innen geschaffen werden muß.

Der Erfolg von Bemühungen zur Friedenskonsolidierung hängt letztlich davon ab, ob bei den unmittelbar Betroffenen vor Ort ein genuiner Wille zum Frieden und eine konsequente

¹⁹ Volker Matthies: Friedenskonsolidierung. Neue Aufgabe einer friedensorientierten Entwicklungspolitik, in: E+Z, Heft 10/1997, S. 256-258.

²⁰ Ausführlicher hierzu siehe Volker Matthies: Der Transformationsprozeß vom Krieg zum Frieden – ein vernachlässigtes Forschungsfeld, in: derselbe (Hg.): Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995, S. 8-38.

²¹ Ausführlicher hierzu siehe Thania Paffenholz: Mühsame Friedenskonsolidierung – Neue Ansätze der Europäischen Union in Somalia, in: Friedensgutachten 1997, herausgegeben von Friedhelm Solms, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Münster 1997, S. 105-115.

Bereitschaft zur Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft gegeben ist, und ob es gelingt, gezielt und systematisch diejenigen (zivil-)gesellschaftlichen und politischen Kräfte zu unterstützen, die ein Interesse am Frieden und den Willen haben, die gewalttätige Konfliktdynamik zu durchbrechen: durch Förderung von politischem Wettbewerb, von politischer Partizipation, Akzeptanz politischer Freiheiten, Gewährleistung von Rechtssicherheit und schließlich durch Achtung der Menschenrechte.

Demokratisierungshilfe

Das Erreichen dieser Ziele durch Demokratisierungshilfe entwickelt sich zu einem weiteren wichtigen Aufgabenbereich der Entwicklungspolitik: Für seine Verwirklichung hat die internationale Gemeinschaft seit Beginn der neunziger Jahre im Afrika südlich der Sahara, in Osteuropa und in geringerem Umfang auch in Lateinamerika und Asien mittlerweile an die 3 Mrd. DM investiert. Mit dem Ergebnis, daß nach Feststellung des US-amerikanischen „Freedom House“ 1996 „von den 191 Staaten der Welt immerhin 117 zu den Demokratien zu zählen seien und daß ca. 61% der Staaten demokratisch verfaßte Mehrparteiendemokratien darstellten, gegenüber erst 41% zehn Jahre zuvor“²². Dieser Trend ist in mehrfacher Hinsicht positiv zu werten: Zum einen weil es heute als gesichert gelten kann, daß politische Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche sozio-ökonomische Entwicklung entscheidender sind als Auslandskredite und Expertenhilfe. Zum anderen deuten auch die vorläufigen Ergebnisse der „Friedensursachenforschung“ ebenso wie die schon in den achtziger Jahren vorgelegten Erkenntnisse hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen liberal-demokratischem System und Kriegsbeteiligung²³ darauf hin, daß - in bestimmten kürzeren Zeitabständen - Demokratien weniger an militärischen Auseinandersetzungen beteiligt waren als nichtdemokratische Staaten und daß Demokratien seit dem Zweiten Weltkrieg überhaupt keine Kriege gegeneinander geführt haben.

Insofern scheint die Förderung von Demokratisierung als Mittel der Krisenprävention im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mittels Konditionalisierung der Entwicklungspolitik seitens der Geber und internationaler Entwicklungsagenturen überaus sinnvoll. Sie ist aber auch mit einer Reihe von Problemen behaftet.

Es kann hier nicht näher untersucht werden, ob die Demokratien mit ihren tatsächlichen oder vermeintlichen strukturellen Eigenheiten per se friedensfähiger sind.²⁴ Dasselbe gilt für die von Eliten des Südens aufgeworfene Frage, ob die Demokratie als „Kultur des Westens“ überhaupt in die Regionen des Südens transplantierbar ist. Für die zentrale Frage weitaus wichtiger ist allerdings eine nähere Betrachtung der Ermöglichungsbedingungen der Demokratie in den Entwicklungsregionen.²⁵ Eine Reihe von Faktoren gibt Anlaß, vor allzu

²² Zit. nach Rainer Tetzlaff: Widersprüche und Risiken, Chancen und Voraussetzungen der Demokratisierung, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): Afrika zwischen Agonie und Aufbruch, Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, München 1998, S. 127.

²³ Siehe hierzu u.a. Rudolph J. Rummel: Libertarianism and International Violence, in: Journal of Peace Research, Nr. 1/1983, S. 27-71 sowie Volker Rittberger: Zur Friedensfähigkeit von Demokratien: Betrachtungen zur Politischen Theorie des Friedens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/1987, S. 3-12.

²⁴ Ausführlicher siehe hierzu u.a. Tobias Debiel: Demokratie und Gewalt in einer Welt des Umbruchs. Zur friedenspolitischen Relevanz politischer Herrschaftsformen in den 90er Jahren, in: Norbert Ropers/derselbe (Anmerkung 8), S. 55-86, sowie Werner Link: Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998, S. 22-29.

²⁵ Rainer Tetzlaff: Demokratisierungshilfe statt Wahlinszenierung? Gesellschaftliche und institutionelle Voraussetzungen für Demokratisierung in den Ländern des Südens, in: Joachim Betz/Stefan Brüne (Hg.): Jahrbuch Dritte Welt 1998, München 1997, S. 24-46.

großen Hoffnungen auf einen raschen qualitativen Sprung der heute in Bewegung geratenen politischen und sozialen Systeme zu warnen:

Erstens mangelt es noch immer an der Erfahrung mit demokratischen Grundprozessen und an Nährboden, auf dem eine Demokratie wachsen könnte. Wie die Geschichte der westlichen Demokratien zeigt, bedürfen demokratische Systeme zu ihrer inneren Legitimation und zu ihrer langfristigen Stabilität einer breiten Schicht von Menschen mit Staatsbürgergesinnung. Doch diese läßt sich nicht über Nacht „erschaffen“, sie ist das Ergebnis langwieriger gesellschaftlicher Prozesse und Ausscheidungskämpfe wie auch die Entwicklung in Europa gezeigt hat, wo das Entstehen eines demokratischen Rechtsstaats mit einer relativ freien pluralistischen Öffentlichkeitskultur auch das Ergebnis einer langen, widersprüchlichen und konfliktreichen Entwicklung gewesen ist, deren wesentliche Elemente Dieter Senghaas in einem zivilisatorischen Hexagon gebündelt hat²⁶:

„Historisch betrachtet hat sich seit dem Ende des europäischen Mittelalters zunächst das Gewaltmonopol herausgebildet; dieses Monopol war das Ergebnis lang anhaltender politischer Ausscheidungskämpfe (in aller Regel von Kriegen) um Vormachtstellungen. Zusammen mit der Herausbildung dieses Gewaltmonopols begannen sofort die Konflikte um die Kontrolle dieses Gewaltmonopols; langfristig mündeten sie in die Institutionalisierung von Rechtsstaatlichkeit. Die Ausdifferenzierung und Vernetzung der sich modernisierenden Gesellschaften in der Folge großflächig werdender Verkehrswirtschaften und immer feinmaschigerer Kommunikationsstrukturen erfolgten zeitverschoben. Der Kampf um demokratische Partizipation, vorstellbar nur auf der Grundlage sozial mobil gewordener Gesellschaften, ging einher mit Auseinandersetzungen um soziale Gerechtigkeit, insbesondere Verteilungsgerechtigkeit. Parallel dazu entfaltete sich schrittweise eine politische Konfliktkultur liberaler Prägung“.

Zweitens ist es zwar unbestritten, daß die Demokratie die einzige Herrschaftsform darstellt, in der die Bestellung der Regierung friedlich geregelt ist, doch die Vorstellung, Demokratisierung sei ein friedlicher Vorgang, trifft nicht die Realität. So hat in vielen Staaten die Aufforderung zu politischem Wettbewerb im Wahlkampf nicht selten zur Eskalation bestehender Spannungen bis hin zu gewaltsamen Zusammenstößen geführt. Die Möglichkeit der Beteiligung an politischen Wahlen hat den Verdrängungswettbewerb oftmals sowohl intensiviert wie auch brutalisiert. Nicht selten hat dies zur Politisierung und Militarisierung ethnischer Spannungen sowie zu Konflikten um Ressourcen, Macht und Prestige geführt.

Drittens ist es angesichts notwendiger schmerzlicher wirtschaftlicher Anpassungszwänge in dem überwiegenden Teil postkolonialer Gesellschaften fraglich, ob ausreichende Bedingungen für eine dauerhafte Konsolidierung demokratischer Transitionsprozesse gegeben sind. Denn trotz der in einigen Staaten erzielten makroökonomischen Fortschritte im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Wirtschaft und der Privatisierung einstiger Staatsbetriebe besteht vielerorts die Gefahr, daß es zu sozialen Krisen kommt, da sich eine breite Mehrheit der Bevölkerung als Verlierer der jetzigen Entwicklung sieht und als letztes Mittel im Überlebenskampf die Option der Sezession oder des Bürgerkrieges wählen könnten.

Viertens kommt schließlich hinzu, was Peter Molt am Beispiel Afrikas hinsichtlich der Wirkung der eingeleiteten Demokratisierungsprozesse auf die breite Masse der Bevölkerung zu bedenken gibt: „Mit der Einführung des Mehrparteiensystems und der Durchführung demokratischer Wahlen wurden die negativen Erfahrungen und die sich daraus ergebenden

²⁶ Dieter Senghaas: Frieden als Zivilisierungsprojekt, in: derselbe (Hg.): Den Frieden denken, Frankfurt am Main 1995, S 202-203.

Verhaltensweisen unter der 'neopatrimonialen', diktatorischen Herrschaftspraxis nicht wegwischt. Erst eine längere Zeit rechtsstaatlicher und demokratischer Regierung würde dem Volk die Vorteile der Demokratie zeigen und sie zu einem verteidigungswürdigen Gut machen²⁷

Fazit

Angesichts des hier skizzierten komplexen Zusammenhanges zwischen Möglichkeiten des Einsatzes unterschiedlichster entwicklungspolitischer Instrumentarien zur Konfliktprävention und ihrer Grenzen aufgrund der sozialen Eigendynamik der Konflikte besteht zwar wenig Anlaß zu der Hoffnung, daß es kurzfristig gelingt, Ursachen und Auslösefaktoren zu beseitigen - vor allem, solange der Nährboden für Konflikte und Gewalt schneller heranreift als die Mittel zu ihrer Verhinderung. Neben den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, durch politisch-diplomatische Aktionen eine Beendigung bereits ausgebrochener Kriege herbeizuführen bzw. durch „humanitäre Interventionen“ das Leid der betroffenen Menschen zu lindern, ist kurz- bis mittelfristig vor allem die Hilfestellung bei der Friedenskonsolidierung notwendig. Will man verhindern, daß die Nachkriegszeit zu einer Zwischenkriegszeit oder einer neuen Vorkriegszeit wird, müssen die industrialisierten Länder des Nordens durch verstärkte Entwicklungszusammenarbeit den ehemaligen Konfliktparteien bei der schwierigen Aufgabe der Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern, der Minenräumung, der Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen und nicht zuletzt bei der Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen und Schaffung günstiger Rahmenbedingungen gesamtgesellschaftlicher Entwicklung zur Seite stehen. Doch dabei darf es nicht bleiben. Das langfristige Ziel muß es sein, die tiefer liegenden Ursachen von Friedlosigkeit und Gewalt mittels eines Konzepts der „menschlichen Sicherheit“ zu beseitigen, dessen wesentliche Merkmale das UN-Entwicklungsprogramm²⁸ in der Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung, größerer sozialer Gerechtigkeit und verstärkter Partizipation der Menschen sieht. Denn auch in den Regionen des Südens ist jene in diesem Jahrhundert immer wieder gemachte, aber leider wenig beherzigte Erfahrung weiterhin gültig, daß Entwicklung zwar ohne Frieden nicht möglich ist, aber auch, daß Frieden ohne Entwicklung keinen Bestand haben wird.

FERDOWSI Mir A., Dr.
Akademischer Oberrat und Leiter der Forschungsstelle Dritte Welt
am Geschwister-Scholl-Institut, Universität München

²⁷ Peter Molt: Politik im Afrika südlich der Sahara. Die Besonderheiten der politischen Kultur und die Chancen der Demokratie, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Afrika im Abseits. Der Bürger im Staat, Heft 3-4, S. 193.

²⁸ UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1993, Bonn 1993.