

Entwicklungspolitische Diskussionstage 2003

- Auszug aus der Dokumentation – Die vollständige Publikation kann beim SLE bezogen werden (Adresse unter www.berlinerseminar.de)

Vorwort

In der Woche vom 07. bis 11. April 2003 fanden die mittlerweile dritten Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, auch diesmal gemeinsam vom Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und dem Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) organisiert. Referiert und diskutiert wurde zu den folgenden, weitgehend hochaktuellen Themen:

- Drogenbekämpfung und Alternative Entwicklung
- Auswirkungen des 11.09.2001 auf die Entwicklungszusammenarbeit
- Mainstreaming HIV / AIDS in der Entwicklungszusammenarbeit
- Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – eine Zwischenbilanz

Die gut besuchten Veranstaltungen boten eine hervorragende Gelegenheit für den Austausch zwischen Wissenschaft und entwicklungspolitischer Praxis. Die ReferentInnen aus unterschiedlichen Organisationen und Fachrichtungen, wie auch die zahlreichen Publikumsfragen gaben viele Anstöße zu weiterführenden Debatten. In diesem Heft, gedacht nicht nur als kleiner Dank an die Vortragenden, sondern auch als Informationsmöglichkeit für eine breite Fachöffentlichkeit, sind die Referentenbeiträge dokumentiert und durch kurze thematische Einführungen sowie Zusammenfassungen der Diskussion umrahmt.

TeilnehmerInnen des 41. Lehrgangs des SLE haben, zum Teil gemeinsam mit Stipendiaten des Studienwerks, die Diskussionstage vorbereitet und moderiert. Die Veranstaltung ist ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms am SLE. Die HBS stellte den logistischen und finanziellen Rahmen.

Wir bedanken uns herzlich bei allen ReferentInnen wie auch bei allen, die für einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltung gesorgt haben.

Dr. Karin Fiege

Seminar für Ländliche
Entwicklung (SLE)

Kerstin Kippenhan

Studienwerk der Heinrich-
Böll-Stiftung

Auswirkungen des 11.09.2001 auf die Entwicklungszusammenarbeit

Einführung

Bislang wurde die Entwicklungszusammenarbeit mit Begriffen wie Armutsbekämpfung, Nachhaltigkeit und Frauenförderung in Verbindung gebracht. Seit dem 11. September 2001 hat sich dies geändert: Ziele wie Terrorprävention und -bekämpfung rücken in der Entwicklungszusammenarbeit immer mehr in den Vordergrund.

Wiederholt wurde in der Öffentlichkeit von einer Trendwende in der Entwicklungszusammenarbeit gesprochen. Hat diese Trendwende wirklich stattgefunden? Gibt es neue Strategien oder sind es lediglich alte Maßnahmen unter einem neuen Schlagwort? Hat die Entwicklungszusammenarbeit seit dem 11. September eine Aufwertung erfahren?

Nach den Ereignissen des 11. September hat die Bundesregierung das sogenannte Anti-Terror-Paket aufgelegt. Das Gesamtvolumen des Anti-Terrortopfes beträgt 1,5 Milliarden Euro. Wie sich die Mittel auf die einzelnen Ressorts aufteilen, zeigen folgende Zahlen: Ein Anteil von 52 % ist für das Bundesministerium der Verteidigung vorgesehen, 17 % fließen an das Bundesinnenministerium, 8 % stehen dem Auswärtigen Amt zur Verfügung und 16 % gehen an sonstige Institutionen und Ministerien. Dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung werden 7 % der Mittel zugewiesen, dies entspricht 102 Millionen Euro.

Die Strategien des BMZ zur Terrorbekämpfung umfassen unter anderem Maßnahmen zur Vertiefung der regionalen Kooperation, Stärkung der Zivilgesellschaft, Demokratisierung und Meinungsfreiheit.

Aber nach wie vor liegt der Schwerpunkt der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in der Armutsbekämpfung. Für Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul ist Armutsbekämpfung auch Terrorbekämpfung: „Armut und Hunger, das Gefühl grenzenlos unterlegen zu sein, unterstützen Gewalt. Entwicklungszusammenarbeit kann ein Stück mehr Gerechtigkeit schaffen. Dies ist kein Akt der Mildtätigkeit. Industrieländer, die sich in der Entwicklungszusammenarbeit engagieren, gewinnen auch etwas. Sie gewinnen eine friedlichere Welt und eine sichere Zukunft.“

Gibt es überhaupt diesen Zusammenhang zwischen Armut und Terrorismus, den die Ministerin betont hat? Kann die Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Terrorprävention leisten? Wo sind dabei die Grenzen? Besteht nicht auch die Gefahr einer Instrumentalisierung der EZ durch die Außen- und Sicherheitspolitik?

Diese und die bereits am Anfang erwähnten Fragen sollten im Rahmen dieser Veranstaltung beleuchtet und diskutiert werden.

Auswirkungen des 11. September 2001 auf die Entwicklungspolitik *von Franz Nuscheler, INEF*

1. Ein entwicklungspolitischer Damaskuseffekt?

Nach dem 11. September 2001 schien auch in der internationalen Entwicklungspolitik der allfällige Spruch zu gelten, dass schlagartig nichts mehr so war, wie es vorher war. Die in der weltpolitischen Peripherie geplanten Terrorakte auf die Zitadellen der westlichen Wirtschafts- und Militärmacht schienen ihr wieder aus der politischen Irrelevanzfalle und Rechtfertigungskrise zu helfen, in die sie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts geraten war. Der Kalte Krieg hatte ihr die geostrategische Schubkraft gegeben, die auch erhebliche Mittel mobilisierte, aber auch dafür gesorgt, dass sie für allerlei fragwürdige Zwecke eingesetzt wurde.

Zur Erinnerung: Nach der weltpolitischen Wende von 1989/90 sanken die öffentlichen Entwicklungsleistungen (ODA) der OECD-Länder auf historische Tiefstände, allen voran die ODA-Leistungen der USA und Bundesrepublik Deutschland. Sie sanken auch deshalb, weil die spektakulären Weltkonferenzen der 90er Jahre zwar auf die sich verschärfenden Weltprobleme (Anwachsen der Armut, Umweltkrisen, Migrationsbewegungen, Staatszerfall, Ausbreiten der AIDS-Pandemie u. a. m.) aufmerksam machten, diese aber kaum als Bedrohungen des eigenen Wohlergehens begriffen wurden, obwohl sicherheitspolitische Denkfabriken im Kontext der Diskussion über „erweiterte Sicherheit“ schon früh auf ihre Gefahrenpotenziale hinwiesen. Das von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik herausgegebene „*Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff*“ (2001) belegt diese Frühwarnungen.

Die Terroranschläge schienen dann so etwas wie einen entwicklungspolitischen Damaskuseffekt auszulösen. Die USA und die EU-Länder sagten auf der im Februar 2002 im mexikanischen Monterrey veranstalteten UN-Konferenz „*Financing for Development*“ erhebliche ODA-Steigerungen zu. Bundeskanzler Gerhard Schröder stellte auf dem New Yorker Weltwirtschaftsforum mit dem folgenden Merksatz wieder einen Zusammenhang zwischen Entwicklung und Frieden her, auf den früher Willy Brandt häufig hingewiesen hatte: „Es gibt keine globale Sicherheit ohne globale Gerechtigkeit.“ So ähnlich äußerte sich auch Bundespräsident Johannes Rau auf der großen Solidaritätskundgebung vor dem Brandenburger Tor.

Der 11. September führte wie in einem Brennglas die Verwundbarkeit der globalen Infrastrukturen vor Augen. Er nahm den Inseln des Wohlstands und Friedens die Illusion, dass sich die Krisen der Welt in sicherer Entfernung zusammenbrauen, und er konkretisierte, was der Soziologe Ulrich Beck „globale Risikogesellschaft“ nennt. Die Globalisierung rückt der OECD-Welt auch Fehlentwicklungen in der weltpolitischen Peripherie näher. Die immer intensivere Verflechtung der Bedingungen von Sicherheit verdeutlicht, dass Sicherheit nur als globale Sicherheit gewährleistet werden kann.

2. Tiefenstrukturen des Nord-Süd-Konflikts

Der 11. September taugt zwar nicht als Dramaturgie eines „Aufstandes der Verdammten dieser Erde“, wie Günther Gaus in Anlehnung an einen berühmten Buchtitel von Frantz Fanon die Terrorakte deutete. Die Terroristen kamen nicht aus den Slumvierteln arabischer Städte und sie zielten nicht auf die Mobilisierung der „Verdammten dieser Erde“ ab. Aber der mehr oder weniger klammheimliche Beifall in vielen Ländern des Südens spiegelte jenseits diplomatischer Solidaritätsbekundungen die fragilen Tiefenstrukturen der Nord-Süd-Beziehungen wider, aus denen sich entwicklungspolitische Herausforderungen ableiten lassen:

Erstens hat sich die Schere zwischen Reichtum und Armut zwischen Norden und Süden, aber auch innerhalb der armen Welt mit ihren Inseln an provozierendem Reichtum, besonders in der arabischen Welt, weiter geöffnet. Der vom UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) besorgte *Human Development Report 1999* belegte mit einer Fülle von Daten das plakative Bild einer „globalen Apartheid“ der Lebenschancen, die der Gini-Index auch statistisch belegt. Zwar führt von Armut kein direkter Weg zum Terrorismus, aber soziale Frustrationen schaffen einen Nährboden für Gewaltbereitschaft und Rechtfertigungen für Gewaltanwendungen. Die schlichten Feindbilder von fanatisierten „heiligen Kriegern“ fallen in Stadtvierteln und Regionen auf fruchtbaren Boden, wo Elend, Gewalt, sozialer Zerfall und Hoffnungslosigkeit zum Alltag gehören.

Zweitens erzeugt die höchst ungleiche Machtverteilung in der Weltpolitik und Weltwirtschaft Gefühle der politischen Deklassierung und Demütigung. Die politischen und intellektuellen Eliten des Südens betrachten nicht nur die G7/8, sondern auch die globalen Institutionen (den UN-Sicherheitsrat, den IWF, die Weltbank und Welthandelsorganisation) als Kartelle der Mächtigen und Reichen, die auch aus der Globalisierung möglichst große Vorteile für sich herauschlagen, ohne die „Fußkranken der Weltwirtschaft“ an den Wohlstandsgewinnen zu beteiligen. Der *Human Development Report 2002* stellte fest, dass in den Entwicklungsländern die Frustration über die verzerrte Machtverteilung in der Welt selten größer gewesen sei. Das Gefühl der Ohnmacht führt zu einem Pendeln zwischen Resignation und „ohnmächtiger Wut“ gegen den anscheinend übermächtigen Westen.

Drittens löste dessen mit der wirtschaftlichen, militärischen und politischen Überlegenheit vermengte kulturelle Hegemonie vor allem in der islamischen Welt Reaktionen aus, die Samuel P. Huntington schon vorher als „Zusammenprall der Kulturen“ dramatisiert hatte. Diese „fixe Idee“ (nach Dieter Senghaas) erhielt nach dem 11. September eine fragwürdige Plausibilität und Suggestivkraft, weil sie ein „Feindbild Islam“ verstärkte, das nicht zwischen Islam und Islamismus unterschied. Richtig war jedoch, dass die kulturelle Globalisierung in Gestalt einer verwestlichten „Allerweltskultur“ überall dort Widerstände provozierte, wo sie als Bedrohung kultureller Identitäten und lokaler Lebenswelten wahrgenommen wurde.

Wie im Süden auch kluge Leute die Hintergründe des 11. September deuteten, dokumentierte ein Beitrag von Arundhati Roy, der literarischen Stimme Indiens, in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* (vom 28.09.2001). Sie beschimpfte nicht nur den US-Präsidenten als kriminellen Zwillingbruder von Osama bin Laden, sondern attackierte in literarischer Bildersprache auch „wirtschaftliche Bestrebungen, die sich gnadenlos wie ein Heuschreckenschwarm durch die Wirtschaft armer Länder gefressen haben“ und deren Kultur zu beherrschen versuchen.

3. Die überforderte Entwicklungspolitik

Es schien so, dass der Schock des 11. September das soziale Weltgewissen weckte und die Einsicht beförderte, dass nur eine gerechtere Welt den Nährboden des internationalen Terrorismus austrocknen könnte. Alle politischen Parteien forderten eifrig eine massive Aufstockung des Entwicklungsetats. Gleichzeitig überforderten sie die Entwicklungspolitik durch eine ständige Erweiterung ihres Aufgabenkatalogs, vor allem dann, wenn sie auf den engeren Bereich der ODA verengt wird. Viele der wohlfeilen Bankrotterklärungen beruhen auf allzu hohen Erwartungen und Fehleinschätzungen ihrer Möglichkeiten. Sie soll mit einer Mittelausstattung, die – selbst bei einer Bündelung aller internationalen Leistungen – kaum den Umfang des EU-Agrarhaushalts erreicht,

- weltweit die Massenarmut überwinden;
- als präventive Sicherheitspolitik den Frieden sichern;
- den Planeten durch die Förderung von nachhaltiger Entwicklung vor dem ökologischen Kollaps bewahren;
- die Wohlstandsinseln vor Elends- und Umweltflüchtlingen aus den Armut- und Krisenregionen schützen;
- weltweit der Marktwirtschaft, der Demokratie, *good governance* und den Menschenrechten zum Durchbruch verhelfen;
- sozialpolitisch auffangen, was die Globalisierung an Humankosten verursacht.

Die Weltbank setzte der internationalen Entwicklungspolitik in ihrem *Weltentwicklungsbericht 2003* die folgenden drei Kernziele zum „Management planetarischer Risiken“: die Verringerung der Armut, Abmilderung des Klimawandels und Bewahrung der biologischen Vielfalt. Der 11. September rückte jedoch die Funktion der Krisenprävention in den Vordergrund und diese weiteren Aufgaben in den Hintergrund. Wie zu Zeiten des Kalten Krieges drohen wieder geostrategische Interessen, die auch Allianzen mit autokratischen Regimen schmiedeten, friedenspolitische Einsichten zu überrollen und die Menschenrechte mit einem „Anti-Terror-Rabatt“ zu behandeln.

Die Gretchenfrage war und ist, mit welchen Zielsetzungen und Instrumenten die Entwicklungspolitik zur Krisenprävention beitragen kann. Sie erwies sich bisher als ziemlich unfähig, die Vielzahl der in den 90er Jahren aufbrechenden Bürgerkriege zu

verhindern, weil sie mit ihren geringen Mitteln nicht leisten konnte, was die Diplomatie nicht zu leisten vermochte. Die EU und der DAC (Development Assistance Committee der OECD) entwickelten schon in den 90er Jahren umfassende Konzepte, die nach dem 11. September an Aktualität und Dringlichkeit gewannen. In ihrem Mittelpunkt stand die Erkenntnis, dass Armut das Schlüsselproblem vieler Krisen und gewaltförmiger Konflikte bildet und deshalb die Armutsbekämpfung Priorität bekommen muss, die sie bisher – trotz aller rechtfertigenden Rhetorik – nicht hatte.

4. „Krieg gegen die Armut“

Auch angesprochen durch die Sinn- und Rechtfertigungskrise des milliardenschweren „Unternehmens Entwicklungshilfe“, das nur Akzeptanz findet, wenn es auch Erfolge bei der Bekämpfung der Weltarmut nachweisen kann, verkündete schon der Kopenhagener „Weltsozialgipfel“ von 1995 einen „Krieg gegen die Armut“. In seinem Gefolge formulierte der DAC 1996 in einer Entwicklungsstrategie für das 21. Jahrhundert das ehrgeizige Ziel, bis zum Jahr 2015 die Armutsquote trotz wachsender Weltbevölkerung halbieren zu wollen. Sowohl der New Yorker „Millenium-Gipfel“ (2000) als auch die Johannesburger Weltkonferenz bekannten sich zu diesem Ziel und entwickelten konkrete Etappenziele. Die Armutsbekämpfung stand endgültig ganz oben auf der entwicklungspolitischen Agenda.

Aber auch das Menetekel des Terrorismus konnte die westlichen Staaten nicht dazu bewegen, die von der deutschen Entwicklungsministerin nach dem 11. September geforderte „weltweite Koalition für Gerechtigkeit und Solidarität“ mit deutlich mehr finanziellen Mitteln auszustatten. Auch die in Monterrey zugesagte Aufstockung der ODA um rund 12 Mrd. US-Dollar bis zum Jahr 2006 würde nur rund die Hälfte des „UN-Ziels“ und des Umfangs erreichen, den internationale Organisationen für eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut und mit ihr für eine soziale Vorwärtsverteidigung gegen armutsbedingte Krisen und Konflikte für erforderlich halten. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ forderte sogar eine schrittweise Steigerung der ODA auf 1 % des BSP – und riskierte damit das Kopfschütteln der Finanzpolitiker.

Obwohl sich fast alle Welt darin einig zu sein scheint, dass Bomben und Raketen die Wurzeln des Terrorismus nicht erreichen können, wurden nun zwar hastig die Rüstungsetats aufgestockt – in den USA in geradezu gigantischen Dimensionen –, aber für das multifunktionale Subsystem ODA blieben weiterhin nur kleine Happen übrig. Deshalb war auch nicht mehr von einer „Friedensdividende“, sondern von einer „Terrordividende“ die Rede. In kaum einem anderen Politikfeld weicht die politische Praxis so weit von der Rhetorik von Sonntagsreden und internationalen Absichtserklärungen ab wie in der Entwicklungspolitik.

5. Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik

Aus der Analyse der Tiefenstrukturen des Nord-Süd-Konflikts folgt, dass sich die entwicklungspolitischen Herausforderungen nicht in einer Vergrößerung der Entwicklungshaushalte erschöpfen. Entwicklungspolitik ist viel mehr als die vom BMZ verwaltete und gestaltete Entwicklungshilfe (ODA). Aber auch ihre knappen Mittel müssen mehr auf Bereiche konzentriert werden, in denen es um die Lösung globaler Probleme mit hoher Risikostreuung geht, also vor allem auf die Armutsbekämpfung und Verwirklichung der international vereinbarten „Millenium-Ziele“, die Eindämmung der Umweltzerstörung und auf die friedenssichernde Konfliktprävention.

Eine erfolgreiche Armutsbekämpfung ist nicht allein durch die Förderung von noch so vielen Projekten möglich, sondern bedarf zuvörderst der Veränderung entwicklungshemmender Strukturen und der produktiven Aktivierung der Armutgruppen, die ihr Empowerment (d. h. ihren Zugang zu Rechten) voraussetzt. Auch die „unpolitische“ Weltbank rang sich in ihrem *Weltentwicklungsbericht 2003* zu dieser Konsequenz durch. Hier können die internationalen Entwicklungsagenturen durch die Förderung von Strukturreformen nachhelfen, aber die Hauptverantwortung liegt bei den Eliten der Entwicklungsländer.

Für Reformen der internationalen Finanz- und Handelsstrukturen, die Entwicklungschancen determinieren, sind jedoch die OECD-Länder verantwortlich, die das Sagen in der Weltwirtschaft haben. Sie müssen die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen so verändern, dass sie z. B. durch den Abbau ihres Agrarprotektionismus auch den „Fußkranken der Weltwirtschaft“ mehr Chancen einräumen, an den Vorteilen der Globalisierung zu partizipieren. Dies ist eine wesentliche Anforderung an eine Nord-Süd-Politik, welche die rot-grüne Bundesregierung auf den programmatischen Begriff der „globalen Strukturpolitik“ brachte.

Eine als „globale Strukturpolitik“ konzipierte Entwicklungspolitik verlangt auch, dass der Staatenmehrheit aus der Dritten Welt und damit der großen Mehrheit der Weltbevölkerung mehr Gewicht in den internationalen Organisationen und Verhandlungsprozessen zugestanden wird. Sie wird nur durch mehr Gleichberechtigung Gefühle der politischen Deklassierung abbauen können und gleichzeitig zu kooperativen Problemlösungen, z. B. in der globalen Umweltpolitik, bereit sein, an denen auch den Industrieländern gelegen ist. Es gibt z. B. in der GEF (Globale Umweltfazilität) und bei der Implementation des Ozon-Regimes funktionierende Modelle der Nord-Süd-Parität bei Abstimmungen über Geldbewilligungen, die auch in der Weltbank und im IWF praktiziert werden könnten. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ empfahl eine Umverteilung der Stimmengewichte in diesen beiden für die Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen wichtigen multilateralen Finanzorganisationen. Partnerschaft setzt Gleichberechtigung voraus.

Eine „globale Strukturpolitik“ muss weiterhin auf den Aufbau einer internationalen Kooperationskultur abzielen, in der Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam an

der Lösung globaler Probleme beteiligt werden, also auf die Weiterentwicklung globaler Regelwerke und handlungsfähiger Institutionen (wie beispielsweise einer dem Problemdruck angemessenen Weltumweltorganisation). Die Nord-Süd-Politik mit dem Vehikel ODA muss sich stärker an der Logik „gemeinsamer Interessen“ und an der Schutzbedürftigkeit globaler öffentlicher Güter orientieren. Sie darf sich also nicht länger auf einer Nord-Süd-Einbahnstraße bewegen, auf der Geld, Güter, Experten und Entwicklungskonzepte gen Süden transportiert werden, aber nichts nach Norden zurückkommt.

Die OECD-Länder müssen begreifen, dass sie die Schwellenländer nicht nur als Exportmärkte, sondern auch für eine globale Klimaschutzpolitik brauchen, und dass sie die Armutsregionen nicht der weiteren Verelendung überlassen dürfen, ohne Bumerangeffekte zu riskieren. Der 11. September hat auch verdeutlicht, dass mit der Globalisierung Risiken einhergehen, die nur durch eine Verdichtung der internationalen Kooperation (sprich: Global Governance) entschärft werden können.

Auch ein glaubwürdiger interkultureller Dialog, der nach dem 11. September allenthalben als Allheilmittel gegen den von Samuel Huntington angedrohten „Zusammenprall der Kulturen“ angemahnt wurde, verlangt weit mehr als eine Aufstockung der Mittel für die auswärtige Kulturpolitik und die Vermehrung von Veranstaltungen des Goethe-Instituts. Er setzt vielmehr die Fähigkeit und Bereitschaft des „belehrenden“ Westens voraus, andere Kulturen als gleichwertige zu akzeptieren und von ihnen zu lernen. Das von UN-Generalsekretär Kofi Annan angeregte „Manifest für den Dialog der Kulturen“, an dem u. a. Hans Küng und Richard von Weizsäcker mitwirkten, zeigt auf, wie ein fruchtbarer Dialog gestaltet werden müsste.

Fazit: „Es gibt keine globale Sicherheit ohne globale Gerechtigkeit“

Nach dem 11. September formulierte mancher Politiker in aller Welt (hier der deutsche Bundeskanzler) solch wuchtige Lehren aus dem Geschehen in New York. Es ist aber eine Erfahrung, dass Lehren aus Katastrophen keine nachhaltige Wirkung haben. Es besteht sogar die Gefahr, dass nur der „Krieg gegen den Terror“ die Erinnerung wach hält, dass die „OECD-Welt“ von den Krisen und Konflikten in weit entfernten Regionen, die ihr die Globalisierung näher rückt, nicht verschont bleibt. Dann allerdings würde sich auch die eigentliche Herausforderung des 11. September schnell wieder verflüchtigen, nämlich die Verfestigung der spontan aus dem Schock erwachsenen Einsicht, dass es in der Tat keine globale Sicherheit ohne globale Gerechtigkeit geben kann; dass folglich auch eine nur die Militär- und Sicherheitsapparate begünstigende „Terrordividende“ die entwicklungspolitischen Herausforderungen verfehlen würde.

Globale Gerechtigkeit bedeutet dabei allerdings weit mehr als ein bisschen oder sogar viel mehr Entwicklungshilfe, und globale Sicherheit muss auch einschließen, was UN-Organisationen unter „*human security*“, nämlich Freiheit von „Furcht und Not“ (nach der Verheißung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) verstehen.

Auswirkungen des 11. September 2001 auf die Entwicklungszusammenarbeit

von Kirsten Maas, Heinrich-Böll-Stiftung

Einleitung

Terrorismus ist eine ernstzunehmende Gefahr, das wurde den Gesellschaften des "Westens" am 11. September 2001 schockartig und auf entsetzliche Art und Weise deutlich. Schnell war die Welt jedoch wie zu Zeiten des Kalten Krieges wieder in gute und böse Staaten eingeteilt. Terrorismus diene als Legitimierung für Krieg, denn er wurde selbst als Krieg bezeichnet. Doch Sicherheit als Kontrolle und Dominanz anderer durch militärische Stärke unter Einsatz militärischer Mittel erscheint unrealistisch.

1. Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Terrorprävention

Terrorismus, Versuch einer Definition:

Terrorismus ist die Praxis, die daraus besteht, Zivilisten (d.h. Unbewaffnete, Nicht-Kämpfende) zum Ziel bewaffneter Operationen zu machen, um politische Absichten zu verfolgen. Terrorismus kann demnach von Individuen, Gruppen und auch Staaten verübt werden und die Definition bezieht sich stark auf die Opfer. Staaten, die sich des Terrorismus bedienen, verfügen in der Tat über mannigfaltige Alternativen und ein Staat kann sich nicht auf „Verzweiflung“ berufen.

Es erscheint wichtig, sich auf eine Definition zu einigen und nicht jeweils beliebig terroristische Operationen einmal als Freiheitskampf, ein anderes Mal als Terrorismus zu bezeichnen. Gemäß eines klaren Verständnisses kann man ebenso wenig jede gewalttätige Aktion (jede Autobombe, jedes Selbstmordattentat) als Terrorismus, andersherum Raketenangriffe und Bombardierungen durch staatliche Streitkräfte als „militärische Operationen“ bezeichnen!

Von den Opfern geht auch der Beiruter Verleger und Herausgeber der Zeitschrift al-Adab, Samah Idris, aus, wenn er schreibt: „Es ist eine Tragödie, weil es Unschuldige trifft, die mit den Verbrechen ihrer Regierungen nichts zu tun haben (...). Ich fühle Trauer wenn ich sehe, wie manche Opfer der amerikanischen Politik Schadenfreude über die Leiden anderer Opfer empfinden. Das ist eine kurzsichtige Haltung und so stellen sich die Opfer, die zwischen dem amerikanischen Staatsterrorismus und den einfachen Leuten nicht unterscheiden wollen, auf die gleiche moralische Stufe wie ihre Unterdrücker.“

Präventionsmöglichkeiten

Der 11. September erhöhte die Aufmerksamkeit für internationale Beziehungen und eröffnete damit sowohl das Risiko, die Konfliktkonstellation zu verstärken, als auch

die Chance, sie durch gezielte politische Schritte zu überwinden. Einige solcher Präventionsmöglichkeiten will ich im Folgenden versuchen aufzuzeigen:

Global:

- Globale Sicherheit ist nicht erreichbar ohne globale Gerechtigkeit!
- Es bedarf eines funktionierenden Multilateralismus.
- Ein globales Rechtssystem, das zunehmend auch Individuen mit Rechten ausstattet, muss herausgebildet und anerkannt werden.
- Mitgestaltungsmöglichkeiten am Globalisierungsprozess der Gesellschaften des Südens müssen erhöht werden, denn ökonomische Integration bei politischer Unterwerfung erhöht Gewalt.

Regional:

- Terrorismuspotentiale sind oft früh erkennbar!
- Krisen- und Konfliktprävention sollten erhöht werden.
- Rekrutierungspotential für Terroristen sollte gemindert werden, indem man auf die Schlüsselkonflikte wirkt, die eine hohe symbolische Mobilisierungskraft haben.
- "Good Governance" in den Staaten der Region sollte gefördert, nationale und regionale Rechtssystembildungen sowie die Partizipation der Bürger gestärkt werden.

Lokal:

- Erkennbar steigender gesellschaftlicher Akzeptanz sollte entgegengewirkt werden (auch „Todeskult“).
- Der Dialog muss öfter gesucht und offener gestaltet werden.

Insgesamt erscheint daher die Trennung der klassischen Politikfelder (Außen-, Sicherheits-, Außenwirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik) als relativ unwirksam im Bemühen, all diese Aufgaben zu bewältigen. Die Potenziale der EZ (weitgefächerte internationale Kooperationen, Vertrauensbeziehungen, etc.) können hier genutzt, weiter ausgebaut und integriert werden. (Entschuldung, Eindämmung der Waffenverbreitung, Konditionierung der EZ in Bezug auf good governance).

2. Terrorprävention im Nahen Osten

Gewalt, Konflikte, „der Islam“ und der Terror - verfälschte Deutungsmuster

Der amerikanisch-palästinensische Literaturwissenschaftler Edward Said beschreibt die Situation im Nahen Osten wie folgt: „Die Schulbildung ist unzureichend, Arbeitslosigkeit und Armut sind in alarmierende Höhen gestiegen. Die Atmosphäre ist von Angst und Unsicherheit beherrscht und die Regierungen sind unfähig oder nicht willens, den wachsenden Islamismus sowie die offensichtliche Korruption an der Spitze

zu stoppen. Eine große dunkle Wolke aus Mittelmäßigkeit und Inkompetenz hängt über dem allem und das führt zu einem großen Auftrieb für Aberglauben oder einem Toteskult, der stärker ist als je zuvor“.

In vielen Auseinandersetzungen, die um das Thema ranken, bedient man sich jedoch lieber kulturalistischer Deutungsmuster: Reale Konflikte werden ideologisch-religiös verzerrt, Gefahren überlagert durch ein Feindbild des Islams: So gilt dieser als bald als Religion des Schwertes und der Intoleranz mit einem allgemein positiven Verhältnis zur Gewalt.

Die Beziehung zwischen „dem Westen“ und der „islamischen Welt“ (beide Bezeichnungen sind in der Tat allerdings unscharf), das dieser Auseinandersetzung zugrunde liegt, ist schon belastet. Es trägt die Hypothek der Geschichte, die von der arabischen Seite als eine Geschichte der Kolonialisierung und damit Unterdrückung erlebt ist. In ihren Augen de-legitimiert sich „der Westen“ heute weiter durch die Unterstützung korrupter lokaler Eliten, durch einseitige Parteinahme in Konflikten, Aufrüstung und schließlich militärischer Einmischung.

Oftmals werden hier aber auch die eigenen, „hausgemachten“ Probleme nach außen verschoben und vielleicht doch bestehende Reformpotentiale nicht mehr genutzt. Das diffuse Verhältnis zum Westen scheint selbst Intellektuelle in der arabischen Welt oft daran zu hindern, deutlichere Kritik an Missständen zu üben: „Wer von uns hat denn wirklich offen und ehrlich für eine säkulare Politik plädiert und den Missbrauch von Religion in der islamischen Welt genauso grundsätzlich und ernsthaft verurteilt, wie wir die Instrumentalisierung von Judentum und Christentum in Israel und im Westen anprangern? Wer von uns hat Selbstmordkommandos als unmoralisch und falsch verurteilt, auch wenn wir Opfer der Übergriffe kolonialistischer Siedler und inhumaner Kollektivstrafen sind? Wir können uns nicht länger hinter dem Unrecht verstecken, das uns zugefügt wird, oder nur passiv die amerikanische Unterstützung für unsere unpopulären Führer beklagen“, fordert wiederum Edward Said.

Was sind mögliche Ursachen für Terrorismus im Nahen Osten?

Terrorismus entspringt den sozialen, ökonomischen und politischen Realitäten der Region und nicht dem Islam. Der Islam hingegen wirkt bei der Mobilisierung als sinnstiftendes Element, ist ein Vermittlungscode, der leicht Konsens bildet und gleichsam die Verantwortung für die eigenen Verbrechen „entledigt“.

Der UNDP *Arab Human Development Report* (der allerdings vielfach schon instrumentalisiert wurde) weist auf eine Reihe von bestehenden Problemfeldern hin:

- Politische und wirtschaftliche Dauerkrise (ungleiche Modernisierung, repressive Systeme, Hegemonie der Petrodollarmonarchien);
- Symbolik politischer Regionalkonflikte (Palästina, Irak unter den Sanktionen, auch Kaschmir).

Der libanesische Schriftsteller Elias Khoury sieht darüber hinaus eine Reaktion auf die Globalisierung: „Wir stehen in einer Kombination des größten Postmodernismus und größtmöglicher Reaktion. Diese Systeme sind das Kind einer Ehe zwischen der Globalisierung und reich gewordenen Stammesgesellschaften, sowie des Bündnisses zwischen theokratischen Monarchien und royalistischen Republiken“.

Präventionsmöglichkeiten

Die unparteiische Durchsetzung allgemeingültiger Rechtsprinzipien nach gleichen Maßstäben und nicht nach politischen Opportunitäten erscheint als eine der wichtigsten Schritte, um Gewaltpotenziale zu mindern.

Dabei müssen auch die Verhältnisse zu bislang unterstützten Eliten (Ägypten mit seiner Menschenrechtspolitik unter Ausnahmegesetzgebung, Saudi Arabien mit seiner Unterstützung islamistischer Bewegungen in der Region) überprüft werden und allgemein leistungsfähige und tragfähige politische Institutionen und Rechtssysteme in den Staaten des Nahen Ostens gefördert werden.

Ein weiterer wichtiger Präventionsschritt liegt sicher in dem Bemühen, die Armut weiter zu verringern und eine Stärkung weltmarktfähiger und ökologisch verträglicher Wirtschaftsstrukturen herbeizuführen; dazu gehört auch der Abbau sozialunverträglicher Strukturanpassungsprogramme.

Zurückhaltung bei Rüstungsexporten ist geboten und der Dialog ist als begleitendes Instrument der Politik zu befördern.

3. Das „Antiterror-Paket“ (ATP) des BMZ

Von der Kurzlebigkeit

Der vom Deutschen Bundestag verabschiedete Haushalt 2002 stellte für die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung zusätzlich 128 Mio. Euro zur Verfügung (102 ATP, 80 Afghanistan). Zuvor war, im Oktober 2001, im BMZ eine Dialogveranstaltung „Die Herausforderungen des Terrorismus – Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit“ durchgeführt worden. Das ATP stand neben dem Aktionsprogramm 2015 (Armutsbekämpfung) und dem Stabilitätspakt für Afghanistan 2002 also an prominenter Stelle.

In den BMZ Papieren heißt es dazu: „Die Entwicklungszusammenarbeit ist kein Instrument zur direkten Terrorismusbekämpfung. EZ kann aber dazu beitragen, den Nährboden, auf dem Terrorismus gedeiht, zu bearbeiten.“ Ein formuliertes Ziel ist es, „den Menschen in unseren Partnerländern Perspektiven für würdige Lebensbedingungen und für mehr Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen zu eröffnen“.

Das besondere Augenmerk richtete sich auf die islamischen Länder (den Nahen Osten und Zentralasien). Für die politischen Stiftungen wurden durch einen Haushaltsvermerk 2,5 Mio. Euro bereitgestellt.

Nun dauert es bekanntlich doch einige Zeit, bis so ein neues Programm vom BMZ zu den Zentralen, dort an die Referate und Auslandsbüros vermittelt, Anträge geschrieben und vermittelt werden, und auf dem Weg verlieren sich leicht die Konzepte. Die Kurzlebigkeit des ATP ist also vielleicht von daher bedauerlich, als so ein Prozess auch nicht mehr ausgewertet wird.

Vom Problem des Labeling

Oftmals werden Projekte und Programme austauschbar unter verschiedenen „Labels“. Ob Demokratisierung, Konflikt- oder Terrorismusprävention, erscheint dann relativ beliebig, wenn mit den Geldern letztlich ähnliche Projekte durchgeführt werden. Ein weiteres Problem des „Labeling“ besteht darin, dass der Titel „Anti-Terror-Paket“ oder auch „Terrorismus-Prävention“ kaum im Partnerland (also etwa in Palästina, Ägypten oder im Libanon) vermittelbar ist.

Schlussfolgerungen

Das Programm (ATP) wurde eingestellt, die Herausforderung bleibt bestehen! Zumal in einer Region, in der jüngst ein blutiger Krieg geführt wurde, den die einen als „Befreiung“ bezeichneten, gegen den aber Tausende von Menschen in Kairo, Amman oder Gaza demonstrierten.

Die Potenziale der EZ sind, wie oben beschrieben, vielfältig und sollten verstärkt werden, möglicherweise aber in den bestehenden Programmen und in kooperativer Abstimmung mit den anderen Politikfeldern. Dies muss meines Erachtens auch innerhalb der EU passieren, denn letztlich muss die EU gestärkt werden, dem Unilateralismus der USA innerhalb der bereits belasteten transatlantischen Beziehungen mit eigenständigen Fähigkeiten und Beiträgen zum Zweck eines kooperativen und komplementären Multilateralismus gegenüberstehen.

Der ägyptische Journalist Muhammad Hakki eröffnet uns und sich selbst eine Perspektive: „(...) freie Wahlen, ein lebendiges und repräsentatives Parlament, eine freie Presse und Zivilgesellschaft, die terroristische Gruppen obsolet und irrelevant machen würde. Wir sehnen uns danach, unsere religiösen Institutionen zu modernisieren, so dass sie extremistischen und verzerrten Auffassungen vom Islam entgegen treten können.“

Zusammenfassung der Diskussion

In der Diskussion wurde vor allem die Frage nach der Ausgestaltung von Strategien zur Terrorismusbekämpfung aufgegriffen. Es wurde die Rolle der EZ und deren Möglichkeiten diskutiert. Dabei waren sich alle ReferentInnen über die wichtige Bedeutung der EZ als auch über deren begrenzten Mittel einig.

Die verschiedenen Ebenen, auf denen zur Bekämpfung der Ursachen angesetzt werden kann, sind sowohl die EZ und humanitäre Hilfe vor Ort als auch die Ausgestaltung politischer Strategien auf nationaler und europaweiter Ebene. Die hier vorhandenen Arbeitsansätze und deren Risiken und Potenziale wurden anhand der EU Außen- und Entwicklungspolitik, des Programms des Auswärtigen Amtes „Dialog der Kulturen“, der Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung und ihres Programms „Dialog mit dem Islam“ sowie humanitärer Hilfsprojekte der Deutschen Welthungerhilfe diskutiert und bewertet.

Ein weiterer, aus Reihen des Publikums aufgegriffener Diskussionspunkt war die Frage nach anderen Akteuren (NRO und Wissenschaft) und deren jetzige und zukünftige Bedeutung für die EZ.

Strategien auf politischer Ebene

In der Frage nach momentanen Strategien auf politischer Ebene sollte die EU nach Ansicht von Herrn Nuscheler eine zentrale Rolle einnehmen, was jedoch seiner Ansicht nach weder in einer gemeinsamen Außen- noch Entwicklungspolitik geschieht. Statt der Überwindung des nach seinen Worten überholten Bilateralismus findet zur Zeit auf EU-Ebene eine ausgesprochen kontraproduktive Renationalisierung statt. Ziel einer zukünftigen gemeinsamen Außenpolitik wäre die Formierung der EU als Friedensmacht und nicht, wie z.T. von Seiten der Politik gefordert, als eine weitere Kriegsmacht in Konkurrenz zu den USA. Da es einen großen Unterschied darstellen würde, wenn europäische Truppen eingriffen, tritt er sehr für eine europäische Handlungsebene ein, in der die EU zukünftig als Friedensmacht auftritt.

Bezüglich einer gemeinsamen EU-Entwicklungspolitik wurde von Seiten des Publikums Zweifel über deren Zweckmäßigkeit geäußert, da diese als stark bürokratisiert angesehen wird. Herr Nuscheler bestätigte die mangelhafte Arbeit der EU-Entwicklungspolitik auf der Projektebene. Die Entwicklungszusammenarbeit bräuchte allerdings verschiedene Handlungsebenen, und die EU sei hierbei vor allem im Hinblick auf die Koordination wichtig. So plädiert er für eine Fortsetzung der Projekte auf nationaler Ebene und für die Gestaltung des sensiblen politischen Bereiches auf höherer Ebene, da eine gemeinsame EU-Politik mehr erreiche als viele unkoordinierte Einzelprojekte.

Im Übrigen seien für ‚unterentwickelte‘ Länder Handelsfragen oft wichtiger als Entwicklungspolitik, weshalb das BMZ in wichtigen Fragen nur ein Ministerium im Randbereich darstelle.

Das „Anti-Terror-Paket“

Die Diskussion verlagerte sich von der gemeinsamen EU-Politik zu derzeitigen Strategien der Bundesregierung. Herr Nuscheler äußerte seine Sorgen im Hinblick auf das sogenannte Anti-Terror-Paket der Bundesregierung. So finde zur Zeit eine Rückkehr zum präventiven Rüstungsdenken statt und gleichzeitig sei ein konzeptloser Aktivismus festzustellen. Als Beispiel nannte er das Programm „Dialog der Kulturen“ unter Federführung des Auswärtigen Amtes. Dieses verhalte sich kontraproduktiv.

Er wurde in diesem Punkt von Frau Maas bestätigt, die jedoch auch von guten Anätzen bei Kulturaustauschprojekten in Deutschland berichtete, wie z.B. die Berücksichtigung von arabischer Literatur auf der Frankfurter Buchmesse.

Dialog mit dem Islam

Wie ist es möglich, den Dialog zwischen der westlichen und der islamischen Welt wieder aufzunehmen? Diese Aufgabe stellt nach Frau Maas eines der eigentlichen Ziele der Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung im Nahen Osten dar. Vor allem sieht sie in der Vermittlung von arabischen Stimmen nach Europa einen wichtigen Auftrag, da so die Möglichkeit eröffnet wird, Vorurteile gegenüber dem Islam abzubauen. Um den Dialog mit der islamischen Welt wieder konstruktiv zu gestalten, müsse sich der Westen vor allem die Frage beantworten, welche Form der globalen Politik zukünftig angestrebt wird und diese Frage als Ausgangspunkt für Diskussionen mit VertreterInnen aus islamischen Ländern nehmen. Der Dialog über die globalen Strukturen sei deshalb sehr wichtig, da er den Menschen vor Ort die Möglichkeit zur Mitsprache gibt. Dabei vertrat Frau Maas die Ansicht, zu einem solchen Dialog müssten auch solche VertreterInnen eingeladen werden, die nicht „prowestlich“ sind. In diesem Zusammenhang äußerte sich Frau Maas ebenfalls zu dem Programm „Dialog der Kulturen“ des Auswärtigen Amtes, welches nach Ihrer Meinung in der Region kaum bekannt ist. Schwerpunkt des Programms sei die Auseinandersetzung mit einer kulturverträglichen nachholenden Entwicklung in der Region. In der Konzeption des Programms wurde jedoch die Heterogenität der Region vernachlässigt, was zu starken Problemen bei der Wahl der Dialogpartner führte. Dabei sollte vor allem die Frage nach der Identität, d.h. wie sich die Menschen vor Ort selbst sehen, geklärt werden.

Auf die Frage aus dem Publikum, wie bei einer sich immer mehr vergrößernden Kluft zwischen der islamischen und westlichen Welt überhaupt ein konstruktiver Dialog geführt werden könne, betonte Frau Maas, dass dem Abbau von Vorurteilen gegenüber dem Islam hierbei eine Schlüsselfunktion zukomme. Diskussionen über Globalisierung und deren Problematik würden sich gut anbieten. Dabei wäre es nach ihrer Überzeugung allerdings wichtig, die in der Region vorzufindende Angst vor einer Dominanz des Westens ernst zu nehmen.

Der Beitrag der humanitären Hilfe

Frau Maas ging auch auf die Überlappung von humanitärer und Entwicklungshilfe ein. Nach ihren Worten könne man erst dann über Demokratie reden, wenn die Lösung essentieller Probleme geschafft ist. Dabei sei humanitäre Hilfe auch wichtig, um Vertrauen in der Bevölkerung zu schaffen.

Über die Bedeutung humanitärer Hilfe waren sich alle drei ReferentInnen einig. Nach Meinung von Herrn Nuscheler kann jedoch Nothilfe keine Strukturen verändern und stellt somit keine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit dar. Denn es brauche Jahrzehnte, um politische und gesellschaftliche Strukturen wie z.B. in Afghanistan zu verändern, was wiederum Grundvoraussetzung zur Bekämpfung von Armut sei. Nothilfe könne dies nicht leisten.

Frau Rüth schilderte die Schwierigkeiten der Demokratieförderung vor Ort in Afghanistan, was vor allem durch die fehlende Präsenz jeglicher staatlicher Autorität auf dem Land verursacht werde. Weiterhin wirke sich die inzwischen wieder abgeflaute Präsenz Afghanistans in den Medien wie auch die aktuelle Politik der Mittelvergabe des BMZ erschwerend auf die Arbeit der Deutschen Welthungerhilfe aus. So werden über das BMZ in Afghanistan nur Bildungsprojekte gefördert; das Hauptmandat der Deutschen Welthungerhilfe stellt jedoch die Ernährungssicherung dar, so dass durch die Politik des BMZ Finanzierungsengpässe entstehen. Ein weiteres Problem sei die fehlende Koordination zwischen den verschiedenen Geberorganisationen.

Frau Rüth stellte noch einmal den wichtigen Beitrag für die Region dar, den die Deutsche Welthungerhilfe und andere NRO durch ihre Arbeit erbringen. So leisten diese in Regionen, in denen staatliche Institutionen weitgehend fehlen, direkte und unkomplizierte Hilfe und helfen dadurch den Menschen vor Ort, sich eine Lebensgrundlage aufzubauen.

Entwicklungszusammenarbeit und andere Akteure

Von Seiten des Publikums wurde Herr Nuscheler gefragt, welche weiteren Akteure und Politikfelder, genannt wurden Handels- und Finanzministerien, in der Entwicklungszusammenarbeit eine Rolle spielen und wie man diese zur Verantwortung ziehen könne. In Handelsfragen ist nach Überzeugung von Herrn Nuscheler ein starker Protektionismus vorzufinden und das BMZ sieht sich bei der Vertretung seiner politischen Ansätze sehr in die Defensive gedrängt. Weitere Akteure, die eine entscheidende Rolle spielen, sind IWF und Weltbank. Hier sieht Herr Nuscheler erste positive Entwicklungen in den Armutsbekämpfungspapieren (*Poverty Reduction Strategy Papers*).

Der Wissenschaft wies er eine wichtige Rolle als konstruktive Kritiker und unabhängige und objektive Politikberater zu. Jedoch würde diese Bedeutung selten von Seiten der Politik erkannt und genutzt.

Auf Seiten der NRO sieht er eine Gefahr in momentan und / oder zukünftig bestehende Abhängigkeitsverhältnissen zu Gebern. So würden NRO wegen der sich verschärfenden Konkurrenzsituation sich immer häufiger für Aufträge von ihren eigenen Grundsätzen entfernen. Dies wurde von Frau Maas bestätigt: Beim Wiederaufbau des Irak z.B. würden kritische NRO kaum Aufträge der US-Regierung erhalten.

Bedeutung der Armutsbekämpfung

Diskutiert wurde die Frage, inwiefern Armutsbekämpfung auch zugleich Terrorismusbekämpfung darstelle, gerade angesichts der Tatsache, dass Terroristen meist nicht den armen, marginalisierten Schichten, sondern der Mittel- oder Oberschicht ihres Landes zugehören. Herrn Nuscheler zufolge könne es bei der Terrorismusbekämpfung nicht um Individuen gehen, sondern darum, Terroristen den Nährboden zu entziehen. Armut schaffe Legitimation für Terrorismus gerade in solchen Regionen, in denen eine große Hoffnungslosigkeit herrscht. Daher müsse Terrorismusbekämpfung an der Bekämpfung dieser Hoffnungslosigkeit ansetzen.