



Entwicklungspolitische Diskussionstage 2006

Privatisierung von Sicherheit als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Dokumentation der Veranstaltung vom 6. April 2006 in Berlin



Entwicklungspolitische Diskussionstage 2006

Privatisierung von Sicherheit als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Dokumentation der Veranstaltung vom 6. April 2006 in Berlin

ReferentInnen:

Jan Köhler
Dr. Volker Riehl
Dr. Susanne Schmeidl

Veranstalter:

Seminar für Ländliche Entwicklung
Humboldt Universität zu Berlin

Heinrich-Böll-Stiftung

Durchführung und Moderation:

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des
44. Jahrgangs des Seminars für
Ländliche Entwicklung (SLE)



Vorwort

In der Woche vom 3. bis zum 6. April 2006 fanden mittlerweile zum sechsten Mal die Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, veranstaltet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis haben jeweils halbtägig zu folgenden hochaktuellen Themen der Entwicklungspolitik diskutiert:

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wandel – Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage des jüngsten OECD-Berichts
- Katastrophenvorsorge – Eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit
- Afghanistan: Entwicklungszusammenarbeit unter Extrembedingungen – Ansprüche, Konzepte und Realität
- Privatisierung von Sicherheit als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Veranstaltungen wurden von Stipendiatinnen und Stipendiaten der HBS sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 44. Jahrgangs des SLE vorbereitet und moderiert. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die HBS stellte die Räumlichkeiten und finanzielle Mittel zur Verfügung.

Die vorliegende Dokumentation hält die Diskussionen der vier Tage fest und beinhaltet zu jedem Thema die Beiträge der Referentinnen und Referenten. Darüber hinaus sind die wichtigsten Stränge und Kontroversen der Podiums- und Publikumsdiskussionen zusammengefasst. Wir hoffen, dass wir die vielen interessanten Anstöße und Anregungen, welche die vier Veranstaltungstage brachten, somit an eine breite Fachöffentlichkeit weitergeben können.

An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2006 beigetragen haben.

Dr. Karin Fiege (SLE)

Ingrid Spiller (HBS)

Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung) Publication Series by Centre for Advanced Training in Rural Development

Herausgeber/
Editors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung
Humboldt-Universität zu Berlin
Hessische Str. 1-2, 10099 Berlin,
Telefon: +49-(0)30-2093 6900
Fax: +49-(0)30-2093 6904
E-mail: sle@agrar.hu-berlin.de
Internet: www.berlinerseminar.de

Redaktion/
Managing Editor Silvia Martin Han
SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

Vertrieb/
Distributors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung
E-mail: sabine.doerr@agrar.hu-berlin.de

Copyright 2006 by SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

ISBN 3-936602-24-7 (d)

Nr. in SLE-Reihe S 220 d (Privatisierung Sicherheit)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	
Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	II
1 Privatisierung von Sicherheit als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit	1
1.1 Inhaltliche Einführung	1
1.2 Entwicklungszusammenarbeit unter Bedingungen komplexer Sicherheitsarrangements in gewaltoffenen Räumen (<i>Jan Köhler</i>)	3
1.3 Sicherheit durch Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen lokalen Strukturen – Das Beispiel Swisspeace in Afghanistan (<i>Dr. Susanne Schmeidl</i>)	8
1.4 Die Zusammenarbeit von Misereor mit Sicherheits- und Gewaltakteuren (<i>Dr. Volker Riehl</i>)	17
1.5 Zusammenfassung der Diskussion	20
2 Kurzbiographien der ReferentInnen	29
3 Ausgewählte Literaturhinweise	30

Abkürzungsverzeichnis

ACSF	Afghan Civil Society Forum
DFID	Department for International Development (UK)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
NGO	Non governmental organization / Nichtregierungsorganisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
TLO	Tribal Liaison Offices
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung

1 Privatisierung von Sicherheit als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Vorbereitungs- und Moderationsteam: Dr. Karin Fiege, Magdalene Kilwing, Gregor Maaß, Karen Möhring, Alexandra Ott, Leslie Quitzow

1.1 Inhaltliche Einführung

Unserem traditionellen Verständnis nach ist Sicherheit, bezogen auf die physische Sicherheit der Menschen, *das* zentrale öffentliche Gut – und die Bereitstellung von Sicherheit ist *die* Kernfunktion des Staates. In vielen Ländern sieht die Realität heute jedoch anders aus.

Mittlerweile übertragen viele Staaten eine Reihe von klassischen Militäraufgaben an private Sicherheitsunternehmen. Die Aufgabe dieser Dienstleistungsunternehmen besteht längst nicht mehr nur darin, logistische Unterstützung bereit zu stellen, sondern sie üben inzwischen auch waffentragende Funktionen aus. Besonders brisant erscheint hier die Frage, welche Legitimität diese privaten Akteure besitzen und in welchem rechtlichen Rahmen sie sich bewegen. Dieses „Outsourcen“ von Aufgaben, die einst Teil des staatlichen Gewaltmonopols waren, ist *ein* Aspekt der Privatisierung von Sicherheit. Er wird häufig mit dem Begriff „Kommerzialisierung von Sicherheit“ umschrieben und wird in der Öffentlichkeit aktuell besonders im Zusammenhang mit dem Irakkrieg thematisiert.

Besonders in Entwicklungs- und Transformationsländern könnte der Staat jedoch gar nicht outsourcen, da er das Gewaltmonopol nicht mehr vollständig besitzt oder es gar nie besessen hat. In solchen Situationen werden Sicherheitsfunktionen von neuen, nicht-staatlichen Akteuren übernommen, oder traditionelle Sicherheitsinstitutionen treten wieder vermehrt in Erscheinung. Beispiele hierfür sind der Aufbau von indigener Gemeindepolizei in Mexiko, der neuerliche Machtzuwachs von traditionellen Jägergruppen in verschiedenen Staaten Afrikas oder der Rückgriff auf traditionelle Sicherheitsstrukturen in Afghanistan.

In den genannten Beispielen füllen die privaten Akteure jeweils Sicherheitslücken, die vom Staat nicht ausgefüllt werden. Dieser Aspekt wird als „Kommunali-

sierung von Sicherheit“ bezeichnet. Sicherheit wird in diesem Sinne fernab vom Staat, gewissermaßen von „unten“ hergestellt. Ähnlich wie bei der Kommerzialisierung von Sicherheit stellt sich hier erneut die Frage, ob und wie diese Akteure für ihre Funktionen eigentlich legitimiert sind und inwieweit die nicht-staatliche Bereitstellung von Sicherheit wünschenswert und förderungswert ist.

Für die Entwicklungszusammenarbeit stellt sich dadurch eine Reihe von Herausforderungen. Zum einen sind Durchführungsorganisationen selbst Konsumenten von privaten Sicherheitsdienstleistern, um in Krisengebieten beispielsweise Hilfst Transporte oder das eigene Personal zu schützen. Welche Signale sendet jedoch die Kooperation mit bestimmten privaten Akteuren? Und nach welchen Kriterien gestalten die Organisationen eine solche Zusammenarbeit?

Zum anderen ist das Thema Sicherheit als so grundlegend für Entwicklung erachtet worden, dass es inzwischen auch Inhalt von entwicklungspolitischen Programmen geworden ist, zum Beispiel im Bereich der Sicherheitssektorreform. Welche konkreten Zielsetzungen verfolgen diese Programme und wie gehen sie sowohl mit der Kommerzialisierung als auch mit der Kommunalisierung von Sicherheit um? Dürfen in diesem Zusammenhang lokale nicht-staatliche Sicherheitsstrukturen anerkannt und gefördert werden, oder sollte sich die Entwicklungszusammenarbeit ausschließlich auf die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols konzentrieren?

Die zunehmende Privatisierung von Sicherheit wirft viele Fragen auf, und die Entwicklungszusammenarbeit kommt nicht umhin, sich gegenüber den neuen Sicherheitsstrukturen zu positionieren.

1.2 Entwicklungszusammenarbeit unter Bedingungen komplexer Sicherheitsarrangements in gewaltoffenen Räumen

Beitrag von Jan Köhler, Freie Universität Berlin



Jan Köhler

Sicherheit wird seit der Entstehung des modernen Territorialstaates als eine *Kernfunktion von Staatlichkeit* angesehen. Die Beanspruchung und weitgehende Durchsetzung des legitimen Gewaltmonopols und die Schaffung von geltendem Recht und Etablierung einer Rechtsordnung gelten als Voraussetzung für Sicherheit als öffentliches Gut: Gewaltfreie Räume, Landfrieden, Marktfrieden, Rechtssicherheit, Vertragssicherheit, die allen Bürgern zu Gute kommen und deren Konsum durch den Einen die Verfügbarkeit für den Anderen nicht mindert. Der Begriff „Sicherheit“ hat dabei immer mindestens zwei Komponenten: (a) das vom Staat offiziell zugesprochene Recht seiner Bürger auf die Integrität bestimmter und nicht in allen Staaten zu allen Zeiten für alle gesellschaftlichen Gruppen gleich definierten Rechtsgüter; und (b) ein kulturell kodierter Sicherheitsbegriff, der zwischen Gesellschaften und zwischen Subkulturen in Gesellschaften sehr unterschiedliche, vor Gefährdung zu schützende Gegenstände definiert und hervorhebt (körperliche Unversehrtheit des Individuums kann beispielsweise weniger ins Gewicht fallen als die Integrität einer als Ehrgemeinschaft definierten

erweiterten Familie). Der Ethnologe spricht von etischen (fremd zugeschriebenen) und emischen (selbst zugeschriebenen) Konzepten. Erstere können in Sachen Sicherheit in mehr oder weniger durchgesetzten Verfassungen und Gesetzestexten von Staaten nachgelesen werden, letztere müssen nach wie vor ethnographiert werden. Hinzu kommt das Konzept der wahrgenommenen (gefühlten) Sicherheit, dass sich von statistisch messbarer, real hergestellter Sicherheit von bestimmten Rechtsgütern für bestimmte Gesellschaftssegmente maßgeblich unterscheiden kann.

Entgegen dem Idealtyp von demokratisch legitimer, vollständig durchgesetzter Rechtsstaatlichkeit weisen alle Staaten mehr oder weniger große *Leistungsdefizite in der Bereitstellung von Sicherheit* für ihre Bürger auf: Das Gewaltmonopol ist nie vollständig für alle gleichermaßen durchgesetzt und nicht alle Konflikte werden nach legitimen, für alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen verfügbaren und umgesetzten Verfahren entschieden. Realmacht und schmutzige Tricks sind nie vollständig aus dem gesellschaftlichen Konfliktgeschehen zurückgedrängt worden.

Es gibt allerdings augenfällige und signifikante *Unterschiede in der Leistungsfähigkeit von Staaten im Hinblick auf die Herstellung von Sicherheit*: manche Staaten sind in ihrer Herrschaftspraxis selbst die Hauptquelle von Unsicherheit für weite Teile der vom Staat erreichbaren Bevölkerung (Selbstverletzung des legitimen Gewaltmonopols und der Rechtshoheit). Andere Gesellschaften können nur noch bedingt als staatlich verfasst angesprochen werden (Staatschwäche, Staatszerfall) – hier sind die Sicherheitskräfte des Staates selbst zu einer bewaffneten Bande unter anderen verkommen, und die staatliche Rechtsetzung zu einer wenig zuverlässigen, korruptierten und im Zweifelsfall nicht durchgesetzten Referenz in der Konfliktaustragung degeneriert.

Gesellschaft reagiert auf solche Organisationsdefizite des Staates im Hinblick auf die Leistung „Sicherheit“ grundsätzlich mit drei unterschiedlichen Strategien. Welche Strategie dominiert, ist für die weitere Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft einerseits und zwischen verschiedenen kollektiv handlungsfähigen gesellschaftlichen Gruppen andererseits von äußerster Relevanz: (a) mit redundanter Absicherung der Leistungsschwäche (springt in die Bresche), (b) mit paralleler Selbstorganisation jenseits des Staates (Meidung), und (c) mit parasitärer Ausnutzung der Leistungsdefizite, um in Konkurrenz mit dem geschwächten Staat zu treten. Rückzug in alternative Gewaltkontrolle (Selbsthilfe, mafiose Gewalt), die Privatisierung von Gewalt als käufliches Gut

(Gewaltmarkt, Warlordismus) oder der Versuch einer feindlichen Übernahme des Staates durch konkurrierende Gewaltakteure (Putsch, Aufstand) sind mögliche Folgen.

Gegenstrategien von Regierungen in so genannten schwachen Staaten sind das Auslagern der Kernfunktion Sicherheit an externe Akteure (staatliche oder internationale Schutzpatrone) oder die Verleihung von Lokalautonomien in Sachen Sicherheitserzeugung nach innen. In diesen Fällen wird Sicherheit selektiv für bestimmte, den Anbietern von Sicherheit besonders relevant erscheinenden Gesellschaftsgruppen erbracht. Während das Auslagern von Sicherheit für eine Regierung mit schwachem Staatsapparat eine effektive und finanziell attraktive Lösung des eigenen Selbsterhaltungsproblems sein kann, entstehen zwei typische langfristige Problemlagen: (1) das Problem der Rückrufbarkeit von nach innen an lokale Potentaten verliehene Autonomie. Und (2) das Problem der Entstehung eines Client-Staates nach außen, also eines Staates, dessen Führungselite sich mit der eigenen Bevölkerung nicht mehr auseinandersetzen muss, weil die eigene finanzielle, institutionelle und physische Reproduktion von äußeren Patronen und nicht von dem Geben und Nehmen mit der eigenen Bevölkerung abhängig ist.

So entstehende *komplexe Sicherheitsarrangements* sind ein zentrales Problem für die Entwicklungszusammenarbeit. Dies ist am Beispiel der östlichen Provinzen Afghanistans 2004 deutlich zu sehen:

Die Situation:

In Afghanistan gestaltet sich die im lokalen, nationalen und internationalen Zusammenspiel erwirkte Sicherheitslage regional sehr unterschiedlich. Die östlichen Provinzen (Nangarhar, und die Gebirgsregionen Laghman, Kunar, Nuristan) waren zum großen Teil Taliban-Hochburgen. Al-Qaida hatte dort bis 2001 Ausbildungslager und der berüchtigte Warlord und Premierminister nach dem Fall der sowjetisch gestützten Regierung 1992 Gulbuddin Hekmatyar genießt starken Rückhalt.

Etablierung des Post-Taliban Herrschaftsmodells Abdul Haq, bestehend aus Gouverneur, Polizeichef, Chef der Grenztruppen und Organisation der Stammesführer mit amerikanischer militärischer und internationaler finanzieller Unterstützung.

Nangarhar ist einer der drei großen, traditionell Schlafmohn anbauenden Provinzen in Afghanistan. Nach dem Fall der Taliban stellte Nangarhar annähernd ein Viertel der Gesamtproduktion von Opium in Afghanistan her. Der Anbau und die Verarbeitung wurden auch in den nördlichen Bergprovinzen verbreitet, die traditionell kein Schlafmohn anbauten.

Einschnitt 2004/05: Reduktion um 85 %-95 % der angebauten Fläche in den östlichen Provinzen. Dies wurde durch ein Dreigespann an Maßnahmen erreicht: (1) Moralischer Zeigefinger (Karzai → religiöse und Lokalautoritäten → Bauern); (2) Peitsche (Karzai → Daud → Gouverneure & Polizeichefs → Distriktautoritäten → Bauern; unterstützt durch zentrale und internationale bewaffnete Operationen); (3) Zuckerbrot (Versprechen auf Kompensation und sofortige alternative Entwicklung, kommuniziert auf nationalstaatlicher, Provinz und Distriktebene)

Bewertungen:

Aus der *Vogelperspektive nachhaltiger Entwicklung* von Rechtsstaatlichkeit und einer selbständigen legalen Volkswirtschaft betrachtet ergeben sich zwei zentrale Probleme: Zum einen ist eine Anti-Terror-Strategie unvereinbar mit dem Aufbau eines legitimen staatlichen Gewaltmonopols und vertrauenswürdiger rechtsstaatlicher Verfahren, wenn sie als willkürliche Gewaltmaßnahmen von nicht rechenschaftspflichtigen und nicht transparent organisierten zentralstaatlichen und internationalen bewaffneten Einheiten wahrgenommen wird. Zum anderen läuft eine auf *law enforcement*-Maßnahmen gegen Bauern und Kleinhändler fokussierende Anti-Drogen-Sicherheitsstrategie dem Ziel nachhaltiger ländlicher Entwicklung und der Durchsetzung legitimer Staatlichkeit entgegen. Dies um so mehr als die Maßnahmen von einem für die betroffene Lokalbevölkerung undurchsichtigen Bündel aus internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Gewaltdienstleistern, eigens geschaffenen zentralstaatlichen Spezialeinheiten und lokalen Kommandeuren, die selbst bis vor kurzem als Schutzpatrone der Drogenökonomie fungierten, durchgesetzt wird. Es existiert die Gefahr, dass ein unkontrolliertes Sicherheitsmonster geschaffen wird (ausgerüstet und trainiert von fremden Mächten), das völlig aus dem Takt mit der Entwicklung anderer staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen steht, die Checks und Balances bereitstellen sollten (Justizwesen, Parlament, Zivilgesellschaft). Es sind bis dato fünf verschiedene Spezialeinheiten von Briten und Amerikanern aus dem Boden gestampft worden, die sich alleine mit Anti-Drogenmaßnahmen beschäftigen.

Aus der *Perspektive der betroffenen Bevölkerung* ergeben sich zusätzliche Probleme: Während das Verlangen nach mehr Sicherheit in Umfragen oberste Priorität hat, gestaltet sich der Gehalt der erwünschten Sicherheit verschieden. Er reicht von Schutz vor Lokalkommandeuren, die zum großen Teil in den Staatsdienst aufgenommen wurden, über den Schutz vor willkürlichen, die Privatsphäre des Haushaltes verletzenden Gewaltmaßnahmen des Zentralstaates und fremder Interventionstruppen bis hin zum Schutz vor Maßnahmen, die für einen langfristigen Aufbau moderner Staatlichkeit entscheidend sind – wie der säkularen Schulbildung auch für Mädchen (Absicherung der Lokalkultur gegen von maßgeblichen Teilen der Bevölkerung als schädlich eingeschätzte äußere Einflüsse).

Unter Bedingungen komplexer Sicherheitsarrangements haben *lokale gesellschaftliche Institutionen* kaum eine Chance, die Leistungsdefizite des Staates in Sachen zuverlässiger, gewaltloser Konfliktaustragung mit bindenden Entscheidungen auszugleichen. Dies gilt sowohl für so genannte traditionelle Institutionen (zum Beispiel *jirgas* oder tribale Mediatorengerichte) als auch für von internationalen Organisationen neu geschaffene Lokalinstitutionen (wie zum Beispiel den *Community Development Councils* des *National Solidarity Programmes* in Afghanistan). In gewaltoffenen Räumen sind lokale Institutionen ohne den Schutz eines funktionsfähigen und halbwegs legitimen Zentralstaates mehr Realmacht ausgesetzt, als ihre Verfahren der Entscheidungsfindung aushalten.

1.3 Sicherheit durch Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen lokalen Strukturen – Das Beispiel Swisspeace in Afghanistan

Beitrag von Dr. Susanne Schmeidl, Swisspeace

In den letzten 15 Jahren hat sich die Entwicklungszusammenarbeit zunehmend entwickelt und verändert. Mit dem Ende des Kalten Krieges eröffneten sich neue Themen und Aufgaben für die Entwicklungszusammenarbeit. Das durch den Staatszerfall erhöhte Konfliktpotential führte zu einer ansteigenden Beteiligung von „Außensternern“ an den Konflikten „anderer.“ Eine neue „Industrie“ war geboren – die der Konfliktprävention und der Friedensförderung (FF). Die neuen Themen der Entwicklungszusammenarbeit lauten z.B. Staatsaufbau, inkl. Aufbau von Rechtssystemen, Governance, Zivilgesellschaft usw., die über die rein technische Unterstützung und die klassischen Entwicklungsthemen hinausgehen.



Dr. Susanne Schmeidl

Mit der Umsetzung einer neuen Entwicklungszusammenarbeit kommen allerdings auch neue Gefahren auf. Stichwort dafür ist die Arbeit in unsicheren Kontexten, die mit fragilen Friedensprozessen, latenten und offenen Konflikten sowie allgemeiner Unsicherheit umschrieben werden können. Das Problem eines zeitlich-begrenzten Einsatzes innerhalb dieser unsicheren Situationen hat einen Aufschwung in einer weiteren neuen Industrie bewirkt – den privaten Sicherheitsorganisationen. Seitdem die westlichen Staaten einerseits immer mehr zögern, eigenes Militär in unsicheren Ländern einzusetzen (um keinen politischen Selbstmord durch tote Soldaten zu begehen), andererseits aber dennoch bereit sind in diesen Ländern Entwicklungszusammenarbeit zu leisten, boomt die private Wirtschaft der Sicherheit.

Durch diese Bereitschaft, in unsicheren Konflikten dennoch tätig zu werden, stehen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung vor dem Dilemma, die Sicherheit ihrer MitarbeiterInnen selber zu gewährleisten. Im Moment gibt es allerdings keine weltweite Lösung für das Dilemma der Unsicherheit. Es wird von verschiedenen Organisationen auf individuelle Weise je nach Kontext und Einsatz gelöst. Es existieren zwar offizielle Wegweiser und Ratschläge der eigenen Regierung, aber im Bereich der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) wird das Sicherheitsproblem oft unterschiedlich gelöst. In diesem Beitrag werde ich das Vorgehen von Swisspeace in Afghanistan erörtern.

Umgang mit Unsicherheit in Afghanistan

Afghanistan ist sicherlich, so zeigen es auch die Themen dieser Tagung und die Ausführungen oben, ein Land, in dem Sicherheit auf keinen Fall voll gewährleistet ist. In den Worten einer vorhergehenden Veranstaltung leisten wir hier „Entwicklungszusammenarbeit unter Extrembedingungen.“ Swisspeace ist eine der Organisationen, die während vier Jahre (2002-2005) unter diesen Bedingungen Projekte im ganzen Land durchgeführt hat. Wie sind wir mit dem Sicherheitsproblem umgegangen?

Wir haben immer auf den speziellen Schutz von privaten Sicherheitsfirmen verzichtet und zwar aus folgenden Gründen:

- Swisspeace setzt sich, wie viele andere NGOs auch, für eine gewaltlose Konfliktbearbeitung ein. Eine Zusammenarbeit mit bewaffneten Sicherheitskräften würde eine Vermischung von ziviler mit militärischer Arbeit darstellen. Wir laufen damit auch Gefahr, von der Bevölkerung nicht mehr als neutral angesehen zu werden.
- Zweitens hat Swisspeace, wiederum wie viele NGOs, direkt mit der lokalen Bevölkerung zusammengearbeitet, die oft Waffen mit Krieg und Trauma verbinden. Ein allzu „bewaffneter“ Auftritt würde mit Militär gleichgesetzt werden und auf keinen Fall eine vertrauensbildende Maßnahme darstellen. Die Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsfirmen isoliert nur unnötig. Es würde als ein Suchen vor Schutz vor den Menschen, mit denen wir arbeiten wollen, interpretiert. Damit würden wir ein falsches Signal setzen und ein zusätzliches Problem bei der Projektdurchführung schaffen. Außerdem schränken die Sicherheitsmassnahmen die Bewegungsfreiheit

derart ein, dass man gar nicht mehr unbefangen mit Menschen vor Ort arbeiten kann.

- Drittens ist eine Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsfirmen in der Friedensförderung extrem kontraproduktiv und sendet die falschen Signale aus. Internationale Akteure fördern, bewaffnen und legitimieren damit im Grunde nicht-staatliche Gewaltakteure während sie parallel dazu versuchen eine Entwaffnungskampagne durchzuführen und ein staatliches Gewaltmonopol aufzubauen. In Afghanistan wurde z.B. in gewissen Fällen Verträge nicht mit Individuen sondern mit Milizkommandeuren für ihre Miliz abgeschlossen, womit deren Stellung und Macht unterstützt, wenn nicht sogar erhöht wurde.
- Weiterhin ist zu bedenken, dass es im Interesse privater Sicherheitsfirmen liegen kann, die Unsicherheit im Lande auszunützen oder eine Situation als unsicherer darzustellen als sie ist. Die meisten Mitarbeiter dieser Firmen sind Ex-Militärs, stehen aber nicht unter politischer und militärischer Kontrolle. Sie setzen ihr Leben nur für eines aufs Spiel – Profit und Geld. Im Grunde profitieren diese Firmen von einer allgemeinen Unsicherheit und der Angst der internationalen MitarbeiterInnen. Und in nicht wenigen Fällen leidet die zivile Bevölkerung auch unter schlecht geführten privaten Sicherheitsfirmen.
- Inwieweit private Sicherheitsfirmen selber zur Unsicherheit beitragen muss noch weiter erforscht werden. Allerdings wurde in Afghanistan von der lokalen Bevölkerung mehrfach berichtet, dass lokale Mitarbeiter von privaten Sicherheitsfirmen selber an Entführungen von Straßenbauarbeitern beteiligt waren, obwohl sie zur Sicherheit derer angestellt waren.
- Es ist auch bedenklich, dass private Sicherheitsfirmen eine neue „Kultur“ mit sich bringen. Nicht selten wird sie mit einer Cowboy-Kultur des wilden Westens verglichen. Solche Firmen agieren in einer Grauzone, sie treten militärisch auf sind aber nicht an den Regeln des Militärs gebunden. Zudem tragen die Angestellten solche Firma eher zivil und können von der lokalen Bevölkerung nur schlecht von Mitarbeitern der zivilen Entwicklungszusammenarbeit unterschieden werden, was dem Ruf des internationalen Engagements generell schadet.

- Nicht zuletzt sollte man die Gender-Dimension beim Einsatz privater Sicherheitsfirmen beachten. In Afghanistan konnte man beobachten, dass parallel zum Engagement privater Sicherheitsfirmen auch die Anzahl lokaler Bordelle mit Frauen aus der ehemaligen Sowjet Union oder China wuchs. Das wirft die Frage auf, ob und in wie weit private Sicherheitsfirmen indirekt mit dem Handel von Frauen in Kontakt stehen.

Für Swisspeace stand eine Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsfirmen aus diesen Gründen nicht zur Debatte. Stattdessen, wie die Ausführungen unten weiter erläutern, haben wir uns auf die Sicherheit, die durch die enge Zusammenarbeit mit der afghanischen Bevölkerung entsteht, verlassen. Dies kann als eine Methode der lokalen Einbettung verstanden werden:

- Wir haben uns stark auf den Rat von lokalen Strukturen konzentriert, nach welchen Regeln man sich verhalten soll und wie frei man sich bewegen kann.
- In gewissen sehr unsicheren Gebieten haben wir uns dem Schutz traditioneller Strukturen anvertraut. Das heißt konkret, dass entweder Versprechen gegeben wurden, dass uns nichts passieren würde, oder Stammesführer haben uns begleitet. Anders hätte man gar nicht agieren können und selbst unsere afghanischen MitarbeiterInnen sind nach diesem Muster verfahren.
- Verstärkter Einsatz von afghanischen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, die allgemein weniger auffallen und einen direkteren Zugang zur Bevölkerung haben. So hat Swisspeace viel durch und mit Afghanen und Afghaninnen gearbeitet an Stelle eines großen internationalen Personalbestandes.
- Anpassung an lokale Transportmittel. Das Problem mit den „weißen Autos“ ist ja mittlerweile bekannt: Einerseits setzten sich dadurch die MitarbeiterInnen der Entwicklungszusammenarbeit klar von der lokalen Bevölkerung ab, andererseits wird das Aufgebot diesen sichtbaren Autos auch von der Bevölkerung kritisch angesehen. Viele NGOs, so auch Swisspeace, haben mit gemieteten lokalen Fahrzeugen gearbeitet und allenfalls gebrauchte Autos gekauft.

Der Ansatz von Swisspeace in Afghanistan

Die fast vierjährige Arbeit von Swisspeace in Afghanistan (2002-2005) war stark von dem gewählten Mandat der Unterstützung und Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen beeinflusst. So war unser Ziel nicht die (Wieder)herstellung des staatlichen Gewaltmonopols in Afghanistan, sondern der allgemeine Beitrag, den die Zivilgesellschaft am Wiederaufbau und Friedensprozess des Landes leisten konnte und ein damit verbundener Kapazitätsaufbau von lokalen zivilen Akteuren. Es galt, Mitgliedern der Zivilgesellschaft die Werkzeuge für ein kritisches Denken und Handeln zu geben mit dem Ziel, dass sie selber aktiv werden können.

Über das von Swisspeace mitgegründete Afghan Civil Society Forum (ACSF) wurde dieser Beitrag in Zusammenarbeit mit verschiedensten Akteuren der Zivilgesellschaft diskutiert. Somit haben wir sehr stark einen partizipativen Ansatz in Afghanistan verfolgt. Mit folgenden Beiträgen hat ACSF aber auch zum Aufbau des Staates beigetragen:

- Politische Bildung (Verfassung, Wahlen),
- Konsultationen und Meinungsververtretung (z. B. Verfassung, Wahlen, Sicherheit, Menschenrechte),
- Politischer Diskurs und Dialog mit staatlichen Akteuren.

Dennoch gab es auch Anknüpfungspunkte für die Zusammenarbeit mit der Regierung. Hier verstand sich Swisspeace stark als Vermittlerin. Einen Schwerpunkt, um diese Brückenfunktion zu erfüllen, bildete der Dialog zwischen Zivilgesellschaft und der Regierung. Darüber hinaus war es die Rolle von Swisspeace, der Zivilgesellschaft, Zugang und Gehör bei der Regierung zu verschaffen. Es galt, der Zivilgesellschaft eine Stimme zu geben und deren Bedürfnisse nach oben zu kommunizieren und zu vertreten.

Neben dem Dialog und Austausch mit unterschiedlichen Akteuren durch informelle bilaterale Gespräche und Konferenzen/Workshops mit mehreren Akteuren, hat Swisspeace auch versucht, qualitative Forschung zu betreiben und diese wiederum in ihre Arbeit zu integrieren. Interviews mit verschiedenen Akteuren bildeten dabei die Basis der Forschungsarbeit. Diese Arbeit war vor allem dann wichtig, wenn es galt, neue Themen und Bereiche zu initiieren und Aufklärungsarbeit bei internationalen, aber auch lokalen Akteuren zu leisten. Zusätzlich hat

Swisspeace versucht, zusammen mit den Dorfgemeinschaften, deren Bedürfnisse zu erarbeiten. Dies war Teil fast jeden Projektes, z.B. der politischen Bildung.

Das Stammesverbindungsbüro von Swisspeace in Loya Paktia

Im Südosten von Afghanistan, auch Loya Paktia genannt, welches die Provinzen Khost, Paktia und Paktika einschließen, kam es durch diesen Ansatz zu einem interessanten Projekt, das unter anderem auch Sicherheit zum Thema hatte. Diese, auf Anfrage von Vertretern zweier Stämme (Ahmadzai und Mangal) zustande gekommene Aufgabe bestand darin, Wege zu finden, die den Zugang für die lokal verankerten Strukturen zu staatlichen Akteuren (sowohl afghanische wie international) gewährleisten und somit eine Entwicklung in diesen Provinzen zu beschleunigen. Unter anderem sollte eruiert werden, welchen Beitrag die Zivilgesellschaft – hier konkret traditionelle Strukturen – in einem durch Unsicherheit geprägten Gebiet im Bereich Sicherheit leisten kann.

Mit Hilfe der Finanzierung der Heinrich Böll Stiftung entstand 2003 ein Pilotprojekt zu lokaler Governance in Loya Paktia, das am Ende zur Gründung von Stammesverbindungsbüros (Tribal Liaison Offices – TLO) in den drei Provinzen und dem Headquarter in Kabul (Startfinanzierung kam von der deutschen und finnischen Regierung) führte.

TLO hat folgende Zielsetzungen:

- Die Einbindung traditioneller Strukturen in den Friedens- und Wiederaufbauprozess von Afghanistan zu ermöglichen.
- Den Dialog und die Kooperation zwischen den Stämmen und staatlichen Akteuren (lokal, national und international) zu fördern.
- Den Kapazitätsaufbau der lokalen Mechanismen (Führer und Gemeinschaften) zu gewährleisten.

Diese Ziele sollten vor allem bei folgenden Themen zum Tragen kommen:

- Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit
- Entwicklung und Aufbau öffentlicher Dienstleistungsinstitutionen
- Menschenrechte und Verantwortlichkeit

Da diese Themen mit der Regierung und dessen Gewaltmonopol eng verbunden sind, hat Swisspeace im Weiteren klare Kriterien für die Zusammenarbeit entwickelt:

- Zusammenarbeit mit und Anbindung an/Integration in staatliche Strukturen
- Komplementäre und ergänzende Funktion von nicht-staatlichen (Sicherheits-) Strukturen (auf keinen Fall Ersatz des staatlichen Gewaltmonopols)
- Verantwortlichkeit der traditionellen Strukturen sowohl den Gemeinschaften als auch dem Staat gegenüber.
- Klare Absprachen mit dem Staat und unter der Führung staatlicher Akteure

Swisspeace und TLO haben, dort, wo der Staat keine Sicherheit garantieren konnte (was im Südosten von Afghanistan zum großen Teil der Fall ist), eine Diskussion zwischen lokalen Stammesfürsten, lokalen und nationalen Regierungsvertretern sowie internationalen Akteuren angeregt. Dabei ging es um die Frage, ob und wie das Vakuum des Staates in Sachen Sicherheit von nicht-staatlichen Strukturen für einen kurzen Zeitraum gefüllt werden könnte.

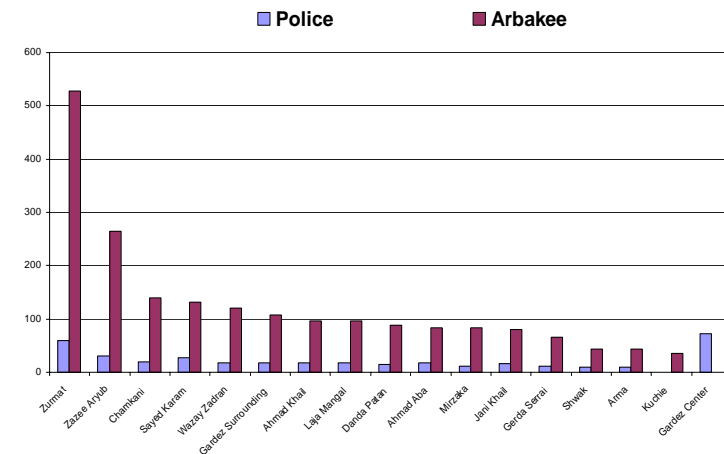
Ein Beispiel dafür ist die Arbeit von Swisspeace und TLO, die darin bestand, das Konzept der Stammespolizei (Arbakee) bei lokalen, nationalen und internationalen Regierungsakteuren bekannt zu machen und Wege zu erforschen, es in die Sicherheitsstruktur zu integrieren.

Diese Stammespolizei ist ein einmaliges Instrument der Stämme im Südosten und am ehesten mit einer Gemeinschaftspolizei zu vergleichen. Im Gegensatz zu Milizen wird die Stammespolizei nur temporär zur Lösung spezifischer Probleme durch eine Stammesversammlung (shura oder jirga) ins Leben gerufen. Die Größe des Problems entscheidet über die Anzahl der Polizisten und somit auch darüber, wie viele Familien Söhne in die Polizei entsenden müssen. Die Familien sind dann auch für die Ausrüstung der einzelnen Stammespolizisten verantwortlich. Jeder Stamm verfügt über seine eigene Stammespolizei, dessen Zuständigkeit auf das Stammesgebiet begrenzt ist. Aus diesem Grund ist eine Kooperation von verschiedenen Stammespolizeien nötig, um das Gebiet einer ganzen Provinz abzudecken. Die Koordinationskompetenz sollte insofern auch bei der afghanischen Regierung liegen.

Die Vereinten Nationen, wie auch die Zentralregierung haben im Südosten das Problem erkannt. So wurden zur Sicherheit der Wahllokale die lokale Stammespolizei (Arbakee) hinzugezogen. Die Graphik unten zeigt für eine der drei Provinzen – Paktia – die Größenordnung zwischen staatlicher Polizei einerseits und der Arbakee andererseits. Es wird schnell deutlich, dass in der jetzigen Situation der Staat auf lokale Strukturen für die Gewährleistung von Sicherheit angewiesen ist.

Allerdings war der Einsatz der Arbakee während der Wahl nur kurzfristig (wenige Tage). Um weitere Einsatzgebiete für die Arbakee, sowie Abkommensmöglichkeiten zwischen Stämmen und der Regierung zu finden (z.B. Sicherheit der Strassen, Grenzen, Gemeinden) hat Swisspeace deshalb eine Arbeitsgruppe zwischen den Stämmen, der lokalen und zentralen Regierung und den internationalen Sicherheitskräften angeregt. Dies ist sicherlich ein Pilotprojekt, auf dessen Auswirkung wir noch warten müssen. Allerdings ist es Swisspeace gelungen, den ersten Anstoß für eine solche Kooperation zu geben.

Die Diskussion über die mögliche Einbindung von den Arbakee im Südosten ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Zivilgesellschaft mit staatlichen und internationalen Akteuren an dem Aufbau des Landes kollektiv und konstruktiv zusammenarbeiten könne. Diese Art der Zusammenarbeit zeigt auch, wie jeder/jede einen Beitrag leisten kann und zivile Akteure nicht als Bedrohung für einen fragilen Staat gesehen werden müssen, sondern ihn sogar noch bestärken können. Darüber hinaus wird das Problem der Sicherheit zu einem internen Problem, das mit internen Akteuren an Stelle externer Akteure anzugehen ist. Nicht zuletzt erhöht sich mit einer solchen Lösung die Nachhaltigkeit für das Land. Allerdings ist es wichtig zu betonen, dass die Stärkung lokaler Akteure in Sachen Sicherheit immer als ein Kooperationsprojekt mit Regierungsakteuren gesehen werden sollte, um einen ohnehin schon fragilen Staat zu stärken und nicht zu schwächen.



Zum Schluss möchte ich nur noch kurz darauf hinweisen, dass sich Swisspeace Ende 2005 aus Afghanistan zurückgezogen hat. Allerdings geschah dies nicht aus Gründen der Unsicherheit, sondern war von Anfang an für das Projekt so geplant. Zur Zielsetzung des Projektes von Swisspeace gehörte es, Maßnahmen zu treffen, die die Nachhaltigkeit der Arbeit garantierte und die eine schnellstmögliche Projektübergabe in afghanische Hände gewährleistete. Zusammenfassend lassen sich folgende Ziele festhalten:

- Der Aufbau einer lokalen Nichtregierungsorganisation, die schlussendlich von AfghanInnen getragen und geleitet wird.
- Der Kapazitätsaufbau von lokalen MitarbeiterInnen, so dass sie später auf eigenen Füßen stehen können.
- Die Entwicklung von Programmen, die eine Nischenfunktion erfüllen, d.h. nicht zu sehr in Konkurrenz mit anderen existierenden Programmen stehen und somit mehr gefragt und leichter finanzierbar sind.
- Die Entwicklung von bezahlten Dienstleistungen für Organisationen (z.B. Distrikt und Provinzprofile, Workshops und Trainings, etc.), die für internationale und später evtl. auch für nationale Akteure von Interesse sind, um so einer direkten Geberabhängigkeit vorzubeugen.

Dies ist nun geschehen und die zwei Organisationen – Afghan Civil Society Forum und Tribal Liaison Office – sind trotz der prekären Sicherheitssituation weiterhin in Afghanistan aktiv und Vorreiter für die afghanische Zivilgesellschaft, die auf eine Zukunft in Frieden und Sicherheit baut.

1.4 Die Zusammenarbeit von Misereor mit Sicherheits- und Gewaltakteuren

Beitrag von Dr. Volker Riehl, Misereor



Dr. Volker Riehl

Ich entführe Sie zum afrikanischen Kontinent, weil ich dort als Wissenschaftler und Entwicklungshelfer am meisten Erfahrung habe. Ich habe dort 12 Jahre, größtenteils in rebellenkontrollierten Gebieten, also in staatsfernen Regionen gearbeitet.

Zuerst möchte ich kurz Misereor vorstellen. *Misereor* ist ein katholisches Hilfswerk und ist die größte private, kirchliche Entwicklungsorganisation Deutschlands. Obwohl wir keine weißen Autos haben, die in verschiedenen Entwicklungsländern herumfahren, arbeiten wir in 120 Staaten – das hat schlicht den Grund, dass wir mit Partnerorganisationen vor Ort arbeiten.

Misereor hat einen recht großen Etat

von 180 Millionen Euro und unterstützt 1200 Projekte zu Querschnittsthemen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wie zivile Konflikttransformation, Gender, ländliche Entwicklung, Wasser, Gesundheit, Bildung usw. Unser entwicklungspolitisches Credo besteht darin, dass wir im Gegensatz zu anderen Organisationen nicht mit eigenem Personal in Afrika, Asien und Lateinamerika arbeiten, sondern nur auf Anfrage tätig werden. Das bedeutet, dass Projektpartner – das können Gemeinden, Individuen oder auch NGOs sein – mit Förderanträgen auf uns zu kommen, über die dann fallweise entschieden wird. Es gibt eine Tendenz, dass dies nicht mehr ausschließlich in Regionen geschieht, die Staaten sind. Untersuchungen zufolge steht die Hälfte der 120 Länder, in denen Misereor tätig ist,

nicht mehr unter permanenter staatlicher Kontrolle. Dennoch sind wir dort weiterhin aktiv. Unsere Arbeit sieht zusammengefasst so aus, dass wir versuchen, die negativen Aspekte von staatlicher, aber auch von nicht-staatlicher Gewalt zu minimieren. Unser Ansatzpunkt ist dort, wo eine schlechte staatliche Verwaltung und Mittelverwendung nicht zur Armutsminderung in dem jeweiligen Land beitragen. Obwohl wir nicht direkt mit Staaten zusammenarbeiten, heißt das nicht, dass wir gegen Staaten sind. Wir denken, dass ein Minimum an staatlicher Ordnung wichtig ist, um nachhaltige und langfristige Entwicklungsprozesse durchzuführen.

Ich möchte an ganz konkreten *Beispielen* zeigen, wo für uns die Möglichkeiten und Grenzen einer Involvierung in nicht-staatliche Prozesse liegen. Im Sudan, der mittlerweile seit mindestens 21 Jahren geteilt ist, arbeiten wir seit 45 Jahren, aber eben auch seit 21 Jahren in nicht-regierungskontrollierten Gebieten im Süden des Landes. Mittlerweile gibt es eine starke Autonomie in diesen Gebieten; das war aber so nicht unbedingt voraussehbar. Warum arbeiten wir dort? Weil wir von unseren Partnern darauf hingewiesen worden sind, dass eine Unterstützung von Projekten sinnvoll und nachhaltig effizient ist. Misereor hat im Südsudan in den letzten 15 Jahren viel im Bereich Gesundheit gearbeitet und mit den lokalen Rebellenführern Insselfrieden ausgehandelt. Bei einem Krankenhaus ist es uns zum Beispiel gelungen, über mehrere Jahre hinweg die Rebellen dazu zu bewegen, im Umkreis von zehn Kilometern um das Krankenhaus herum keine Gewalt gegenüber den Menschen dort und vor allem gegenüber denjenigen, die Menschen zum Krankenhaus gebracht haben, auszuüben. Das waren ganz konkrete Erfolge in dieser Region. Ähnliches gilt für die Tamilengebiete auf Sri Lanka. Ein Beispiel unserer Arbeit dort war die Veranstaltung von Workshops mit Rebellen der LTTE, in denen es um das Verhalten bei Straßensperren ging, das heißt darum, Personen, die an Straßensperren aufgehalten werden, nicht zu denunzieren, nicht zu bedrängen, ihnen gegenüber nicht gewalttätig zu werden usw. Damit haben wir an einem konkreten Beispiel gezeigt, wie dieses Spannungsfeld neu besetzt werden kann. Unser Ziel ist es also, in nicht-staatlich kontrollierten Gebieten trotzdem zu versuchen, einen Ordnungsrahmen positiv zu besetzen.

Wo wird Misereor hingegen nicht aktiv? Zum Beispiel in der Elfenbeinküste, weder auf der Seite des Staates, noch auf der Seite der Rebellen. Dies liegt daran, dass wir von unseren Partnern vor Ort keine Anfrage bezüglich eines Engagements von Misereor bekommen haben. Die Situation ist so verworren und unsi-

cher, dass nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit dort nicht möglich ist. Das Gleiche gilt für die von der Lord's Resistance Army kontrollierten Gebiete in Norduganda und im Osten vom Kongo, wo Misereor ebenfalls nicht tätig ist.

Wir befinden uns in einem Dilemma: Wir wollen Gutes tun und gleichzeitig hat das Do no harm-Prinzip oberste Priorität. So kann es manchmal passieren, dass wir durch unsere Arbeit indirekt Gruppen stärken, auf deren Agenda die Einhaltung der Menschenrechte möglicherweise nicht ganz oben steht. Dennoch versuchen wir sicherzustellen, dass unsere Arbeit den Menschen zugute kommt, dem Ziel der Armutsbekämpfung und der Durchsetzung der Menschenrechte.

Eine direkte Unterstützung von bewaffneten Gruppen, wie sie von anderen Organisationen durchaus in verschiedener Form praktiziert wird, ist für Misereor dagegen völlig ausgeschlossen.

Trotzdem müssen wir weiterdenken: Die Herausforderungen vor 50 Jahren, als Misereor gegründet wurde, waren andere als heute. Damals in der nachkolonialen Zeit hatte Zimbabwe einen ähnlichen Wirtschaftsaufschwung wie Südkorea. Wenn man die beiden Länder heute vergleicht, muss man von ganz unterschiedlichen Voraussetzungen ausgehen. Das heißt, der Staat, der sich damals in Zimbabwe abzeichnete, ist so nicht Realität geworden. Wir müssen also möglicherweise auf lange Zeit mit anderen, nicht-staatlichen Partnern rechnen. Dennoch führt langfristig an einer zumindest peripheren Staatlichkeit kein Weg vorbei.

1.5 Zusammenfassung der Diskussion

Den Kurzvorträgen der drei ReferentInnen schloss sich eine Diskussion auf dem Podium und später mit dem Publikum an. Im Folgenden sind die wichtigsten Diskussionsbeiträge zusammengefasst.

Podiumsdiskussion

Legitimation nicht-staatlicher Sicherheitsakteure und wie kann die Entwicklungszusammenarbeit damit umgehen?

Herr Köhler ist der Ansicht, dass es durchaus alternative Legitimation zum Staat gebe. Allerdings sei seine These, dass lokale Anbieter von Sicherheit (beziehungsweise von Unsicherheit) in gewaltoffenen Räumen Vermachtungsprozessen ausgesetzt seien. Dörfliche Jirgas in Afghanistan beispielsweise würden nicht immer bindende Entscheidungen treffen, weil sie zum Teil nicht über die entsprechende Macht verfügten. Macht konstituiere sich dort zum Beispiel durch die Anzahl der Kalaschnikows.

Daraufhin stellt Herr Riehl die Frage, ob man sich in der Entwicklungszusammenarbeit dem langfristigen Aufbau von Staatlichkeit und damit der Gewährleistung von Sicherheit widme oder kurzfristige Sicherheitsinteressen befriedige. Er plädiert dafür, die in der lokalen Bevölkerung anerkannten Institutionen zu fördern und nicht darauf zu warten, dass der Staat irgendwann in der Lage sei, Sicherheit bereitzustellen.

Dieser Vorschlag sei gefährlich, so Herr Köhler, weil er die Nachhaltigkeit der Gewährleistung von Sicherheit unterminiere. Es würden parallele Strukturen aufgebaut, die unter Umständen dazu führten, dass der Staat gar kein Interesse mehr an bestimmten Regionen entwickle. In Tadschikistan zum Beispiel habe das Regime die Kontrolle über fast die Hälfte des Territoriums an eine NGO (Aga Khan Foundation) abgegeben, weil dort nur ein kleiner Teil der Bevölkerung lebt (3 %) und die Region über keine monopolisierbaren Güter verfügt. Es bestehe die Gefahr, dass sich client states ausbildeten, also Staaten, die größtenteils von ausländischen Gebern finanziert werden und es daher nicht nötig haben, mit der eigenen Bevölkerung zwecks Steuereintreibung, Bildung etc. in Kontakt zu treten. Kurzfristige Unterstützung von Parallelstrukturen sei nur dann sinnvoll, wenn Staatlichkeit über Jahrzehnte hinweg versage. Eigentlich müsse man die Bevöl-

kerung sogar leiden lassen, so dass sie selbst die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols einfordere. Wenn NGOs staatliche Leistungsdefizite ausgleichen, erwiesen sie der Entwicklung einen Bärendienst. Stattdessen solle man empowerment der Menschen fördern und sie somit in die Lage versetzen, den Konflikt mit dem Staat über langfristiges Geben und Nehmen mit friedlichen Mitteln selbst auszuhandeln.

Herr Riehl gibt zu bedenken, dass es in bestimmten Bereichen durchaus möglich sei, über Informalität auch zu staatlichen Strukturen zu kommen. Sicherheit im Ostkongo sei zum Beispiel nicht von Kinshasa aus aufzubauen, sondern – langfristig gesehen – höchstens von den Akteuren vor Ort. Auch in anderen Fällen sei es problematisch, sich ausschließlich auf staatliche Strukturen zu berufen, zum Beispiel in Somaliland: Dort existierten funktionierende Strukturen, es gebe Schulen etc., dennoch sei Somaliland von staatlicher Entwicklungszusammenarbeit ausgeschlossen, da es sich nicht um einen formell anerkannten Staat handelt.

Frau Schmeidl betont, dass von Swisspeace geförderte NGOs vor Ort das Gewaltmonopol des Staates anerkennen würden. Aber in Afghanistan sei das Problem, dass in den Staatsstrukturen viele ehemalige Milizen säßen; wie solle man also von der Zivilgesellschaft erwarten, mehr Sicherheit vom Staat einzufordern? Vielfach gebe es aber vor Ort sicherheitsorientierte Strukturen, die unser westlich geprägtes, modernes Auge übersehe. Solche Strukturen (in den paschtunischen Gebieten des Südostens Afghanistans zum Beispiel die Stammespolizei Abarkee) seien an traditionelle Rechtssysteme gebunden, auch wenn diese nicht unbedingt unseren Vorstellungen entsprächen.

Projekte würden immer mit der lokalen Bevölkerung ausgehandelt, so Frau Schmeidl, sie richteten sich nach den jeweiligen Prioritäten. Leider gebe es immer auch „schwarze Schafe“ (spoilers), die solche Entwicklungsprozesse behinderten (und zum Beispiel Lehrer an Mädchenschulen töteten). Aber auch die müsse man in den Aushandlungsprozess mit einbinden. Es werde noch dauern, bis der Staat Sicherheit gewährleisten könne – und so lange solle man versuchen, kreative Wege zu finden, auch mit traditionellen Strukturen zusammen zu arbeiten, um auch kurzfristige Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Eigentlich wollten die Afghanen ein ganz normales Leben führen wie die meisten Deutschen auch. Dabei sollte man sie unterstützen und müsse daher auch bereit sein, Kompromisse bei der Wahl der Partner einzugehen, so Frau Schmeidl.

Kriterien der EZ bei der Auswahl der Partner

Herr Riehl verwies auf die strikte Partnerorientierung von Misereor. Das bedeute, dass sich Misereor von den Partnerorganisationen vor Ort beraten lässt, wo Projekte gefördert werden können. Projekte müssten zu nachhaltiger Entwicklung und der Armutsbekämpfung beitragen. Ausschlusskriterien sei eine Verletzung von Menschenrechten, wie zum Beispiel in Côte d'Ivoire und in den von der Lord's Resistance Army kontrollierten Gebieten in Uganda und Ostkongo.

Sicherheitsbedürfnisse von Frauen

Wie reagiert die Entwicklungszusammenarbeit darauf in ihren Programmen?



Dr. Susanne Schmeidl und Dr. Volker Riehl

Herr Riehl vertritt die Ansicht, dass gerade Frauen von der Herstellung von Sicherheit profitieren.

Frau Schmeidl ergänzt, dass gerade fehlende Sicherheit dazu beitrage, dass Frauen in den paschtunischen Gebieten Afghanistans sich wenig bewegten bzw. Männer dies als Ausrede benutzten, um die Frauen zu Hause zu behalten. Daher komme Förderung von Sicherheit gerade auch Frauen zugute. Darüber hinaus habe Swisspeace auch Frauen an der Wählerbildung beteiligt. Etwa ein Drittel der Mitarbeiter, die im ganzen Land die Bevölkerung über Wahlen aufklärten, seien Frauen gewesen. Allerdings seien diese immer von einem Mann begleitet worden, weil man sich nur so sicher in Afghanistan bewegen könne. Bei der Frauenförderung müssten auch die Männer mit einbezogen werden, indem man mit ihnen einen politischen Raum für Frauen aushandele.

Beitrag der Wissenschaft zur Entwicklungszusammenarbeit

Inwiefern findet ein Austausch tatsächlich statt?

Das sei ein „Turmbau zu Babel-Problem“: Wissenschaft und Praxis sprächen verschiedene Sprachen, obwohl sie häufig am selben Thema und sogar in räumlicher Nähe arbeiteten, so Herr Köhler. Er verfolge das Anliegen, wissenschaftlich erhobene Erkenntnisse für die Praxis verfügbar zu machen. Dabei müsse ein Kompromiss eingegangen werden zwischen wissenschaftlicher Tiefe und der Verwertbarkeit der Erkenntnisse. Unter anderem müsse man eine Sprache sprechen, die auch von den Menschen verstanden werde, die vor Ort Projekte umsetzen. Beispielsweise habe in einem Gemeinschaftsprojekt von Universität, GTZ und der Weltbank eine Prozessbeobachtung von Konfliktaustragung in drei Dörfern Ostafghanistans stattgefunden. Die Wissenschaft könne dort einen Mehrwert erzeugen, wo eine Kooperation mit traditionellen Strukturen angedacht sei. Einige dieser Strukturen seien nur Fassade, um Ressourcen zu mobilisieren. Dort könne die Wissenschaft zur Klärung beitragen, und dies unabhängig von eventuellen Finanzflüssen. Herr Köhler warnt davor, traditionelle Strukturen zu romantisieren. Sie seien nur bedingt in der Lage, vulnerable Bevölkerungsschichten in derselben Weise wie der Staat zu schützen.

Frau Schmeidl beleuchtet den Austausch aus Sicht der Praxis: Swisspeace sei ein praxisorientierter Think Tank, und die Arbeit in Afghanistan sei immer von Forschung, wenn teils auch ad hoc, begleitet worden. Spezifisch die Arbeit im Südosten Afghanistans wurde von einer sechsmonatigen Pilotstudie begleitet. Zudem arbeite Swisspeace seit längerem mit Conrad Schetter vom ZEF zusammen, der verschiedene Studien mit betreute. Die Studie zur Stammespolizei Abarkee z.B. sei DFID „abgerungen“ worden – dies sei eben das Dilemma der NGOs, die Schwierigkeiten hätten, Gelder für Studien statt für die Durchführung von Projekten zu akquirieren. Darüber hinaus stellten die Mitarbeiter von Swisspeace häufig ihre Fachkenntnis und lokale Unterstützung (z.B. Logistik, Zugang zur Bevölkerung) Wissenschaftlern, die Afghanistan besuchen, zur Verfügung. Daneben betonte Frau Schmeidl, dass Swisspeace den Abarkee durchaus kritisch gegenüber stehe und deren Beitrag zur Sicherheit immer wieder kritisch hinterfrage.

Publikumsdiskussion

Nicht-staatliche Sicherheitsakteure und humanitäre Hilfe

Sollten nicht-staatliche Sicherheitsakteure von humanitärer Hilfe grundsätzlich ausgeschlossen werden, sofern keine Codes of Conduct hinsichtlich der Handhabung von Hilfsgütern bestehen?

Wenn eine Organisation auch die Menschen zum Beispiel mit Nahrungsmitteln unterstützen möchte, die in Gebieten leben, die von nicht-staatlichen Akteuren kontrolliert werden, so komme sie nicht umhin, so Frau Schmeidl, in Kauf zu nehmen, dass ein Teil der Hilfe von eben diesen Akteuren abgezweigt wird. Die Grenze liege jedoch dort, wo sich die Organisationen von solchen nicht-staatlichen Akteuren die Bedingungen diktieren ließen.

Herr Köhler weist darauf hin, dass mit den abgezweigten Mitteln unter Umständen genau diejenigen Strukturen unterstützt werden, gegen die sich die Nothilfe richtet. Wenn also die unmittelbar vor Ort bestehenden Probleme durch die Hilfe noch verstärkt werden, so ist diese im Sinne des Do no harm-Ansatzes nicht vertretbar.

Auslagerung von klassischen Militär- und Sicherheitsaufgaben an private Dienstleister

Wie ist diese Tendenz zu bewerten? Woher kommt das Interesse der Staaten an diesem „Outsourcing“?

Frau Schmeidl sieht das Problem dieses Phänomens, das sie auch als Einführung der „Cowboy-Kultur“ bezeichnet, in der rechtlichen Grauzone, in der sich die privaten Sicherheits- und Militärdienstleister bewegen. Diese Grauzone sei von gewissen Staaten durchaus gewollt, da so auch Aufträge durchgeführt werden können, die von den Staaten offiziell nicht zugegeben werden würden.

Herr Köhler erläutert das Beispiel der Einbeziehung der afghanischen Polizei, US-amerikanischer Soldaten und privater Militärdienstleister im Rahmen von Public Private Partnerships bei der Vernichtung von illegalen Schlafmohnpflanzungen in Afghanistan. Transparenz und Rechenschaftslegung seien hier besonders problematisch und die lokale Bevölkerung habe kaum Möglichkeiten Rechtssicherheit einzuklagen. Er gibt jedoch auch zu bedenken, dass in Bezug auf die Rechtssicherheit für die Bevölkerung kaum ein Unterschied zwischen privaten und uniformierten Kräften bestehe.

Der zentrale Punkt dieser Debatte ist für Herrn Köhler jedoch die Frage, inwieweit sich Kernaufgaben eines souveränen Staates überhaupt veräußern lassen und vor allem, wie es um die Rückrufbarkeit der Autonomie privater Anbieter bestellt ist. In einem Staat wie den USA, in denen ein funktionierender Zentralstaat gegeben ist, sei es relativ unproblematisch, an Private abgegebene Aufgaben wieder zurück in die Hand des Staates zu holen. In Ländern, die nur über begrenzte Handlungsfähigkeit verfügen, sei die Situation wesentlich schwieriger. Sie könnten einmal ausgelagerte Aufgaben nicht wieder zurückrufen. Welche dramatischen Konsequenzen dies haben kann, sei in Ländern wie Irak und Afghanistan zu sehen.

Frau Schmeidl sieht verschiedene Gründe für das Interesse einiger Regierungen, Staatsaufgaben an Private auszulagern. Zum einen seien finanzielle und machtpolitische Interessen im Spiel, zum anderen gebe es eine starke Lobby, die sich für eine stärkere Kontrolle des Militärs einsetze. In diesem Falle sei das Outsourcing eine Möglichkeit, sich dieser Kontrolle in gewissem Maße zu entziehen. Außerdem stießen die Armeen einiger Länder angesichts der Vielzahl von Aufgaben und Interventionsschauplätzen an Kapazitätsgrenzen.



Publikumsdiskussion

Privatisierung von Sicherheit in sog. „nich-fragilen“ Staaten (z.B. Südafrika, Brasilien oder Indien)

In diesen Ländern übt der Staat Sicherheitsfunktionen nur partiell aus, das heißt, nicht flächendeckend und nicht für alle Bevölkerungsgruppen. Wie soll sich die Entwicklungszusammenarbeit in solch einer Situation verhalten?

In Fällen, in denen die staatlichen Sicherheitsdefizite von der Bevölkerung durch selbstorganisierte Gemeindepolizei, Nachbarschaftsdienste oder ähnliches aufgefangen werden, sieht Frau Schmeidl kein Problem für die Entwicklungszusammenarbeit, Unterstützung zu leisten. Capacity building in diesem Bereich sei vertretbar, sofern nur spezifische Sicherheitsaufgaben selbstorganisiert und unbewaffnet durchgeführt werden. Die grundsätzliche Frage von Hilfe zur Selbsthilfe durch die Entwicklungszusammenarbeit stelle sich hier wie bei allen Dienstleistungen, wie Gesundheit, Bildung etc., die eigentlich Aufgabe des Staates sind.

Nach Ansicht von Herrn Köhler sind Staaten, die Sicherheit nur selektiv, das heißt nicht für die ganze Bevölkerung, gewährleisten, eher als fragile Staaten einzuordnen. Dies stelle ein Problem für die Entwicklungszusammenarbeit dar, wenn sie dem Regime Aufgaben abnehme, ohne die das Regime nicht existieren könnte. Die Entwicklungszusammenarbeit fülle somit staatliche Leistungslücken aus, die es dem Regime ermöglichen, sich auf seine eigenen Interessen zu konzentrieren. Unter Umständen komme es dann auch zu der oben geschilderten Situation, dass die Regierung das Interesse an bestimmten Gebieten verliere, in denen keine monopolisierbaren Güter vorhanden seien, und die Staatsaufgaben dort vollständig an Private auslagere (Beispiel Aga Khan-Foundation in der Pamir-Region Tadschikistans).

Positionen der Entwicklungszusammenarbeit: Unterstützung des staatlichen Gewaltmonopols versus Unterstützung nicht-staatlicher Sicherheitsstrukturen

Was sind die tatsächlichen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit? Geht es darum, die Sicherheit aller Bevölkerungsgruppen zu erhöhen, oder darum, ein bestimmtes Staatsverständnis in die Partnerländer zu transportieren?

Herr Köhler vertritt die Ansicht, dass die staatliche Entwicklungszusammenarbeit durchaus das Recht hat, eigene, nationale Interessen zu verfolgen und mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern. So kann es beispielsweise ein

legitimes außenpolitisches Interesse Deutschlands sein, in Afghanistan die Errichtung rechtsstaatlicher Institutionen zu fördern. Er plädiert jedoch dafür, diese Interessen in den Partnerländern offen zu legen. Nichtregierungsorganisationen hingegen können die Ziele ihrer Entwicklungszusammenarbeit selbst definieren und es sei daher legitim, dass sie beispielsweise bei der Frage des Sicherheitsbegriffs in den Partnerländern kulturelle Aspekte berücksichtigen und sich gegebenenfalls für die Förderung nicht-staatlicher Sicherheitsstrukturen einsetzen.

Frau Schmeidl erläutert, dass für Swisspeace als Nichtregierungsorganisation, die aus der Friedensbewegung hervorgegangen ist, vor allem die Förderung der menschlichen Sicherheit im Vordergrund steht. Swisspeace orientiert sich am Friedenswunsch der Bevölkerung in den Partnerländern. Sie zielt nicht darauf, westlichen Staatsaufbau zu exportieren, sondern unterstütze vielmehr den Prozess einer organischen Staatsbildung vor Ort oder widme sich der Beratung von Staaten in Sachen Friedensförderung.

Herr Riehl fügt aus seiner eigenen Erfahrung hinzu, dass wer längere Zeit in fragilen Staaten gelebt habe funktionierende Sicherheitsinstitutionen zu schätzen lerne. Er plädiert daher für die Unterstützung staatlicher Sicherheitsapparate, wo dies möglich ist, und für die Unterstützung nicht-staatlicher Sicherheitsinstitutionen, wo es nötig ist. Als Beispiel hierfür nennt er einen Fall im Südsudan vor einigen Jahren, wo zahlreiche Hilfsorganisationen ein Abkommen mit der Rebellorganisation unterschrieben, obwohl darin stand, dass zehn Prozent der Hilfsgüter direkt von den Rebellen abgezweigt würden.

Privatisierung von Sicherheit – ein zukunftssträchtiger Trend?

Wird die Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft immer mehr mit privaten Sicherheitsakteuren zu tun haben?

Herr Riehl ist überzeugt, dass die Sicherheitsprobleme weltweit zunehmen werden und die Entwicklungsorganisationen in Zukunft vermehrt mit nicht-staatlichen Sicherheitsakteuren werden verhandeln müssen.

Nach Ansicht von Frau Schmeidl wird sich die Situation in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich darstellen. Da es gewaltsame Konflikte weiter geben würde, steige auch der Druck auf die staatlichen Armeen weiter. Solange im Bereich der Militärdienstleistungen die rechtliche Grauzone fortbestehe und kein

Verhaltenskodex existiere, werde die Anzahl der privaten Dienstleister weiter ansteigen. Diese mögliche Entwicklung beurteilt Frau Schmeidl als sehr gefährlich.

Für Herrn Köhler stellt sich die Frage, wie autonom die privaten Sicherheits- und Militärdienstleister in Zukunft agieren werden. Er weist darauf hin, dass während der Dekolonisierung solche Dienstleister in weit größerer Zahl und noch autonomer aktiv gewesen seien als dies in den letzten zwei Jahrzehnten der Fall war. Er sieht einen Trend jedoch dahingehend, dass, solange der weltweite sogenannte Krieg gegen den Terror anhalte, Staaten zunehmend Militär- und Sicherheitsaufgaben an Private auslagern werden. Diese würden stärker kontrolliert werden, jedoch vor allem bezüglich ihrer Effizienz, das heißt die Kontrolle werde einer Kriegslogik, nicht einer Entwicklungslogik folgen. Die Entwicklungszusammenarbeit werde stärker unter Druck geraten, dieser Kriegslogik zu folgen und in diesem Rahmen Leistung zu erbringen. Herr Köhler erläutert, dass es drei mögliche Handlungslogiken gebe: die militärische, die einen Staatsaufbau verpflichtete sowie diejenige Logik, die eine nachhaltige Entwicklung verfolgt. Davon werde, solange der „Anti-Terror-Krieg“ andauere, die militärische Handlungslogik obsiegen.

2 Kurzbiographien der ReferentInnen

Jan Köhler ist Ethnologe. Er hat sich intensiv mit Fragen der Transformationsländer beschäftigt und sich dabei besonders auf Konflikte im Südkaukasus und Zentralasien konzentriert. Als Wissenschaftler und Berater hat er für die OSZE, die GTZ, die Weltbank, World Vision und das Aga Khan Development Network gearbeitet. Zur Zeit ist er Mitarbeiter des Sonderforschungsbereichs 700 "Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Neue Formen des Regierens?", einem Gemeinschaftsvorhaben der FU Berlin, der Universität Potsdam, des Wissenschaftszentrums Berlin, der Stiftung Wissenschaft und Politik und der Hertie School of Governance.

Dr. Volker Riehl hat Germanistik, Politik, Soziologie, Politische Wissenschaft, Völkerkunde und Development Management an der London School of Economics studiert. Seit 2000 koordiniert er das Ökumenische Netz Zentralafrika und ist seit Mitte 2003 entwicklungspolitischer Beauftragter von Misereor in Berlin. Er verfügt über umfangreiche Afrika-Erfahrung, unter anderem als Krankenpfleger in Burundi, als Wissenschaftler und Lehrbeauftragter an den Universitäten Accra und Kampala sowie als Repräsentant deutscher Entwicklungshilfeorganisationen in West-, Zentral- und Ostafrika.

Dr. Susanne Schmeidl ist Soziologin und Sozialpädagogin und arbeitet für die Schweizerische Friedensstiftung Swisspeace. Von 2002 bis 2005 war sie als Länderverantwortliche Afghanistan in Kabul und baute dort das Afghan Civil Society Forum (2002) und das Tribal Liaison Office (2004) auf. Seit Februar 2006 ist sie Projektleiterin des Global Warning and Response Network (WARN) bei Swisspeace in Bern. Vor 2002 war sie am Aufbau des Frühwarnprojekts FAST von Swisspeace beteiligt.

3 Ausgewählte Literaturhinweise

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT und Entwicklung (2004): Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Berlin.

DEBIEL, T.; KLINGEBIEL, S.; MEHLER, A.; SCHNECKENER, U. (2005): Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten. Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper. Bonn.

LOCK, P. (?): Privatisierung des Militärs oder Privatisierung der Sicherheit? (Erste Skizze.) <http://www.peter-lock.de>

MEHLER, A. (2004): Oligopolies of Violence in Africa South of the Sahara. Institut für Afrika-Kunde, Hamburg.

Reinhardt, D. (2003): Privatisierung von Sicherheit. Immer häufiger nehmen Hilfsorganisationen die Dienste privater Sicherheitsfirmen in Anspruch. Zeitschrift Entwicklungspolitik, Sept. 03.

WebLinks

- MISEREOR: <http://www.misereor.de/>
- Projekt von Swisspeace und Heinrich-Böll-Stiftung: http://www.boell.de/de/05_world/3105.html
- SCHALLER, C. (2005): Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten. SWP- Studie. http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_studie.php?id=4976.
- Sonderforschungsbereich 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?": <http://www.sfb-governance.de/>
- SV Sicherheitssektorreform der GTZ: <http://www.gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/krisenpraevention/7027.htm>
- Swisspeace: <http://www.swisspeace.org/>
- WULF, H. (2006): Triebkräfte der Privatisierung: Der deregulierte Krieg. <http://www.linksnet.de/artikel.php?id=2241>.