

Society for International Development - Berlin Chapter
Gesellschaft für internationale Entwicklung e.V.



Regina Frey
Wolfgang S. Heinz
Lucie Heinzerling
Ralph-Michael Peters
Peter Müller-Rockstroh
(Herausgeber)

**Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen?
Die Entwicklungspolitik auf schmalem Grat**

**Development Cooperation with Authoritarian Governments?
Development Politics on the Brink**

Dokumentation eines Werkstattgesprächs im Haus der Kulturen
der Welt, Berlin, am 30. und 31. Oktober 1997

SID-Berlin-Berichte Nr. 10 - Berlin 1999

Society for International Development - Berlin Chapter
Gesellschaft für internationale Entwicklung e.V.



Regina Frey
Wolfgang S. Heinz
Lucie Heinzerling
Ralph-Michael Peters
Peter Müller-Rockstroh
(Herausgeber)

**Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen?
Die Entwicklungspolitik auf schmale Grat**

**Development Cooperation with Authoritarian Governments?
Development Politics on the Brink**

Dokumentation eines Werkstattgesprächs im Haus der Kulturen
der Welt, Berlin, am 30. und 31. Oktober 1997

SID-Berlin-Berichte Nr. 10 - Berlin 1999

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen? Entwicklungspolitik auf schmalen
Grat / Society for International Development - Berlin Chapter

Hrsg. von Regina Frey; Wolfgang S. Heinz

Berlin: SID, 1999

(SID-Berlin-Berichte; Nr. 10)

ISBN 3-9804456-2-3

NE: Frey, Regina; Heinz, Wolfgang S. (Hrsg); Society for International Development/Berlin
Chapter: SID-Berlin-Berichte

Mit Unterstützung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(BMZ) und der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit bei der Senatsverwaltung für
Wirtschaft und Betriebe des Landes Berlin

© Copyright 1999 by Society for International Development Berlin Chapter - SID

Nachdruck und Vervielfältigung, auch teilweise, sind ausdrücklich erwünscht.

Inhaltsverzeichnis

1 **0. Vorwort**

5 **1. Plenum I**

5 **Entwicklungszusammenarbeit und Autoritäre
Systeme**

5 1.1 Begrüßung

11 1.2 Impulsreferat WOLFGANG S. HEINZ
Entwicklungspolitik und autoritäre Regime

29 1.3 Impulsreferat FRIEDERIKE DIABY-PENTZLIN, GTZ
*Technische Zusammenarbeit und
die Förderung politischer Prozesse in
autoritären Staaten*

65 **2. Länderarbeitsgruppen**

2.1 Länderarbeitsgruppe Birma/Myanmar

65 MARTIN GREIFF, BMZ
*»Der Stand der deutschen Entwicklungszusammen-
arbeit mit Burma / Myanmar«*

2.2 Länderarbeitsgruppe Indonesien

- 71 RAINER RÖHDEWOHL
 »Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären
 Regimen – Das Beispiel Indonesien«

2.3 Länderarbeitsgruppe Kenia

- 91 SIEGMAR SCHMIDT
 »Dilemmata der Demokratieförderung in Kenia:
 Möglichkeiten und Grenzen von politischer
 Konditionalität und Positivmaßnahmen«

2.4 Malawi

- 123 HEIKO MEINHARDT
 »Die demokratische Transition in Malawi - ein
 positives Beispiel für die westliche Entwicklungs-
 zusammenarbeit ?«

2.5 Länderarbeitsgruppe Nigeria

- 137 MANFRED LOIMEIER
 »Entwicklungsarbeit und Demokratisierung in
 Nigeria«

2.6 Länderarbeitsgruppe Togo

- 149 DIRK KOHNERT
 »Entwicklungshilfe und politische Konditionierung
 – Probleme und Chancen der Entwicklungshilfe in
 autoritären Staaten am Fallbeispiel Togo«

163**3. Plenum II**

- | | | |
|-----|-------|---------------------------------------------------------------------|
| 163 | 3.1 | Reports from the working groups |
| 163 | 3.1.1 | Burma / Myanmar |
| 166 | 3.1.2 | Indonesia |
| 170 | 3.1.3 | Nigeria |
| 175 | 3.1.4 | Kenya |
| 180 | 3.1.5 | Togo |
| 185 | 3.2 | Reports from the Working groups /
Plenary session and discussion |
| 207 | 3.3 | Final Conclusion : „Lessons learnt“ |

0. Vorwort

Die internationale Entwicklungspolitik sieht angemessene politische Rahmenbedingungen seit Beginn der 90er Jahren zunehmend als Voraussetzung für einen erfolgreichen Entwicklungsprozeß. Viele Länder, vor allem in Afrika, wurden beim Übergang zur Demokratie und auch nach den ersten Wahlen durch bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterstützt. Allerdings erweisen sich nicht wenige Demokratisierungsprozesse als schwierig. Einige stagnieren, andere haben zu neuen, zum Teil unerwarteten Konflikten geführt, die bearbeitet werden müssen, um die Gefahr des Umschlagens in einen Gewaltkonflikt zu verringern. Transition und Demokratisierungsprozesse werden in den letzten Jahren viel diskutiert.

Weniger klar sind Ländersituationen, in denen die Regierungen entweder an einem klaren Übergang zur Demokratie gar kein Interesse zeigen oder in denen der begonnene Übergang auf so viel Widerstand stößt, daß die neue Demokratie nur als Fassaden-
demokratie bezeichnet werden kann (Stichwort: Elitenzirkulation). Es sind diese Fälle, Länder mit autoritären Regimen, die im Mittelpunkt des von uns veranstalteten Workshops im Oktober 1997 standen.

Zu den zentralen Themen für die Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungspolitik gehören u.a. die folgenden Fragen:

- Welche Hindernisse stellen sich der EZ bei autoritären Regierungen und welche Antworten hat sie bisher hierauf gefunden?

- Sind Länder mit erheblichen Demokratieproblemen, in denen es auf absehbare Zeit nicht zu einem Übergang zur Demokratie kommt, eigentlich „EZ-fähig“? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?
- Welche Bereiche von Staat und Gesellschaft (Sektoren) eignen sich besonders für EZ-Interventionen, wie sieht eigentlich die Partnerseite aus? Welches sind die Vorteile, Gefahren, die politischen und sozialen Kosten?
- Wenn sich staatliche EZ nicht engagieren kann: welche anderen Akteure könnten als Brücke dienen? Was sind die Erfahrungen der Nichtregierungsorganisationen (NRO) auf diesem Gebiet?

Eine private Vorbereitungsgruppe machte sich daran, zu diesen Leitfragen einen Workshop vorzubereiten unter dem Titel „Entwicklungszusammenarbeit und autoritäre Regime“. Sie ging zurück auf die Initiative der Ärztin Lucie Heinzerling, die einen Auslandseinsatz in Äquatorialguinea aufgrund der nicht mehr tragbaren politischen Rahmenbedingungen, d.h. politischer Repression, abgebrochen hatte und den Kontakt zu Experten suchte, um diese Probleme gemeinsam kritisch aufzuarbeiten.

Zur Gruppe gehören Dipl.-Pol. Regina Frey (Soziologisches Institut der Freien Universität Berlin), Dr. Lucie Heinzerling (Universitätsklinikum Charité), Joachim Schmitt (Grundsatzreferat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), Dr. Wolfgang S. Heinz (Freie Universität Berlin/Entwicklungspolitisches Forum der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung), Dr. Peter Müller-Rockstroh (Carl-Duisberg-Gesellschaft), Dipl.-Pol. Ralph-Michael Peters (Institut für Afrika-Kunde, Hamburg) und Prof. Dr. Peter P. Waller (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Der Workshop fand am 30. und 31. Oktober 1997 im Haus der Kulturen der Welt statt, und es beteiligten sich rd. 100 Teilnehmer

aus der staatlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit, Länderexperten aus Universitäten, Solidaritäts- und Menschenrechtsorganisationen sowie Mitarbeiter des BMZ.

Mit diesem Buch kann sicher nicht der Anspruch erfüllt werden, einen Großteil der aufgeworfenen Fragen zu beantworten. Dafür ist beträchtlich mehr Forschung und Austausch zwischen Forschung, Politik und entwicklungspolitischen Praktikern erforderlich. Aber die Herausgeber glauben, daß die hier dokumentierten Vorträge und Diskussionen wichtige Erfahrungen, auch in ihrem Bezug auf konkrete Länder, widerspiegeln und zu einem weiteren Dialog anregen werden.

Wie jüngst die Finanz- und zunehmend auch politisch-soziale Krise in Südostasien zeigt, ist dieser Dialog auch deshalb notwendig, weil jahrelang als erfolgreich gepriesene Modelle für schnelles, hohes Wirtschaftswachstum zunehmend ihre Brüchigkeit in den Bereichen good governance (Transparenz, Kontrolle von Korruption etc.) und politische Beteiligung der Bevölkerung erkennen lassen. Gleichzeitig existieren in nicht wenigen Ländern des Südens autoritäre Regime weiter und widersetzen sich Demokratisierungsbemühungen von innen und von außen. Das Thema der Entwicklungszusammenarbeit in und mit autoritären Regimen ist daher weiterhin außerordentlich aktuell und wird es auf absehbare Zeit auch bleiben.

Wir möchten abschließend dem BMZ und besonders dem Berliner Landesverband der Society for International Development (SID) für finanzielle und organisatorische Hilfestellung danken, ebenso wie unseren Mitstreitern Lucie Heinzerling, Joachim Schmitt und Peter P. Waller.

Berlin/Hamburg, Oktober 1998

Regina Frey
Wolfgang S. Heinz
Ralph-Michael Peters
Peter Müller-Rockstroh

1. Plenum I:

Entwicklungszusammenarbeit und Autoritäre Systeme

1.1 Begrüßung

Hr. Joachim Schmitt, BMZ

Dank der weltpolitischen Umbrüche Ende der Achtziger Jahre ist die Entwicklungszusammenarbeit der Neunziger Jahre politischer geworden. Notwendige Rahmenbedingungen für Entwicklung, vor allem die politischer Natur, die schon lange vorher bekannt waren, die aber aus verschiedenen Gründen in der Entwicklungszusammenarbeit nicht umgesetzt werden konnten, haben konzeptionell und in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit stark an Bedeutung gewonnen.

Ein sicherlich zentraler Bereich dieser neuen Konzeption ist die Benennung von fünf internen Rahmenbedingungen als Voraussetzung für erfolgreiche, nachhaltige Entwicklung: die Achtung der Menschenrechte, die Möglichkeit der politischen Beteiligung der Bevölkerung, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, eine marktwirtschaftlich orientierte und sozialorientierte Wirtschaftsordnung im Partnerland und abschließend die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Diese fünf Kriterien beeinflussen seit Anfang der Neunziger Jahre entscheidend Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands. Hinzu kommt, daß diese Rahmenbedingungen nicht nur

Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit bestimmen, sie eröffnen auch den Weg in neue Handlungsfelder der Entwicklungszusammenarbeit, wie z.B. der Menschenrechtsförderung.

Die fünf Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit erfüllen also zwei Funktionen: sie stecken die Rahmenbedingungen ab, und sie sind zugleich neue Handlungsfelder.

Wenn man versucht, nach einigen Jahren eine erste vorsichtige Bilanz zu ziehen, dann fällt auf, daß in den Ländern, in denen positive Entwicklungen stattgefunden haben, es Entwicklungszusammenarbeit relativ einfach gehabt hat. Die Eigenanstrengungen der Regierungen und gesellschaftlichen Gruppen konnten durch Entwicklungszusammenarbeit positiv verstärkt werden. Der Eindruck ist: konzeptionell besteht hier kein akuter Handlungsbedarf. Anders sieht es aus bei autoritären Regimen, bei Ländern, in denen wir negative Tendenzen feststellen. Hier gerät vor allem die staatliche, aber auch die nicht-staatliche und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit in ein Dilemma, das anhand einiger Fragen zum Ausdruck gebracht werden kann.

1. Die Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen bewegt sich zwangsläufig auf einem sehr schmalen Grat. Welche Art von Einflußnahme von außen ist sinnvoll? Sind wir in der Lage, Druck auszuüben, um Veränderungen zu bewirken?
2. Oder befinden wir uns in einer Situation, in der wir innerhalb der Bundesregierung den Konsens nicht finden, einen solchen Druck auszuüben? Befinden wir uns in einer Situation, in der andere Geber unsere Politik nicht mittragen, wir es also mit einer inkohärenten Gesamtpolitik zu tun haben? Oder haben wir es mit einem Partnerland zu tun, das von Entwicklungszusammenarbeit weitgehend unabhängig ist, so daß es auf Druck über diesen Weg überhaupt nicht reagieren wird?
3. Ist abzusehen, welche Effekte wir mit Druck von außen erreichen würden? Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, daß Druck, den wir

oder andere ausgeübt haben, nicht immer das bewirkt hat, was wir oder andere uns vorgestellt haben. Treibt man ein Land oder eine Regierung in die Isolation, die sie noch totalitärer werden läßt, die sie Bündnisse suchen läßt mit anderen totalitären Regimen? Erzeugt man dadurch einen Effekt des „Rally around the flag“, ein Zusammenrücken der Bevölkerung, die sich nach außen gemeinsam wehrt und stärkt gegen den Druck von außen?

4. Oder bewirkt man unter Umständen sogar eine Scheindemokratisierung, durch die am Ende des Prozesses eine nach wie vor autoritär handelnde Regierung von sich behaupten kann, demokratisch legitimiert zu sein?
5. Besteht andererseits die Chance, durch Fortführung entwicklungspolitischer Zusammenarbeit, sei es gewisser Projekte, sei es der Gesamtzusammenarbeit, langfristig demokratische Kräfte zu stärken? Oder besteht auch hier die Gefahr, durch die Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit, diese Regime zu stabilisieren, die nach außen von sich sagen können, sie arbeiteten weiterhin mit der Bundesregierung zusammen? Wie lassen sich solche oppositionelle demokratische Kräfte identifizieren, welchen Zugang hat man?
6. Sind wir in der Lage, wenigstens die bevölkerungsnahen Projekte fortzusetzen? Es war immer unser Bestreben, durch eine Reduktion im Umfang der Zusammenarbeit nicht die Ärmsten der Armen doppelt zu bestrafen. Ist dies aber im Einzelfall eine realistische Annahme? Sind für bevölkerungsnahen Projekte die Rahmenbedingungen gegeben? Sind solche Projekte unter autoritären Regimen nicht auch automatisch zum Scheitern verurteilt? Legitimieren wir nicht unter Umständen die Regierung, wenn sie sich auf eine kleine Anzahl von Projekten berufen kann? Und ist es wirklich so, – eine häufig gehörte These – daß in solchen Fällen Nichtregierungsorganisationen in der Lage sind, die Funktion der Projektträgerschaft stellvertretend zu übernehmen? Welche Ansatzpunkte haben sie dazu?

7. In ganz extremen Fällen stellt sich die Frage, ob Zusammenarbeit vorübergehend oder langfristig jedenfalls so lange einzustellen, wie Gefahr für die Mitarbeiter der Entwicklungszusammenarbeit im Partnerland droht. Sollen wir abwarten, bis das Land, das Regime und die Bevölkerung in die Katastrophe marschiert sind? Das könnte bedeuten, eine Phase abzuwarten, die unglaubliches Leid für die Bevölkerung mit sich bringt, eine Phase, in der Entwicklungserfolge von Jahren und Jahrzehnten zerstört werden, um dann am Ende – wenn alles darniederliegt – wieder ganz langsam den Wiederaufbau zu beginnen und lange Zeit nur mit humanitärer, nicht "nachhaltiger" Entwicklungszusammenarbeit zu betreiben?

Sicherlich ist es im Sinne aller Alternativen hierzu zu finden. Genauso sicher ist es, daß es keine Patentrezepte gibt. Die Veranstalter haben sich deshalb dazu entschlossen, die Diskussion anhand von konkreten Länderbeispielen zu führen. Ich denke, es wäre ein Erfolg dieser Tagung, wenn wir morgen sagen könnten, wir hätten für einige Länder neue Ansatzpunkte, neue Lösungswege gefunden, wenn wir sagen könnten, welche Ansatzpunkte Politik insgesamt hat, auch über den Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit hinaus. Auf welchen Ebenen und mit welchen Mitteln sollte eine Zusammenarbeit erfolgen, und was sind die minimalen Voraussetzungen?

Fr. Lucie Heinzerling

Ich habe erstmals im Rahmen eines Studienaufenthaltes innerhalb des ASA-Programms in Äquatorialguinea kennengelernt, was es heißt, wesentliche Grundrechte nicht zu haben, z.B. sich nicht frei versammeln zu können, während wir hier in Deutschland frei, glücklich und friedlich leben können. Ich habe in Äquatorialguinea Menschen kennengelernt, die es nicht als Selbstverständlichkeit erachten, daß ihnen diese Rechte zustehen, was mich noch viel mehr überrascht hat. Wir haben zu dritt dort versucht, einen dörflichen Gesundheitsposten wiederzubeleben, und haben das Projekt abgebrochen aufgrund des

politischen Druckes, mit dem wir konfrontiert waren. Der Druck hat sich weiter zugespitzt, nachdem wir ein Folteropfer behandelt und natürlich auch dazu Stellung bezogen, uns also nicht entschuldigt haben, wie es von uns verlangt wurde, sondern den Anspruch vertraten, jeder Mensch habe ein Recht auf Behandlung. Wir sind schweren Herzens und nach langer Diskussion ausgereist, haben jedoch bei unserer Ausreise eine kirchliche Projektgruppe kennengelernt, die sich entschlossen hatte, Zugeständnisse zu machen, um weiter unter diesem Regime arbeiten zu können. Diese Gruppe hat versucht, Menschen zu alphabetisieren, ihnen Grundzüge des Rechtsstaates näherzubringen und Gesundheitserziehung, Hygieneerziehung, Ernährungsberatung anzubieten; sie haben auch Brunnen gebohrt. Voraussetzung war das Zugeständnis, daß man nicht alles machen kann, was man eigentlich gerne machen würde, und daß man mit Leuten verhandeln muß, mit denen man sich eigentlich nicht gerne an einen Tisch setzt. Äquatorialguinea ist ein wunderschönes Land, und die Dorfgemeinschaft war höchst motiviert. Sie sah sich das erste Mal unterstützt in ihren Bestrebungen, ihre Situation zu verbessern; und wir sind letztlich abgereist, weil wir nicht die Möglichkeit sahen, unsere Arbeit fortzusetzen. Ich hoffe, daß es jedoch möglich wird, unter solchen Bedingungen Projekte zu gestalten und Dinge positiv zu beeinflussen, daß die Entwicklungszusammenarbeit neue Konzepte erarbeitet, die auch unter solchen Bedingungen realisierbar sind und die Rahmenbedingungen verändern. Ich wünsche mir, daß die Konferenz hierzu einen Beitrag leistet.

Hr. Peter Waller, DIE

Es ist manchmal sehr gut, wenn an die entwicklungspolitische Community, zu der man die meisten der Anwesenden zählen kann, Anstöße von außen kommen. Frau Heinzerling hat ihren persönlichen Zugang zu diesem Thema geschildert, sie hat den Anstoß zu diesem Seminar gegeben, indem sie auf einige "Entwicklungsexperten" zuging; dies ist doch ein Thema, über das wir unbedingt sprechen müssen, über Zustände unter autoritären Regimen, über die Möglichkeit, diese mit entwicklungspolitischen Mitteln zu verändern. Darüber wird ei-

gentlich viel zu wenig nachgedacht. Sie hat damit ins Schwarze getroffen. Gerade zu dem Zeitpunkt hatte ich mit Herrn Heinz zusammen eine Evaluierung von über 150 Projekten der Europäischen Kommission zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten abgeschlossen, die zum Großteil positiv zu bewerten waren. Aber davon existierten ganze neun unter Bedingungen sozusagen autoritärer Regime, während der Großteil Unterstützung erhielt von Regierungen, um Wahlen durchzuführen, Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen und ähnliches. Das heißt: genau in den Ländern, in denen die Förderung der Demokratie, die Förderung der Menschenrechte am dringlichsten ist, ist es am schwierigsten, Entwicklungszusammenarbeit für diese Ziele einzusetzen.

Bevor wir in den Hauptteil des Seminars einsteigen, nämlich die Erfahrung der Anwesenden in den Länderarbeitsgruppen einzubringen, ist es sinnvoll, vorweg einige generelle Fragen zu stellen. Was ist überhaupt Demokratieförderung? Sind wir im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit kompetent und berechtigt, Demokratie und Menschenrechte zu fördern? Dies ist eine völlig neue Geschichte, erst seit wenigen Jahren ist eine engere Zusammenarbeit zwischen Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit überhaupt erst denkbar. Es ist sehr wichtig, daß wir uns zunächst mit den Grundfragen beschäftigen. Ich bin auch sehr glücklich, daß wir heute abend zwei Referenten bei uns haben, die über reiche Erfahrungen auf diesem Gebiet – Entwicklungspolitik und Menschenrechts- und Demokratieförderung – verfügen.

1.2 *Impulsreferat Wolfgang S. Heinz:*

Entwicklungspolitik und autoritäre Regime

In diesem Beitrag kann es nicht um eine umfassende politikwissenschaftliche Erörterung über autoritäre politische Systeme gehen, sondern es soll der Versuch gemacht werden, einige wichtige Befunde mit unmittelbarem Bezug zur Entwicklungspolitik kurz und pointiert darzustellen.

Zunächst einmal ist der Begriff „autoritär“ sicher nicht wertneutral wie sein positiver Gegenterminus, autoritativ. Spricht man von autoritären Regierungen oder Systemen, werden meist auf der Basis eines normativen Leitbildes - der demokratischen Regierungsform - Defizite festgestellt und kritisiert und ihre Überwindung als Ziel formuliert. Während der letzten Jahrzehnte wurden autoritäre Systeme von einigen demokratischen Regierungen zeitweise hingenommen, weil angeblich nur Entwicklungsdiktaturen den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt voranbringen konnten oder weil eine innergesellschaftliche Konflikt- oder Bedrohungssituation sich so zuspitzte, daß sie nur durch ein – freilich vorübergehendes – autoritäres System in Schach gehalten werden konnte.¹

¹ Zum ersten Typ vgl. Rüländ/Werz 1985 und Büttner 1992, beim zweiten denke ich an die Militärdiktaturen in Südamerika in den 70er und 80er Jahren, die in westlichen Regierungskreisen zumindest vorübergehend toleriert wurden, in anderen kritisiert wurden (Carter-Regierung in den USA). In der westlichen Öffentlichkeit war freilich die Ablehnung immer deutlich spürbar. In der politischen Wissenschaft gab es vor allem in den 60er Jahre Diskussionsstränge, die betonten, daß Entwicklungsfortschritte mit weniger Freiheit erkaufte würden und politische Macht in Entwicklungsländern zentralisiert und nicht durch stärkere Partizipation geschwächt werden sollte (in unterschiedlicher Ausprägung bei Löwenthal und Huntington).

1.2.1 Die Förderung von Demokratie und Menschenrechten – von innen, von außen?

Auch wenn Demokratisierungshilfe seit rd. sechs Jahren Konjunktur hat und unterdessen ca. drei Mrd. DM mit steigender Tendenz zur Verfügung gestellt wurden (Mair 1997a,b), bleibt für viele kritische Beobachter die Gretchenfrage, sowohl ob als auch in welcher Form politische Prozesse im Süden aus dem Westen sinnvoll gefördert werden können, und welche Vorteile und negative Konsequenzen durch eine entsprechende Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu erwarten sind. Ist das Leitbild der Demokratie überhaupt weltweit legitim oder ist es lediglich Ausdruck westlicher Erfahrungen, genauer: westlicher Interessen, die nicht nur auf eine Modernisierung, sondern vor allem Verwestlichung von Politik und Gesellschaft im Süden drängen, um diese Länder noch stärker, als dies ohnehin schon der Fall ist, dominieren zu können?²

Grundsätzlich gibt es vier Antworten auf diese Frage, wobei die folgende Kategorisierung niemand in die „Ecke“ stellen will, sondern lediglich die Wertebasis für unterschiedliche Positionen ein wenig humorvoll beleuchten will.

- 1) Eine erste Gruppe von Beobachtern lehnt Demokratie als ein westliches und damit partikuläres Modell ab und verabschiedet sich damit von einem universalen bzw. tendenziell universalisierbaren Leitbild politischer Organisation. Diese Haltung wird damit begründet, westliche Demokratievorstellungen seien für die große Mehrheit der Länder unangemessen und fremd und sollten ihnen daher auch nicht aufoktroiert werden. Man solle vielmehr von den real entstehenden politischen Systemen ausgehen und deren Güte und Beteiligungsmöglichkeiten anhand innergesellschaftlicher Prozesse beurteilen, nicht aber auf der Grundlage vorausbestimmter internationaler Normen. Hier läßt sich von einer kulturrelativistischen Schule, eigentlich einer kulturabsolutistischen Schule, sprechen.

2 Vgl. Hippler 1994, Heinz 1994, Erdmann 1996, Hanisch 1996 und Mair 1997a.

- 2) Eine zweite Gruppe von Beobachtern lehnt zwar auch den als westlich gebrandmarkten Demokratiebegriff ab, wünscht sich jedoch, nicht völlig ohne zumindest einige Vorstellungen über Demokratie auszukommen, die auch für Länder des Südens als angemessen und authentisch angesehen werden. Daher wird - etwa am Beispiel bestimmter konfuzianischer Gesellschaften in Asien oder islamischer Gesellschaften - vorgeschlagen, über eine für Südostasien oder die islamische Welt angemessene Regierungsreform nachzudenken, und gefordert, bestimmte Mindestelemente von Demokratie wie z.B. regelmäßige geheime Wahlen oder rechtsstaatliche Verhältnisse zu akzeptieren. Ich nenne sie die geläuterten Tercermundisten, die ihre politische Heimat häufig in der Solidaritätsbewegung mit der Dritten Welt haben oder hatten.

Manchmal schlagen Vertreter beider Gruppen vor, auf den Begriff der Demokratie zu verzichten und stattdessen auf Termini wie Partizipation, politische Teilhabe oder politisch-gesellschaftliche Beteiligung der Bevölkerung zurückzugreifen. Dies hat zunächst einmal den Vorteil, auf die manchmal hitzigen Diskussionen über die möglichen Inhalte von Demokratie nicht eingehen zu müssen, bezahlt aber diesen Schritt in der Regel mit einer zu breiten, wenig klaren Begrifflichkeit, bei der am Ende einer langen Diskussion genauso zu klären ist, welche Vorstellungen und Prozesse für die politische Vertretung der Bevölkerung auf regionaler und nationaler Ebene für wünschenswert gehalten werden - und dies in Diskussionen vor Ort wie auch in entwicklungspolitischen Fachkonferenzen. Diese mangelnde Einigung über Begriffe und damit Bewertungsmaßstäbe macht die Beurteilung der politischen Ausgangssituation, der Rahmenbedingungen, der Fortschritte und Rückfälle in den Demokratisierungsprozessen manchmal überaus schwierig.

- 3) Die dritte Gruppe, nennen wir sie die forschen „democratizers“, wenden sich dynamisch und ohne all die westlich-dekadenten Selbstzweifel der Kulturrelativisten der Demokratisierung der Welt zu, da sie die Wertvorstellungen, Institutionen und politische Prozessen der westlichen, meist US-amerikanischen Demo-

kratie für universell und damit übertragbar auf andere Länder halten. Sie sprechen sich für eine aktive westliche Rolle bei der internationalen Unterstützung von Demokratisierungsprozessen aus und sehen in ihr einen potentiell entscheidenden Faktor für den Erfolg des gesamten, universalen Prozesses.

- 4) Viertens sind schließlich die vielleicht weniger forschen, aber umso dynamischeren „reflective democratizers“ zu nennen (Natürlich sind auch Vertreter der anderen drei Positionen reflektiert...). Auch für sie gilt, daß sie allgemeine Elemente des Leitbildes Demokratie für universell sinnvoll und vertretbar halten, sie sind aber auch davon überzeugt, daß es vor allem lokale gesellschaftliche Prozesse sein müssen, die demokratiefreundliche Entwicklungen hervorbringen, daß Rückschläge auf diesem Weg leicht möglich sind. Sie warnen vor der nicht seltenen Tendenz westlicher Außen- und Entwicklungspolitik, fragile Entwicklungen hin zu Liberalisierung und Demokratisierung zu schnell und zu unreflektiert als „Demokratie“ und „politische Stabilität“ zu bewerten, denn sie haben auch westliche Interessen und ihre Durchsetzungsstrategien im Auge.

Damit ist es natürlich Zeit, sich zu „outen“. Nicht ganz überraschend für den aufmerksamen Leser zähle ich mich zur vierten Gruppe, teile die Überzeugung eines weltweit gültigen, minimalen Demokratiebegriffes als möglich und wünschenswert, ohne daß damit eine bestimmte Demokratieform als verbindliches Modell gepredigt bzw. seine weltweite Einführung verlangt werden würde.

Welcher Gruppe auch immer man sich zugehörig fühlt, denke ich, daß Kriterien für die Anerkennung einer demokratischen Organisationsform auf nationaler Ebene sehr wohl möglich und sinnvoll sind. Nach einer Definition von Rainer Tetzlaff setzen sie sich aus den Elementen (a) freie und faire, regelmäßig wiederkehrende Wahlen, (b) Rechtsbindung von Politik, die ein institutionelles Minimum an Gewaltenteilung und Machtkontrolle voraussetzt und (c) die prinzipielle Anerkennung unveräußerlicher Menschenrechte und Bürgerfreiheiten zusammen (Tetzlaff 1997, S. 102). Ohne die Erfüllung der drei Kriteri-

en läßt sich nicht von einer Demokratie sprechen - und auch eine Demokratie hat viele politische Probleme zu lösen, ist also selbst nicht bereits der Endzustand politischer Entwicklung. Für ein autoritäres System ist besonders das Fehlen des zweiten und des dritten Kriteriums signifikant.

Ich halte diese Demokratiedefinition für sinnvoll und auch für legitimierbar, weil

- sie den gegenwärtigen Stand der internationalen politikwissenschaftlichen Forschung wiedergibt;
- die Forderungen praktisch aller Demokratiebewegungen im Süden und im Norden, ob soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen (NROs)³ oder demokratiefreundliche staatliche Stellen, in sich aufnimmt als notwendige, wenn auch nicht als hinreichende Charakteristika von Demokratie, und
- ohne diese drei Elemente die Chancen für die Bevölkerung eines Landes, für eine stärkere politische Beteiligung und die Kontrolle staatlicher Macht einzutreten, denkbar gering sind.

1.2.2 Politische Wissenschaft und Autoritarismus

In der politischen Wissenschaft wird meist zwischen drei Formen politischer Herrschaft unterschieden: den mehr oder weniger als konsolidiert angesehenen Demokratien, zu denen im wesentlichen die westlichen Staaten und einige Länder des Südens gerechnet werden, den totalitären Systemen mit der Stalin'schen UdSSR, Hitlerdeutschland und dem maoistischen China als Hauptvertretern (gegenwärtig noch Nordkorea), und typologisch dazwischen liegend, eine große Bandbreite autoritärer Regime.

³ Für die Diskussion über Repräsentativität und Legitimität von NROs siehe z.B. Hanisch/Wegner 1995, Schmidt/Take 1997 und Moßmann 1997.

Der Forscher Juan Linz definiert als autoritär „politische Systeme, die über einen nur begrenzten Pluralismus verfügen, keine umfassend ausformulierte Ideologie besitzen und, außer in ihrer Entstehungsphase, weder auf eine extensive noch intensive Mobilisierung zurückgreifen“ (Linz 1997, S. 62; s. auch Linz 1975). Besonders der eingeschränkte Pluralismus dient zur Abgrenzung zu totalitären und demokratischen Systemen, hängt doch der Umfang des „zugelassenen“ Handlungspielraumes für die politischen und gesellschaftlichen Akteure weitgehend von der autoritären Staatsführung ab (ebda., S 64).

Historisch wurde der Begriff autoritäres Regime ein wenig zu einem Sammelbegriff für die politischen Systeme fast aller Länder des Südens, die nicht den beiden anderen Typen zugerechnet werden konnten. Die Grenze zur sich liberalisierenden Demokratie und zu totalitären Systemen erscheint heute jedoch als eher fließend und unsicher, wenn man etwa an Länder wie die VR China, Vietnam und den Iran denkt. Dies bedeutet aber nicht, daß man den Begriff des autoritären Regimes gleich über Bord werfen müßte. Es verlangt aber nach einer kontinuierlichen Diskussion über allgemeine Kriterien, ihre Anwendung und Aussagekraft im konkreten Länderfall.

Auch in der Gegenwart wird der Begriff autoritäres System weiter und vielfach verwandt, jedoch meist wenig präzise definiert. Anstelle im folgenden eine Reihe gängiger Typologien vorzustellen, beschränke ich mich darauf, seine Hauptdimensionen zu charakterisieren.

Der Begriff autoritäres Regime bringt zum Ausdruck, daß Regierung und Elite eines Landes Verfassung und Gesetze so auslegen bzw. willkürlich ausdehnen können, daß sich von einer effektiven Rechtsbindung der Politik nicht mehr sprechen läßt. Damit fehlt weitgehend eines der bereits genannten Definitionsmerkmale für Demokratie. Dies muß übrigens eine mehr oder weniger funktionierende Justiz auf lokaler Ebene einschließen, weil sich vor allem auf höheren Instanzen und dem Obersten Gerichtshof politische Einflußversuche zu konzentrieren pflegen.

Weiterhin verlangt ein autoritäres System nicht nach einer Massenmobilisierung der Bevölkerung - dem Kriterium für das totalitäre System -, sondern unterstellt eine Passivität und auch ein gewisses Klima der Angst in der Bevölkerung, das ein politisches Engagement gegen Staat und Eliten blockiert. Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Thomas Carothers hat die These formuliert, daß „trotz der Unterschiedlichkeit der Länder, in denen Demokratie stagniert oder sogar zurückfällt, die meisten von ihnen an einem ähnlichen Punkt angelangt sind. Sie sind zwar keine wirklichen Diktaturen, entsprechen aber dem bestimmten Typ eines semiautoritären Regimes“ (Carothers 1997, S. 90, Übers. des Vf.).

In diesen Regimen „verfügen Oppositionsgruppen über eine gewisse Bewegungsfreiheit, aber nur über geringe wirkliche Stärke. Zeitungen und Radio bieten zwar unabhängige Stimmen, aber das Fernsehen wird vom Staat beherrscht. Gewerkschaften sind zugelassen, werden aber von der Regierung kooptiert. Annehmbare Wahlen werden durchgeführt, aber ihnen gehen Wahlkampagnen voraus, in denen die amtierenden Regierungskandidaten über erhebliche Vorteile in bezug auf Ressourcen und Werbung in den Medien verfügen. In der Legislative sind heterogene Kräfte präsent, verfügen aber nur über minimale Autorität. Die Justiz arbeitet mit einer gewissen Unabhängigkeit auf der lokalen Ebene, wird aber an der Spitze politisch kontrolliert“ (ebda, S. 91).

Nach Carothers werden diese Regime im hohen Maße personalistisch geführt und halten ihre Autorität aus den traditionellen politischen und wirtschaftlichen Strukturen heraus aufrecht. Für Aufgaben der inneren Sicherheit hängen sie vom Militär ab. In ihrem politischen Diskurs vertreten sie eine konservative oder liberale Ideologie, wobei sie auf einen populistischen Nationalismus und Populismus zurückgriffen, um sich die Bevölkerung geneigt zu machen

Das Verhältnis zum Westen würde ihre Führung zu einem Balanceakt treiben. Einerseits übten sie genügend Repression aus, um die Oppositionskräfte schwach zu halten und die eigene Macht zu sichern, andererseits folgten sie aber hinreichend demokratischen Formalien,

um sich in der öffentlichen Meinung als Demokraten ausgeben zu können.

Ökonomische Aspekte

Neben der politischen dürfen zwei weitere Dimensionen nicht ausgespart bleiben, die kulturelle, die sich hier auf allgemeiner Ebene nicht kurz darstellen läßt, und die ökonomische, die mindestens drei wichtige Bezüge zum politischen System aufweist.

Zum einen wäre zu analysieren, in welcher Form eine Wirtschaftspolitik, die die Empfehlungen des Washingtoner Konsenses (US-Regierung, IWF und Weltbank) folgt, autoritäre Regime stützt, hemmt oder sich im wesentlichen neutral gegenüber politischen Systemen auswirkt. Dies ist von zentraler Bedeutung, da die Anforderungen des Konsenses unterdessen praktisch weltweit von den internationalen Finanzinstitutionen vertreten und eingeklagt werden.

Zweitens wäre zu klären, inwieweit eine solche Wirtschaftspolitik neue Armutgruppen hervorbringt, die dann zu einem kritischen Faktor gegenüber Staat und Regierung werden können, wenn sie sich politisch zu organisieren beginnen. Dies ist ein Prozeß, der bis jetzt wohl eher noch am Anfang steht - zumindest bezogen auf das nationale politische System vieler Länder.

Drittens steht in der Diskussion über Entstehung und Entwicklung von Demokratie immer wieder die Frage im Raum, inwieweit durch Strukturanpassungsmaßnahmen nicht nur die staatliche Verwaltung und ihre Aufgaben drastisch verringert werden, sondern ob über einen größeren privaten Wirtschaftssektor neue gesellschaftspolitische Akteure heranreifen, die dann Forderungen nach mehr Beteiligung und Demokratie stellen. In den letzten Jahren scheinen die Unterschiede zwischen und innerhalb der Weltregionen durchaus erheblich zu sein (Bsp.: einige islamische Länder, Mehrzahl der südostasiatischen Staaten, VR China). Daher muß die Grundthese, Wirtschaftsreformen führen notwendig zu politischer Liberalisierung und dann Demokratisierung, sorgfältig von Land zu Land geprüft werden. Von einer Art Natur-

gesetz kann aber sicher nicht ausgegangen werden (vgl. Schubert/Tetzlaff, i.E.).

1.2.3 Entwicklungspolitik und autoritäre Regime - eine Annäherung

Für Regierungen und private EZ-Institutionen werden autoritäre Regierungen vor allem aus zwei Gründen zum Problem. Zum einen wenn diese behaupten, aus Sicherheits- oder wirtschaftlichen Gründen sei eine autoritäre Ordnung auch weiterhin notwendig, und die EZ daraufhin überlegen muß, ob und in welcher Weise eine solche Position Art und Umfang der EZ beeinflusst. Die fünf politischen Kriterien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung von 1991 und ähnlich lautende Kriterien der EU-Kommission schreiben eine Entwicklungszusammenarbeit vor, die auf die Verwirklichung demokratischer Verhältnisse und der Menschenrechte abzielt.

Zweitens ist die Frage zu beantworten, ob eine „nachhaltige“ autoritäre Regierungsform mit dem BMZ-Kriterium Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns vereinbar ist. Die Antwort der politischen Praxis ist positiv. Beispiele für diesen merkwürdigen Zusammenklang sind gegenwärtig Länder wie Indonesien (zur Zeit in einer sich verschärfenden Krise) und die VR China (vor der Herausforderung, viele soziale Probleme zu lösen, bevor sie noch schärfer politisch artikuliert werden). Indessen ist ein EZ-Engagement sowohl in der entwicklungspolitischen Fachöffentlichkeit wie auch in der allgemeinen Öffentlichkeit Mitte der 90er Jahre zunehmend legitimationsbedürftig.

Meist stellen sich überdies drei Unterfragen:

- Sind Länder mit autoritären Regimen strukturell reformunfähig? Oder wie lassen sich Reformschritte bei wirtschaftlicher Liberali-

sierung und gleichzeitigem Festhalten an autoritären Strukturen konzeptionalisieren?

- Hilft EZ materiell bzw. symbolisch der Legitimierung solcher Regime und was bedeutet das politisch?
- Kann EZ überwiegend oder auch völlig vorbei an der autoritären Führung direkt der Bevölkerung zugute kommen? Läßt sich z.B. argumentieren, daß EZ heute gesellschaftliche Kräfte unterstützt, die morgen für den Übergang zu Demokratie oder zumindest für mehr Demokratie eintreten werden? Führt andererseits der Abbruch oder die fehlende Aufnahme von EZ zu einer Isolierung des Landes, die letztlich nur die autoritäre Führung begünstigt?

Grundsätzlicher gefragt: Wenn viele Einzelargumente – manche Beobachter würden sagen: Schlupflöcher – die Aufnahme oder Fortsetzung von EZ auch mit autoritären Regierungen zulassen oder eine solche geradezu herausfordern, welches politische Gewicht haben dann eigentlich noch die politischen Kriterien des BMZ als Leitmotiv für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit? Eine andere Frage ist natürlich, wie eigentlich die Stiftungen und andere private EZ-Geber zu diesen Fragen stehen und wie sie in der Praxis handeln? Damit ist zu klären, ob eine „natürliche“ Komplementarität zwischen staatlicher EZ, die sich aus politischen Gründen im Einzelfall zurückziehen mag, und der privaten EZ, die weiterhin der Bevölkerung zu helfen und mit zivilgesellschaftlichen Kräften zu arbeiten versucht, wirklich funktioniert.

Mit diesen Überlegungen möchte ich eine erste Antwort auf zwei Grundsatzfragen versuchen.

Sind Länder mit erheblichen Demokratiedefiziten überhaupt EZ-fähig?

Erhebliche Demokratiedefizite sprechen klar gegen die Aufnahme von EZ in ihrer gesamten Bandbreite, vielleicht sogar von EZ überhaupt. Wo es politisch möglich ist, kann es sinnvoll sein, EZ-Beiträge

auf sorgfältig ausgewählten Gebieten zu leisten. Hieraus könnte – vor allem auch in Koordination mit anderen Gebern – eine Nischenstrategie entstehen, aber man darf sich über die Größe der Nische und die Härte der Wand, die sie umgibt, nicht täuschen.

Von den praktischen Erfahrungen her kann kaum ein Zweifel daran bestehen, daß Hilfe bei der Schaffung selbst von kleinen Inseln in einem autoritär geführten Land wichtige Ansatzpunkte dafür bilden kann, Prozesse der politischen Liberalisierung und der Öffnung in Gang zu bringen.

Andererseits müssen aber auch mögliche positive Wirkungen für die betreffende Regierung berücksichtigt werden, die leicht eine entsprechende internationale Kooperation als Ausweis für ihre Liberalität gegen Kritiker in Stellung bringen kann. Angebliche Verbesserungen in der Menschenrechtslage werden in Regierungskreisen u.U. recht schnell geglaubt, wenn dies politisch den eigenen Interessen nützt und auch in der Öffentlichkeit vermittelbar ist (vgl. die Diskussion über Fassadendemokratien in Afrika und die Idee des Handels durch Wandel in China und Südostasien sowie des kritischen Dialoges gegenüber dem Iran).

Die zweite Frage lautet:

Wenn EZ mit autoritären Regimen möglich ist, welche Aktionsfelder wären prioritär zu verfolgen oder könnten kontraproduktiv sein?

Besonders an dieser Stelle muß angemerkt werden, daß natürlich auch spekulative Elemente in die Bewertung der Rolle von EZ eingehen. Man kann sich in der Beurteilung eines Szenarios auch irren und auf die – nachträglich – „falschen“ Akteure setzen. In jedem Fall müssen erwartete Vorteile, absehbare Gefahren, politische und soziale Kosten gegeneinander aufgewogen werden.

Grundsätzlich gilt: Da fast alle staatlichen Stellen durch eine autoritäre Führung kontrolliert werden dürften, wird es dort kaum Ansatzpunkte für Kooperation geben. Es fehlt der ernsthafte Reformwille.

Technische Reformen können ohne Veränderungen im politischen Raum nicht greifen; erst recht nicht können sie nachhaltig sein (ausführlich hierzu: Heinz/Lingnau/Waller 1995, Lingnau/Waller 1996).

Dagegen sind manchmal bestimmte Politikbereiche denkbar wie z.B. Kommunalpolitik, Frauenpolitik und selbst eine offenere Behandlung von Nationalitätenfragen, ohne daß dies freilich das Politikmonopol von Regierung und Elite aus den Augen verliert. Daher gilt zunächst einmal: keine EZ für staatliche oder staatsnahe Partner, außer deren strategische Rolle im (potentiellen) Transitionsprozeß ließe eine solche Förderung vertretbar erscheinen.

Ein logischer Ansatzpunkt für Kooperation wären dagegen vor allem zivilgesellschaftliche Kräfte, soweit sie einen gewissen Handlungsspielraum ausschöpfen oder sich erkämpfen können. Beispiele hierfür sind Menschenrechtsorganisationen, Einrichtungen zur Förderung politischer Partizipation und von Demokratie, engagierte Medien und Selbsthilfeorganisationen besonders gefährdeter und diskriminierter Bevölkerungsgruppen. Strategisch entscheidend wäre ein klarer Beitrag der Partnerinstitution, zumindest mittelfristig nicht nur die lokale und regionale, sondern auch die nationale Politikebene anzugehen.

Die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Potentiale löst aber aller Erfahrung nach nicht nur die Frage nach dem Ansatzpunkt für EZ-Initiativen, sie kann auch neue Probleme schaffen:

- So kann es zu starken Spannungen zwischen zivilgesellschaftlichen Kräften über politische Strategien, Organisationsformen, Finanzierung und Führungspersönlichkeiten kommen.
- Eine Förderung aus dem Ausland kann kontraproduktiv sein, besonders in Ländern mit einem explizit anti-westlichen politischen Grundverständnis.

- Offiziell für Demokratie eintretende Oppositionskräfte können u.U. selbst ein eher antidemokratisches Gedankengut vertreten und auf politische Beteiligung und Regierungsübernahme pochen wie z.B. die FIS in Algerien.

In manchen Fällen können Demokratisierungsprozesse zu einem Zerfall oder sogar Verfall von Staat und sozialer Organisation führen, ein Prozeß den Rainer Tetzlaff „verfrühte Demokratisierung“ genannt hat (vgl. die Kontroverse Tetzlaff 1997/Mehler 1997). Allerdings gilt dies auch für die Folgen einer autoritären Situation, die zu einem staatlichen Kollaps führt. Erinnert sei hier nur an die Diskussion über die Folgen der Demokratisierung in Burundi und Ruanda. Stefan Mair von der Stiftung Wissenschaft und Politik nennt in einer kürzlich erschienenen Studie zur Demokratisierungshilfe zwei Beispiele:

„In Burundi hat die Abhaltung von Wahlen in einer Situation, als die Armee unter ausschließlicher Kontrolle einer ethnischen Gruppe stand und die Gesellschaft polarisiert war, nichts zur Lösung des gesellschaftlichen Grundkonflikts beitragen können ... In Angola lösten die Wahlen eine neue Runde des Bürgerkriegs aus, die heftiger war als alle anderen zuvor. In Verkennung seiner Popularität hat der Führer der Widerstandsbewegung seine Wahlniederlage nicht wahrhaben wollen, schob das Ergebnis auf Wahlbetrug und nahm diesen wiederum als Vorwand für neuerliche militärische Angriffe auf die Regierungsmacht“ (Mair 1997, S. 14).

1.2.4 EZ-Akteure in unterschiedlichen politischen Entwicklungsphasen

Damit stellt sich auch Frage, welche Akteure – multilaterale, bilaterale und nicht-staatliche EZ-Geber, Reformallianzen im Land selbst – zu welchem Zeitpunkt der politischen Entwicklung am erfolgversprechendsten aktiv sein können. Bisher gibt es hierzu kein allgemein akzeptiertes Modell, wohl aber verschiedene Vorschläge für Phasenmodelle⁴ und EZ-Sektoren, die abhängig von der jeweiligen Phase vorrangig beachtet werden sollten.

Grundsätzlich läßt sich an vier Phasen denken:

- Eine relativ stabile autoritäre Situation, in der die Regierung keine strukturellen politischen Veränderungen wünscht und dies vorläufig auch politisch durchsetzen kann; besonders wenn die Regierung wirtschaftlich erfolgreich ist, wird sie nur wenig (oder immer weniger) von Entwicklungszusammenarbeit abhängig sein (Bsp.: einige südostasiatische gegenüber der Mehrheit der afrikanischen Staaten),
- eine Situation, in der in einer Regierungs-Elite-Allianz erste Risse sichtbar werden, sodaß ein Liberalisierungspotential entsteht, ohne daß deutlich wäre, in welche Richtung es geht,
- eine Situation, in der ein Liberalisierungsprozeß deutlich begonnen hat, aber die Richtung zu Demokratisierung weitgehend unklar ist, und
- eine Konstellation, in der die Entwicklung zu (mehr) Demokratie sichtbar wird (für nicht mehr autoritäre Regime kann dann der Übergang zu einer Transition und zur Demokratisierung erfolgen).

Natürlich sind dies keine notwendig aufeinander folgenden Phasen. Während der vier Phasen kann immer auch ein Punkt erreicht werden, an dem es zu einer Regression zur alten oder zu neuen autoritären Herrschaftsformen kommt, die im Grenzfall - wie bereits erwähnt

– sogar zu einem Verfall der politischen Institutionen und im extremsten Fall zum Zerfall des Landes führen kann.

Wie immer sich die EZ – und natürlich auch die Regierungen – entscheiden, sie werden sehr genau verstehen und begründen müssen, welche Aktivitäten sie zu welchem Zeitpunkt unternehmen, und dies gilt umso mehr, als einige Ländern im Transitions- und sogar im Konsolidierungsprozeß das Weiterbestehen oder sogar die Vertiefung autoritärer Strukturen erleben, die sich kaum noch als „autoritäre Enklaven“ innerhalb einer Demokratie verniedlichen lassen.

Literatur:

- Büttner, Friedemann 1992, Diktatur und Entwicklung in der Dritten Welt, in: Haungs, Peter (Hrsg.), Moderne Diktaturen, Stuttgart, S. 65-81
- Carothers, Thomas 1997, Democracy Without Illusions, in: Foreign Affairs, Bd. 76, Nr. 1, S. 85-99
- Erdmann, Gero 1996, Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt, Bonn
- Hanisch, Rolf (Hrsg.) 1996, Demokratieexport in die Länder des Südens?, Hamburg
- Hanisch, Rolf/Wegner, Rodger (Hrsg.) 1995, Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung: Auf dem Weg zu mehr Realismus, Hamburg
- Heinz, Wolfgang S. 1994, Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 1994

- 1996, Demokratie und Menschenrechte. Wo sind Ansatzpunkte zu ihrer Förderung?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Bd. 37, Nr. 3, S. 78-81
- /Lingnau, Hildegard/Waller, Peter 1995, Evaluierung von Positivmaßnahmen der Europäischen Kommission zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie (1991-1993), Berlin
- Hippler, Jochen (Hrsg.) 1994, Demokratisierung der Machtlosigkeit, Hamburg
- Lingnau, Hildegard/Peter P. Waller 1996, Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, Erste Erfahrungen unter besonderer Berücksichtigung von EU-Positivmaßnahmen in Afrika, in: Nord-Süd aktuell, Bd. 31, Nr. 1, S. 5-25
- Linz, Juan J. 1975, Totalitarian and Authoritarian Regimes, in: Greenstein, F.I./Polsby N.W. (Hrsg.), Handbook of Political Science, Bd. 3, Reading, S. 177-411
- Linz, Juan J. 1997, Autoritäre Systeme, in: Albrecht, Ulrich/Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Internationalen Politik, München, S. 62-64
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred 1996, Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore/London
- Mair, Stefan 1997a, Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben, Ebenhausen
- 1997b, Internationale Demokratisierungshilfe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B43/97, S. 30-37
- Mehler, Andreas 1997, Es gibt keine verfrühte Demokratie-Probleme des demokratischen Übergangs in Afrika, in: Betz, Joachim/

- Brüne, Stefan (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1998, München 1997, S. 47- 62
- Moßmann, Peter 1997, Von den besten Nichtregierungsorganisationen im Süden lernen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B43/97, S. 38-46
- Rüland, Jürgen/Werz, Nikolaus 1985, Von den „Entwicklungsdiktaturen zu den Diktaturen ohne Entwicklung - Staat und Herrschaft in der politikwissenschaftlichen Dritte-Welt-Forschung, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.), Dritte-Welt-Forschung, Opladen, S. 211-233
- Schmidt, Hilmar/Take, Ingo 1997, Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B43/97, S. 12-20
- Schubert, Gunter/Tetzlaff, Rainer/Vennewald, Werner (Hrsg.) 1994, Demokratie und politischer Wandel: Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen, Münster/ Hamburg
- Schubert, Gunter/Tetzlaff, Rainer (Hrsg.) 1998, Blockierte Demokratien, Opladen
- Tetzlaff, Rainer 1997a, Demokratie, in: Albrecht, Ulrich/Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Internationalen Politik, München, S. 102-105
- Tetzlaff, Rainer 1997b, Demokratisierungshilfe statt Wahlinszenierung! Gesellschaftliche und institutionelle Voraussetzungen für Demokratisierung in den Ländern des Südens, in: Betz, Joachim/Brüne, Stefan (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1998, München 1997, S. 24-46

Heinz, Wolfgang S., Dipl.-Pol., Dr. phil., Lehrbeauftragter am Institut für Internationale Politik und Regionalstudien, Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin. Veröff. u.a.: Ursachen und Folgen von Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt (1986), Menschenrechte in der Dritten Welt (1986), Gibt es ein asiatisches Entwicklungsmodell? Zur Diskussion über 'asiatische Werte' (1995) und, mit Hugo Frühling, Gross Human Rights Violations. A Search for Causes. The cases of Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay, 1960-1990, Den Haag (i.E.).

1.3 *Impulsreferat Friederike Diaby-Pentzlin, GTZ:*

Technische Zusammenarbeit und die Förderung politischer Prozesse in autoritären Staaten

Der Vortrag hat drei Teile. Im ersten gilt es, das Verständnis dafür vorzubereiten, was eine große bilaterale Durchführungsorganisation der TZ überhaupt nur leisten kann. Ironisch zugespitzt kann dieser Teil übertitelt werden: „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß“. Der zweite Teil referiert Aussagen von GTZ-Ländergruppen aus einer internen Umfrage zur aktuellen Förderung von „Demokratie“ oder, allgemeiner ausgedrückt, „politischer Prozesse“, in ausgewählten autoritären Staaten Subsahara-Afrikas. Ein dritter Teil faßt abschließend die besonderen Potentiale staatlicher TZ bei der Förderung politischer Prozesse zusammen. Diese liegen, kurz gesagt, in der Möglichkeit zur indirekten Förderung von Demokratisierungsprozessen, d. h. über die Förderung politischer Prozesse in „normalen“ Projekten.

1.3.1 „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß“

1.3.1.1 TZ wird politischer

Die Beschreibung des Status quo zur Demokratieförderung in der GTZ ist äußerst schwierig.

- Es gibt noch keine gemeinsame Verständnisgrundlage oder ein erklärtes Grundverständnis;

- es gibt keine Rollensicherheit;
- der Demokratiediskurs entsteht erst interaktiv und erklärend in der Befragungssituation.
- Aussagen über den Demokratiefördergehalt von Projekten können heute nur nach aufwendigen Einzelumfragen oder Recherchen gemacht werden.

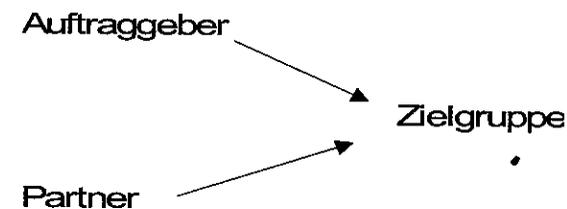
Auch ohne ausdrückliche geschäftspolitische Erklärungen steht mit Einführung der fünf politischen Kriterien durch das BMZ die entwicklungspolitische Forderung nach der Förderung von Demokratie und Menschenrechten im Raum. Viele der ca. 1350 Mitarbeiter/innen in der Zentrale, der ca. 1540 entsandten und der ca. 5460 Ortskräfte arbeiten bereits aktiv am Vollzug des Paradigmawechsels zur politischen EZ mit. Noch aber fehlen spezifisch handlungsleitende Richtlinien und Direktiven der Wahrnehmung oder der Prioritätensetzung. In den Länderbereichen, in den Fachverbänden des Sektorbereiches und in Initiativen der Stabsstellen finden sich vielfältige Strömungen und Ansätze wieder. Der folgende Beitrag beruht auf vorläufigen Ergebnissen einer GTZ-internen Forschungsgruppe zur Erarbeitung eines GTZ-Leistungsangebots zur Förderung von Demokratisierungsprozessen bzw. politischer Teilhabe.

Mit dem politischeren Verständnis von TZ werden heute eingefahrene Sichtweisen aufgerüttelt. Das führt dazu, daß der einzelne Mitarbeiter oder die einzelne Mitarbeiterin in der GTZ zwiespältige Erfahrungen gemacht hat. Obwohl in Grundsatzpapieren des BMZ der politische Charakter von EZ und TZ immer häufiger hervorgehoben wird, sind bei konkreten Anstrengungen zur Wahrnehmung der politischen Dimension in Konzeptionsentwicklung oder Projektdesign „Rückpfeife“ nicht selten. Das Wissen um die politische Dimension von TZ ist bei den Mitarbeiter(inne)n weit verbreitet, wie auch die Bereitschaft, sich den neuen Herausforderungen zu stellen. Wer sich vorwagt, handelt jedoch in einem Graubereich. Der Erfolg hat viele Väter oder Mütter, treten Schwierigkeiten auf, laufen Mitarbeiter/innen Gefahr, allein gelassen zu werden. Im Umgang mit der politischen Dimension über-

wiegt Zurückhaltung und Vorsicht. In der Außendarstellung werden derartige Vorstöße auch eher heruntergespielt (wobei in Einschätzungen von außen fälschlicherweise oft das Gegenteil vermutet wird). Auch der zusammenfassende vorläufige Abschlußbericht unserer Forschungsgruppe enthält nur erste Gedanken und Analysen, die die Auseinandersetzung stimulieren sollen, keineswegs jedoch autorisierte Aussagen „der GTZ“. Was hier gesagt wird, ist meine persönliche Meinung, die allerdings versucht, die Ergebnisse unseres Teams wiederzugeben.

1.3.1.2 Komplexes Dienstleistungsgleichgewicht

Die entwicklungspolitische Steuerung der TZ liegt beim BMZ. Die GTZ ist fachlich-technisch Durchführungsorganisation für das BMZ und damit Auftragnehmerin für den Auftraggeber BMZ. Die Projekte wiederum werden mit Mitteln des Partnerlandes durchgeführt. Darüberhinaus ist die GTZ aufgrund zahlreicher entwicklungspolitischer Grundsatzpapiere den Zielgruppen von Entwicklungsmaßnahmen, d.h. vor allem den armen Teilen der Bevölkerung eines Partnerlandes, verpflichtet. Nach einer einjährigen mühsamen Diskussion um „Ownership“ (von Projekten) innerhalb der GTZ hat ein Brief der Geschäftsführung vom 17. Juli 1997 das komplexe Spannungsverhältnis, in dem die GTZ agiert, von Auftraggeber BMZ, staatlicher Partnerorganisation (die den Vertrag mit dem BMZ über bilaterale EZ abschließt), und den Zielgruppen an der Basis mit einem Dreieck beschrieben:



„Die GTZ ist ein Dienstleistungsunternehmen. Wesentliches Merkmal der GTZ-Arbeit ist, als Mittler und Berater in dem Kundendreieck Auftraggeber, Partnerorganisation und Zielgruppe kompetent entwicklungsbezogene Dienstleistungen zu erbringen. Ziel ist es dabei, in dieser besonderen Interessenkonstellation ein Höchstmaß an Kundenorientierung und Kundenzufriedenheit herzustellen und in diesem Kundendreieck ein Dienstleistungsgleichgewicht zu erreichen. Eine nachhaltige Umsetzung der entwicklungspolitischen Zielsetzung des BMZ, der die GTZ verpflichtet ist, kann nur durch die angemessene Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen gewährleistet werden, die wiederum zur Kundenzufriedenheit führt.“

Hier lernen Sie auch unser Vokabular kennen, das sich betriebswirtschaftlich an dem Begriff des „Kunden“ orientiert. Bei der Förderung politischer Prozesse ist in dem Dreieck dem Kunden BMZ das Auswärtige Amt zuzustellen. Die Interessengegensätze sind bei politischer TZ natürlich noch viel gravierender als bei normaler TZ. Welche Wege in der Projektpraxis gesehen werden, politische Hilfe als Dienstleistung an verschiedene Kunden gleichgewichtig zu gestalten, zeigt der folgende Abschnitt.

1.3.2 Länderdarstellungen

Im Rahmen des erwähnten Forschungs- und Entwicklungsvorhabens zur Erarbeitung eines GTZ-Leistungsangebots zur Förderung politischer Prozesse wurden Interviews mit fast allen damaligen Ländergruppenleitungen in der GTZ geführt. Die Ländergruppen (heute Regionalgruppen) führen die Projekte und sind unter der entwicklungspolitischen Steuerung des BMZ für die Ausgestaltung des Gesamtportfolios eines Landes oder einer Region zuständig. Wir von den Fachabteilungen des Bereichs „Planung und Entwicklung“ beraten bei der Erstellung von Konzeptionen für einzelne Sektoren und für einzelnen Projekte. Die Interviews wurden im Mai 1996 geführt. Ich habe die Interviews zu Afrika selbst geführt und werde mich in der Darstellung daher auf folgende autoritäre Staaten Afrikas beschränken: Zaire,

Kamerun, Guinea, Kenia, Nigeria und Togo. Die folgenden von mir zugespitzten (und nur von mir zu verantwortenden) Darstellungen der politischen Probleme eines Landes dienen nicht der politischen Länderanalyse. Probleme werden hier verkürzt nur insoweit aufgeführt, als sie Bezüge zu tatsächlichen oder möglichen „politischen“ Maßnahmen in den jeweiligen TZ-Projekten eines Partnerlandes aufweisen. Daß die politische Lage sich in den meisten Ländern bereits erheblich verändert hat, sei nachgesehen, da hier der Bezug von politischen TZ-Maßnahmen zu den jeweiligen politischen Problemen eines Landes interessiert.

1.3.2.1 (Ehemaliges) Zaire

In der Einparteiendiktatur Zaire wurde Anfang der 90er Jahre das Mehrparteiensystem eingeführt. Dies änderte an dem diktatorischen Charakter der Herrschaft der nun ehemaligen Einheitspartei jedoch wenig. Das politische Leben des Staates Zaire spielt sich in den großen Städten ab, das weite Land wird davon kaum berührt. Seit vielen Jahren lebt die Bevölkerung im Lande praktisch ohne Staat. Auf verschiedenen Ebenen haben sich viele Selbsthilfeinitiativen gebildet. So werden etwa Lehrer/-innen häufig direkt von den Eltern bezahlt, ohne daß man dazu noch staatliche Einrichtungen bräuchte. Der informelle Sektor ist sehr aktiv. Die politischen Pole auf dem Land kreisen um Kirche (auch um Sekten), um traditionelle Autoritäten, um NRO. Es gibt ca. 2.000 NRO, die alle extern aus dem Ausland finanziert werden. Auf zentraler staatlicher Ebene sind die Probleme so massiv, daß TZ sie nicht angehen kann. Dazu folgt ein Zitat aus einem Artikel von Salua Nour (Zeitschrift: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg.36.1995:11), die in Zaire ein Projekt leitet, das die GTZ von der Friedrich-Naumann-Stiftung übernommen hat:

„Die politische und wirtschaftliche Dauerkrise, die in Zaire seit Jahren herrscht, beruht vor allem auf dem Fehlen jeglicher Organisation außerhalb des inneren Herrschaftskreises. Gegenüber einer zentralen Macht, die das verbleibende Militär und die nationalen Ressourcen

kontrolliert, steht eine atomisierte Bevölkerung... Wenn Demokratie und wirtschaftliche Entwicklungsprozesse die Existenz einer gewissen Ordnung in einem System voraussetzen, so kann als Hauptmerkmal im Falle Zaires eine alle Funktionen übergreifende Unordnung festgestellt werden. Diese Unordnung wird sich nicht durch die Entscheidung einer Institution wie des "Übergangsparlaments" überwinden lassen... Wenn Mobuto heute aus der Welt verschwinden würde, dann würde sich an den Problemen Zaires zunächst gar nichts ändern. Wenn ein Chaos zairischen Ausmaßes erst einmal ausgebrochen ist, dann läßt es sich nicht durch das Verschwinden einer einzelnen politischen Figur in Ordnung bringen." (Es sei noch einmal darauf hingewiesen, daß sich die Aussagen auf die Situation vom Mai 1996 beziehen).

Interessant ist für die TZ, daß in Zaire abseits jeglicher Staatlichkeit von unten viele Möglichkeiten für Maßnahmen bestehen. Der Staat hat schon vieles losgelassen, die Bevölkerung hat gelernt, sich selbst zu organisieren. Es gibt die Möglichkeit und Chance für TZ, daß man direkt mit der Bevölkerung zusammenarbeitet, ohne daß der Staat interveniert. Hier setzt auch die Unterstützung des Projektes zur Vernetzung von NROs an, in dem Nour arbeitet: es gibt eine reiche Agrarproduktion in Zaire, aber sie gelangt nicht in die Städte. Das Straßennetz – Zaire, ein riesiges Land – ist desolat. Die Früchte können nicht transportiert werden. In den Dörfern verrotten die Früchte. In den Städten herrscht Knappheit und Hunger. Es gibt aber zahlreiche NRO, die im Dorf arbeiten und dort Früchte sammeln. Es gibt andere NRO, die gegen Mautgebühren mit Handarbeit die Straßen immer wieder reparieren. Und es gibt NRO in den Städten, die die Verteilung von Nahrungsmitteln übernehmen können. Das Projekt unterstützt im Grunde nichts mehr, als die Vernetzung dieser verschiedenen Organisationen und ermöglicht dadurch den Warenfluß vom Land in die Städte. Man kann das Projekt politisch auch so lesen: was ist an staatlicher Minimalfunktion unerlässlich, um Hunger abzuwenden? Wo herrscht deshalb Armut, weil der Staat solchen Minimalfunktionen an Koordination nicht nachkommt? In dieser Lesart wird dieses Projekt über die Unterstützung von Minimalfunktionen an Koordination zu einer Maßnahme der (armutsmindernden) Gestaltung der politischen

Rahmenbedingungen und damit zu einem Beispiel für die Förderung politischer Prozesse durch TZ in einem autoritären Land.

1.3.2.2 Kamerun

In Kamerun sind 1992 die Präsidentschaftswahlen gefälscht worden. Der alte und neue Präsident Biya wurde dabei von Frankreich massiv gestützt. Die zeitweilig hochaktive politische Bewegung an der Basis ist blockiert. Regierung und Staat sind zerfallen. Um der Plastizität willen zugespitzt, läßt sich charakterisieren: es herrschen zairische Verhältnisse. Die Gehälter der Staatsangestellten sind zum Teil bis zu 80 % gekürzt. Entscheidungen werden in den Ministerien nicht mehr getroffen. Die Ministerien werden für private Zwecke benutzt und nicht mehr, um dort staatlichen Funktionen nachzugehen. Zusätzlich werden politische Probleme ethnisiert. Die Opposition hat keine gemeinsamen Ziele, ist zerstritten und bekämpft sich. Interessanterweise boomen seit Anfang der 90er die Nichtregierungsorganisationen. Warum? Es hat lange eine hohe Landflucht gegeben. Offensichtlich gibt es jetzt eine Rückwärtsbewegung auf das Land, und zwar von ehemaligen Staatsangestellten, die im Rahmen der Strukturanpassung entlassen wurden, sowie von Hochschulabsolventen, die keine Stellung finden. Diese Personen gründen nun NRO und werden extern gefördert. Es herrscht ein harter Verteilungskampf zwischen diesen NRO und staatlichen Organisationen. Allerdings stellen diese NRO keine Garanten für die Demokratisierung der Gesellschaft dar. Sie handeln vielmehr in autoritärer Weise, patriarchalisch, paternalistisch, sind nicht transparent und zementieren aus Gebersicht die Zielgruppen ein. Die Zielgruppen wissen nicht, wo das Geld herkommt oder was eigentlich die Projekte sind.

Anders als in Zaire ist erstens der Staat durchaus noch so stark, um zu verhindern, daß Geber mit NROs zusammenarbeiten. Zweitens sind die NRO selbst nicht unbedingt entwicklungsorientiert. Da die NRO die Zielgruppen vereinnahmt haben, ist es drittens für die TZ schwierig, direkt an die Zielgruppen heranzukommen. (Während der DED

vielleicht noch direkt mit Zielgruppen arbeitet, arbeitet die staatliche TZ im Normalfall ohnehin nur über sog. Mittlerorganisationen und nur sehr selten direkt mit Zielgruppen). Es fällt daher in dem autoritären Staat Kamerun schwer, geeignete Projektpartner für die Förderung politischer Prozesse zu finden. Eine Lösung wird darin gesehen, daß man auf verschiedenen Ebenen die durchaus vorhandenen Potentiale durch die Unterstützung gesamtgesellschaftlicher Mediationsprozesse besser zueinander in Bezug setzt: so gibt es in den Ministerien hervorragend geschultes fachlich-technisches Personal; an der Basis wissen die Menschen genau, was sie wollen. Es wäre eine Möglichkeit, mehr zuzuhören, abzufragen, wer was will, um dann die herausgehörten Möglichkeiten und Maßnahmen in Beziehung zueinander zu setzen. Saurer Tropfen dabei ist, daß das TZ-Personal selten darauf vorbereitet ist, solche Prozesse zu unterstützen. Denn immer noch überwiegt das Bild von der Macherin oder dem Macher (was leider durch das interne Berichtswesen gefördert wird, wo Erfolge immer noch eher quantitativ als qualitativ bemessen werden).

Demokratie erschöpft sich auch nicht im Parlamentarismus; in den Projekten werden Verteilungsfragen eher auf Gemeinderatsebene angesprochen, wenn es um die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen geht. Generell wird im Projektportfolio (soweit als möglich) versucht, Basisorganisationen und NRO zu fördern; etwa eine Produzentengruppe im Kakaosektor darin, durch verbesserte Organisation und Auftreten die Durchsetzung ihrer Rechte zu verbessern.

1.3.2.3 Guinea

Mit dem Erbe von Sekou Touré hat Guinea eine autoritäre Tradition in der klassisch staatskapitalistischen Variante mit einer ziemlich gewalttätigen Komponente. Nach außen hin mit revolutionärem Pathos hatte ein extrem aufgeblähter Staatsapparat unter Bevorzugung einer Ethnie (und gewalttätig repressiv gegenüber anderen) den Mehrwert abgeschöpft. Zwei Probleme wirken bis heute fort: erstens ist der Staat so marode, daß TZ heute nur an Symptomen herumkurieren

könnte. Die Diskrepanz zwischen formalen staatlichen Aufgaben und tatsächlicher Korruption und chaotischen Verhältnissen ermöglicht das Auffinden konkreter Ansatzpunkte bei der Förderung staatlicher Institutionen allenfalls auf dezentraler Ebene. Zweitens fehlt es an einem gesellschaftlichen Grundkonsens, der über die verschiedenen ethnischen Gruppen hinausreicht. Die Gesellschaft ist dabei zu zerfallen.

Wie in Zaire läßt allerdings auch der guineische Staat der TZ den Freiraum, direkt an der Basis zu arbeiten. Auf dezentraler Ebene wird die Möglichkeit gesehen, mit staatlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, um dort die Integrität von Angestellten oder Staatsbeamten zu fördern. Denn im kleinen lokalen Rahmen ist die Kontrolle möglich, über die Integrität herstellbar ist. Wo Ansätze zur Selbsthilfe gegeben sind, kann TZ dann die Bevölkerung unterstützen, Integrität einzufordern und ggfs. Verstöße zu sanktionieren.

Im Mai 1996 bestand aktuell die Befürchtung, das Guinea sich in die Richtung des damals von Kämpfen geschüttelten Liberia entwickeln würde. Daher stand damals die Thematik der Krisenprävention aktuell ganz vorne. Maßnahmen zur Krisenprävention wurden jedoch nur für den Fall als sinnvoll eingeschätzt, daß der politische Wille vom Auswärtigen Amt und vom BMZ zur Mobilisierung erheblicher Investitionen vorhanden sei. Die Dimension solcher Maßnahmen sei für die TZ allein zu groß, TZ könne sich damit nur übernehmen.

1.3.2.4 Kenia

Kenia ist interessant, weil die TZ hier Chancen zur Förderung politischer Prozesse in ökonomisch oder sozial ausgerichteten Projekten bereits nutzt. Der Staat ist in Kenia nicht desolat; er verfolgt vielmehr eine clevere Wirtschaftspolitik, die sozialen und wirtschaftlichen Bewegungen Spielräume einräumt. Das Projektportfolio ist in Kenia bewußt darauf angelegt, Selbsthilfeorganisationen, Interessengruppen bis zur Verbandsebene in verschiedenen Ausprägungen, sei es als Handwerksorganisation, als Gewerkschaft oder in Form sozialpolitischer

Foren zu fördern, um gezielt durch solche Förderungen Ausstrahlungen ins politische Feld hervorzurufen. Es wird erhofft, daß Korruption und rückwärts gerichtete Betonköpfigkeit in den Ministerien dadurch beeinflußt wird.

Es zeichnet das Projektportfolio in Kenia also aus, daß viele Projekte bereits unter dem Vorzeichen stehen, über die eigentlichen fachlich-sektoralen Arbeitsbereiche der Projekte hinaus durch Stärkung von Selbsthilfekräften und politischer Organisationsfähigkeit verschiedenster Interessenvertretungen in den politischen Raum wirken zu wollen. Hier wurde also ein Länderportfolio bereits auf sein Potential für "empowerment"-Maßnahmen abgeklopft. Interessant ist weiter, daß die kenianische Regierung solches "Empowerment" zivilgesellschaftlicher Organisationen ohne Einsprüche zuläßt. Anders als andere EZ-Organisationen, die wie die politischen Stiftungen z.B. gezielt und direkt die politischen Organisationen in Kenia gefördert haben und auch in große Schwierigkeiten kamen, kann die GTZ in ihrem Feld relativ ruhig arbeiten (Wohlgemerkt: Stand Mai 1996).

1.3.2.5 Nigeria und Togo

Kurz sei folgendes zu Nigeria und Togo angemerkt: Es gibt durchaus Länder, in denen die politische Lage derart extrem ist, daß die Förderung politischer Prozesse zur Umsetzung der fünf Kriterien des BMZ über TZ-Maßnahmen kaum noch machbar ist. Togo ist hier aufgrund eines angedachten Projektes zur Förderung der Menschenrechte interessant. Es sollten vor allem nicht-staatliche Menschenrechtsorganisationen (MRO) in der Dokumentation und Berichterstattung von Menschenrechtsverletzungen professionalisiert werden. Die direkte Unterstützung durch bilaterale TZ sollte den togoischen MRO auch einen gewissen Schutz garantieren, zumal die regelmäßige Weiterleitung ihrer Berichte zur Lage der Menschenrechte an die Deutsche Botschaft geplant war. Das Projektdesign erforderte damit auch in der Durchführungsphase laufend eine enge Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und dem BMZ. Die Logik von Konditionalisierung – im Grun-

de ein Instrument zur entwicklungspolitischen Steuerung auf der Ebene des BMZ – wurde auf die Ebene der Projektdurchführung fortgeschrieben. Dies war von vornherein ein fragiler Ansatz, der die sonst klaren Grenzen von außenpolitischer Steuerung durch das AA, entwicklungspolitischer Steuerung durch das BMZ und fachlich-technischer Durchführung durch die GTZ verwischte. Würde die Politik im Auswärtigen Amt eine andere Richtung nehmen, wäre ein solches Projektdesign kaum noch haltbar.

Weiter sollten auch staatliche politische Institutionen der Machtkontrolle, die mit der neuen Verfassung gerade ins Leben gerufen waren, unterstützt werden. Auch dieser Ansatz stellte sich als sehr fragil heraus. Kurze Zeit nach der Projektprüfung gab es Übertritte von Abgeordneten der Oppositionspartei in die Regierungspartei Eyademas. Für Abstimmungen wurden Abgeordnetenstimmen gekauft. Damit wurden diese neu geschaffenen Institutionen von der Regierungsseite gleichgeschaltet. Ihre Unterstützung konnte nicht mehr die Umsetzung der fünf Kriterien des BMZ befördern.

Das Beispiel Togo zeigt deutlich die Grenzen für staatliche TZ bei der direkten Förderung politischer Institutionen in autoritären Staaten.

1.3.2.6 Gesamtschau

In der vergleichenden Sicht dieser fünf Länder fällt auf, daß autoritäre Staaten, die so desolat sind, daß sie insbesondere auf die Bevölkerung im ländlichen Raum keinen Einfluß mehr haben, schon wieder ein gewisses Potential für TZ insbesondere durch die indirekte Förderung der Umsetzung der fünf politischen Kriterien in nicht von vornherein als "Positivmaßnahmen" ausgewiesenen Projekten beinhalten (vgl. Zaire und Guinea). Kamerun, wo staatliche Organisationen der TZ für die Förderung politischer Prozesse im Sinne der fünf Kriterien wenig Anhaltspunkte bieten und wo die internationale Geberschaft mit ihrer Vorliebe für die Förderung nicht-staatlicher Organisationen

selbst eine neue Schicht geschaffen hat, die ihr heute den Zugang zu den Zielgruppen verwehrt, ist auch für indirekte Maßnahmen ein schwieriges Land. Bei Kenia wäre interessant zu prüfen, wie wirksam die angestrebten Ausstrahlungswirkungen in den politischen Raum tatsächlich sind. Erst solche Wirksamkeitsprüfungen können letztlich fundierte Aussagen dazu ermöglichen, welche Möglichkeiten indirekte Förderung politischer Prozesse zur Umsetzung der fünf Kriterien in autoritären Staaten tatsächlich bietet.

1.3.3 Schlußfolgerungen und Argumente zur Förderung politischer Teilhabe durch TZ

1.3.3.1 Öffnung der Problemsicht

1. Das entwicklungspolitische Steuerungsinstrument der Konditionalisierung steht der Durchführungsorganisation GTZ nicht zur Verfügung. Das Feld der GTZ sind die Positivmaßnahmen. Wie immer, so arbeitet die GTZ auch in autoritären Staaten im Rahmen zwischenstaatlich vereinbarter Projektabkommen. Direkte und explizite Demokratieförderung wird in autoritären Staaten kaum zu vereinbaren sein.
2. Es ist ein bisher stark unterschätzter institutioneller Vorteil der staatlichen TZ, daß Kerninhalte von Demokratie – unter Ausnutzung der breiten Präsenz staatlicher TZ von der örtlichen Mikroebene (des Dorfes oder des Stadtteiles) über die Mesoebene (überörtlicher Interessenvertretungen oder staatlicher Organisationen) bis hin zur nationalen Makroebene – in der Arbeit an bereits "brennenden" Sachthemen beiläufig und außerhalb des Rampenlichts der "großen" Politik mitbefördert werden können. Auch in autoritären Staaten ist solche indirekte Förderung politischer Prozesse

möglich, ja es tritt dieses besondere Potential der GTZ gerade in autoritären Staaten, wo anderes schwer möglich ist, besonders hervor. Es gilt künftig, im Zusammenspiel zwischen BMZ und GTZ bei der Länderprogrammierung und Ausrichtung der Projekte eines gesamten Länderportfolios diese große Potential herauszuarbeiten und bewußter als bisher in Wert zu setzen.

3. Aus den Länderbeispielen wird deutlich, daß vor allem kreative Ausnutzung von Spielräumen zur Förderung demokratischer Kerninhalte, wo immer sie sich bieten, gefragt ist. Schematisierte Einordnung von Ländern in Phasen und aus solchen Zuordnungen allgemein abgeleitete Fördermaßnahmen für bestimmte Sektoren können den Blick auch von vornherein verengen.
4. Demokratie ist kein Endprodukt, das nach einer Liste all dessen, was Politikwissenschaftler für unerläßliche Ingredienzen einer erfolgreichen Demokratie halten (wie freie und faire Wahlen, unabhängige Rechtssprechung, eine kleine Zahl nationaler Parteien, unabhängige Gewerkschaften, unabhängige Medien etc) im Checklist-Approach rezepthaft herbeigefördert werden könnte.
5. "Democratizing" stellt in meiner Einschätzung in entwicklungspolitischer Sicht in jedem Fall eine falsche Herangehensweise dar. Ob forsch oder reflektiert, in beiden Fällen sind die Ansätze in der Tendenz top-down-orientiert, werden Maßnahmen aus von vornherein fest umrissenen Vorstellungen und Konzepten abgeleitet. In ihrer fachlich-technischen Arbeit hat die TZ durch viele gescheiterte Projekte bitter lernen müssen, daß Technologietransfer, der Transfer von Hardware sozusagen, nicht funktioniert. Viele Entwicklungsruinen, die "weißen Elefanten" bezeugen dies. Warum sollen diese Erfahrungen für den Transfer von politischen Institutionen und Rechtsnormen, der "software" gewissermaßen, nicht gelten? Der Fundus an entwicklungspolitischen Grundsätzen und Qualitätsstandards für die TZ ist im Lauf der Zeit gerade über „lessons learnt“ aus fehlgeschlagenen EZ-Interventionen erarbeitet worden. Und zu diesem Fundus gehören vor allem partizipatorische Herangehensweisen und Zielgruppenrelevanz

von Maßnahmen: bei sozialen Veränderungen ist an den Lebenshorizonten und innovativem Potential der Zielgruppen anzuknüpfen. Letztendlich ist nur der eigene Genius einer Kultur fähig, Neues zu integrieren, z.B. demokratische Sicht- und Herangehensweisen.

6. Die Zuspitzung auf die angebliche Grundfragestellung (so im ersten Lead-Referat von Herrn Heinz): "Ist Demokratie als Leitbild legitim?" geht damit m.E. am Problem vorbei. "Kulturrelativismus" ist nicht der Gegensatz von "Democratizing", sondern die Wahrung professioneller TZ-Standards im Umgang mit politischen Prozessen. Zu keiner Zeit wird die Ethik von Demokratie und Menschenrechten von TZ zur Disposition gestellt. Die Frage lautet eher: "Was kann TZ überhaupt nur, wann, wie leisten?". Es ist sauber zu trennen: hier gemeinsame Grundwerte einer Weltethik und dort (nach TZ-Professionalitätsstandards) unzulässige Vereinheitlichung von Organisationsprinzipien und Entscheidungsverfahren. Manche Herangehensweise der aus Konditionalisierungslogik weiterentwickelten Demokratisierungsmaßnahmen gerät zwangsläufig in Widerspruch zu den beteiligungs- und partnerschafts-orientierten Grundsätzen von TZ. Denn das innovative Potential der jeweiligen Kultur nicht nutzend und ohne wirklichen Kontakt zu weiten Teilen (insbesondere den ländlichen) der Gesellschaft schwimmen Projekte auch "reflektierter" Democratizer meist gleichsam wie ein Ölteppich oben auf (wie übrigens die Partnerregierungen und Machtzentren oft selbst auch). "Rechtsverklappung" nannte eine juristische Kurzeitfachkraft diesen Sachverhalt einmal für den Sektor Recht. Es wäre eine Auseinandersetzung also nicht unter dem Titel „Kulturrelativismus“, sondern zu den Stichworten von „TZ-Professionalität“ und „TZ-Qualität“ wünschenswert. (Nach diesen Worten kann ich mich jetzt auch outen: ich fühle mich in der Vierer-Kategorisierung von Herrn Heinz als eine falsch Beschriebene zwischen der Kategorie Zwei "gemäßigtem Kulturrelativismus" und der Kategorie Vier "reflektiertem Democratizing".)

7. Es ist weiterhin eine Gefahr von Democratizing nach vorgefaßtem Maßnahmekatalog, daß lokaler Genius und Potential von Zielgruppen übergangen wird und Maßnahmen insb. für die ländliche Bevölkerung ins Leere laufen. Es erwarten Bürger(innen) EZ-abhängiger Länder bereits immer häufiger Lösungen von Geberorganisationen, für die eigentlich ihre Politiker(innen) zuständig sind. "Wie kann vermieden werden, daß durch Demokratisierungshilfe die Bevölkerung eines Landes die Kontrolle über den politischen Prozeß verliert und allein nachvollzieht, was ihr von externen Beratern vorgegeben wird?" lautet die zusammenfassende Fragestellung einer Auswertung von sieben Jahren 'Promoting Democracy in Sub-Saharan Africa' (vgl. Konferenzbericht SWP/Ebenhausen 2/97). In Subsahara-Afrika (wo EZ bis zu 20% des BSP, über 50% der Hausfinanzierung und in Einzelfällen 100% des Investitionshaushalts staatlicher Budgets ausmacht) läuft die Förderung an Vorbildern pluralistisch-liberaler Demokratieformen damit bereits Gefahr, Demokratisierung zu einer Angelegenheit der urban middle classes verkommen zu lassen, die weder die ländliche Bevölkerung noch die Unterschichten integriert, sondern die Brüche der Gesellschaft gar verstärkt. Auf die extrem negativen Auswirkungen von Demokratiehilfe in Burundi hat Herr Heinz bereits hingewiesen.
8. Aufgabe ist es daher, den Gegenstand der "Demokratieförderung" TZ-gerecht einzugrenzen. Die Konzentration auf die Elemente parlamentarischer Demokratie westlichen Stils kann keine angemessene Eingrenzung des Gegenstands sein. Ebenso wenig erscheint es legitim, sich auf Prozesse im formalen politischen System bzw. auf die formale staatliche Sphäre zu beschränken. Politische Prozesse auf dieser Ebene stellen i.d.R. nur die Spitze des Eisbergs dar. Man läuft somit Gefahr, die zugrunde liegenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse und deren Reproduktion auszublenden. In erweiterter Sichtweise werden unter Demokratisierung auch die gesellschaftlichen Prozesse der Ressourcenverhandlungen und der diesbezüglichen Interessenorganisation

begriffen. Um eingrenzende Assoziationen zu einem bestimmten Konzept der staatlichen Organisation politischer Macht zu vermeiden, wird der Begriff "Demokratisierung" besser ersetzt durch den Begriff "politische Teilhabe". Dies hat gegenüber herkömmlichen Demokratiedefinitionen, die häufig eine nicht weiter diskutierte Klarheit suggerieren, den Vorteil, daß er zur Skizzierung des Politischen der politisch relevanten Prozesse zwingt. Auch grenzt sich ein solcher Zugang ganz bewußt von vielen politikwissenschaftlichen Konzepten ab, die das politische Feld häufig nur mit der staatlichen Organisation von Macht zur Deckung bringen.

9. Bei der Förderung "politischer Prozesse" oder der Hebung des "politischen Potentials" jeglicher Projektarbeit wird das Politische verstanden als: die Prozesse und Formen der Artikulation, Organisation und Verhandlung kollektiver Interessen, die die Verteilung von Ressourcen, Rechten und Pflichten und der Lebenschancen betreffen. Politische Teilhabe bezeichnet dann die aktive Rolle und gleichberechtigte Teilnahme von Bürger/-innen in verteilungsrelevanten Entscheidungsprozessen sowie bei Entscheidungen, die die eigenen Lebenszusammenhänge betreffen. Dies umfaßt Zugang, Zugriff, Verfügungsrecht und Entscheidung über Ressourcenverteilung sowie Verhandlung von Interessen.
10. Politische Teilhabe ist der Oberbegriff eines noch weiter auszuarbeitenden übersektoralen Massnahmebündels. Vorderhand zeichnen sich drei Hauptlinien für Förderungen über indirekte Positivmaßnahmen ab:
 - Förderung des friedlichen Interessenausgleichs: Artikulation und Durchsetzung von Gruppeninteressen unter Beachtung der gegebenen sozialen Bedingungen fördern; Solidaritätsbeziehungen stärken und Bewußtsein der gesamtgesellschaftlichen Verpflichtung verankern;

- Förderung der gesellschaftlichen oder sozio-kulturellen Integration von Staatlichkeit: den Staat näher an das „kulturelle Terrain“ heranführen; Gestaltungskraft staatlicher Institutionen im weiteren Sinn für das gesellschaftliche Zusammenleben erhöhen sowie „Anschlußfähigkeit“ staatlicher Institutionen an die Zivilgesellschaft verbessern;
- Förderung von Demokratischer Dezentralisierung (DD): das Bewußtsein für subsidiäre politische Gestaltungskraft fördern; politische Interaktion zwischen Mikro-, Meso- und Makroebene verstärken.

Die Befragung der Regionalgruppen ergab zudem, daß besonders im Bereich von DD bereits ein grosses Potential indirekter Förderansätze vorhanden ist, das es zu nutzen gilt.

1.3.3.2 Keine Konditionalisierung oder Druck

1. Das bisherige Selbstverständnis der GTZ ist vom Geist des gegenseitigen Respekts, der Toleranz, dem Gebot der Nichteinmischung bzw. des geringst möglichen Eingriffs getragen. Auf der Durchführungsebene ist das politische Druckmittel von Konditionalisierung schwerlich mit den entwicklungspolitischen Prinzipien von Ownership und partnerschaftlichem Dialog vereinbar. Es sei hier der Anspruch an die GTZ in Erinnerung gerufen, in einem Kundendreieck ein Dienstleistungsgleichgewicht zu erreichen. Wir wären unüberwindbaren Dilemmata ausgesetzt, einerseits partnerschaftlich und auch mit „Ownership“ des staatlichen Partners arbeiten zu sollen und andererseits gleichzeitig auf den Partner Druck ausüben zu müssen. Es muß daher darum gehen, die unterschiedliche Logik von Druck und Konditionalisierung auf der hohen politischen Ebene und des partnerschaftlichen Dialogs zwischen gleichwertigen Partnern auf der Durchführungsebene bewußter zu machen, um dann die jeweiligen Instrumente gezielter zu plazieren.

2. Das angedachte Menschenrechtsprojekt in Togo war in seinem Design insoweit zwiespältig, als hier die Logik von Druck und Konditionalisierung auf der Durchführungsebene fortgesetzt werden sollte. Auch Organisationen zur Förderung der politischen Menschenrechte arbeiten ja nach dieser Logik von Druck, wenn über Öffentlichkeitsarbeit im eigenen Land, im Ausland und vor internationalen Organisationen Druck auf die eigene Regierung erzeugt werden soll. Ein Projektdesign, in dem Menschenrechtsorganisationen in ihrer Rolle als Watchdog gegenüber der eigenen Regierung unterstützt werden sollen, folgt einer Logik, mit der TZ angesichts der Gleichwertigkeit ihrer verschiedenen "Kunden" grundsätzlich schwer zurecht kommen kann.

3. Dem Auftrag der TZ zur Armutsorientierung steht die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte institutionell näher. Trotz vieler internationaler Erklärungen zur Untrennbarkeit der politischen und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, überwiegen im öffentlichen Bewußtsein die politischen bei weitem. FIAN ist eine MRO, die wirtschaftliche und soziale Menschenrechte einfordert. Für die TZ wäre es wünschenswert, wenn der Förderung des FIAN-Geschäftsführers Michael Windfuhr nach einem „delearning“ in Sachen Menschenrechten nachgekommen würde, um die Dominanz politischer Menschenrechtsförderung zu verringern. Darüber hinaus gilt es für TZ überhaupt noch (und nicht nur im besonders schwierigen Umfeld der autoritären Staaten) herauszuarbeiten, wie TZ und Menschenrechtsorganisationen sich in Anerkennung ihrer jeweiligen Arbeitsweisen und institutionellen Eigenheiten im gemeinsamen Anliegen der Förderung von Menschenrechten die Bälle zuspielen können.

1.3.3.3 Breites Umlernen erforderlich

1. "Entwicklungszusammenarbeit... wird von einer ehemals eher technischen zu einer politischen Aufgabe", heißt es auf S. 10 der entwicklungspolitischen Konzeption des BMZ von 1996. In der Tat beinhaltet die weit überwiegende Anzahl von Projekten der TZ die Verhandlung über Entwicklungsinitiativen, Aufgaben- und Ressourcenverteilung und hat darüber eine mehr oder weniger explizite "politische Dimension". Die Durchführung kann jedoch nur dann politischer gestaltet werden, wenn das entwicklungspolitische Umfeld in derselben Richtung mitarbeitet. Um bewußt und gezielt Spielräume für kontextsensible Förderung politischer Teilhabe in den Partnerländern zu suchen und zu nutzen, ist daher die Bereitschaft zum Umlernen aller beteiligten Akteure hier wie dort erforderlich. So erhöhen z. B. Projekte zum Ressourcenschutz oder zur ländlichen Regionalentwicklung durch ihre Maßnahmen oft den Wert von Land und sähen sich dadurch eigentlich schnell vor die Aufgabe gestellt, die Machtfrage der Regelung des Zugangs zu Landnutzung zu bearbeiten. In der Regel wird solchen Konflikten jedoch ausgewichen. Kaum eines der Projekte, die ja ursprünglich als politisch "neutrale" fachlich-sektorale Projekte auf die Spur gesetzt worden waren, erhält von der deutschen Seite (BMZ und AA) die dann unerwartet notwendig werdende Unterstützung (etwa durch begleitenden politischen Dialog mit dem Partner).

Soll eine solche Arbeit in Zukunft konzeptionell mehr geformt werden, sind auf der deutschen Seite vor allem neue und engere Formen von Zusammenarbeit zwischen AA, BMZ und GTZ sowie Verzahnungen der verschiedenen Instrumente erforderlich. Länderkonzepterstellung, Politikdialog, Geberkoordination und Projektdurchführung sind in ihren wechselseitigen Wirkungen aufeinander wahrzunehmen und gezielter zu plazieren.

2. Im gesamten Unternehmen GTZ sind Veränderungen in den Leistungsprozessen und Leistungsangeboten der verschiedensten Stellen erforderlich, um einen professionellen Umgang mit dem

Fragenkomplex der Förderung politischer Prozesse sicherzustellen.

- Z.B. sind die Verfahren der Projektprüfung, -durchführung und Evaluierung für die politische Dimension zu öffnen. Vor allem bedeutet dies, sich prozessorientiert und in offeneren Verfahren durchgängig den verschiedenen "stakeholders" im Partnerland zu öffnen und Verantwortung für gesellschaftliche Wirkungen auf den unterschiedlichen Wirkungsebenen zu übernehmen.
 - An Gewicht gewinnt weiter ein offener, transparenter und partnerschaftlicher Aushandlungsprozeß zur Festlegung prioritärer Fördersektoren und Ausrichtungen mit verschiedenen stakeholdern im Partnerland. Bestimmte Projekttypen, wie z.B. "Beratung zum Management der EZ" könnten solche Priorisierungsprozesse übernehmen. Die TZ-Gemeinschaft steht damit vor der Herausforderung, ihre (vor allem zum Stichwort von Zielgruppenorientierung) bisher eher in Mikro- und Mesoarenen entwickelten professionellen Standards für ein Arbeiten auf der zielgruppen-fernen Makroebene weiterzuentwickeln. "From participation to partnership" könnte das Schlagwort lauten. Aus den Empfehlungen einer OECD-DAC Arbeitsgruppe zu "Participatory Development and Good Governance" wird mit partizipatorischen "country appraisals" und runden Tischen mit politischen stakeholdern zur Priorisierung von TZ-Maßnahmen in einigen Pilotländern bereits ein Anfang gemacht.
 - Im Personalbereich wird der Rollenwechsel vom "Macher" zur Berater/-in für gesellschaftspolitische Prozesse besonders dringlich. Die Förderung politischer Prozesse fordert mehr als sonst Einsatz und Fortbildung lokaler Fachleute.
3. Letztlich zeigt dieses Plenum mit seinen Teilnehmer(inne)n aus der Menschenrechtsarbeit und aus der EZ/TZ, daß zur Art des Vorgehens und dort insbesondere bei den Argumenten zur Vertei-

digung von TZ-Qualitätsstandards (die hier als "Kulturrelativismus" abgewehrt wurden) noch Unverständnis die Beziehungen zwischen den Gemeinschaften prägen kann. Wie zu Beginn der 90er Jahre bei den Vorbereitungen zum Umwelt-Gipfel von Rio prallen auch heute zwei Milieus, Stile, Arbeitsweisen, Diskussionszusammenhänge, Erfahrungswelten etc. aufeinander. Damals waren es die Communities oder Gemeinschaften von Umwelt und Entwicklung, heute sind es die von Demokratisierung auf der einen und von zielgruppen- und beteiligungsorientierter Entwicklung auf der anderen Seiten. Wenige Personen kennen beide Welten mit ihren jeweils ganz spezifischen Begrifflichkeiten und Fragestellungen und können daher Brücken schlagen und vermitteln. Franz Nuscheler ist sicher eine davon. In seinem Aufsatz "Demokratie, ein fragiler Exportartikel" (in: Jochen Hippler (Hrsg.), Demokratisierung der Machtlosigkeit, Hamburg 1994, S. 223-236) hat Nuscheler Argumente vorgetragen, die für beide Communities sicher unmittelbar eingängig sind. Solche Artikel können als Grundlage für das Zusammenwachsen der beiden Gemeinschaften und für das Erarbeiten von Herangehensweisen und Standards dienen, mit denen jede der beiden Gemeinschaften leben kann. Auf den (internen) Endbericht unseres F&E-Vorhabens (aus dem Teile für diesen Vortrag übernommen wurden) und drei weitere "brückenschlagende" Aufsätze von Politolog(inn)en sei abschließend hingewiesen:

- Mit Politik bewußt umgehen - nicht Politik machen. Die Förderung politischer Teilhabe durch die TZ. Vorläufiger zusammenfassender Abschlußbericht zum F&E Vorhaben: GTZ-Leistungsangebot zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen, Fachliche Federführung: Friederike Diaby-Pentzlin, August 1997;
- Ernst Hillebrand, Nachdenken über Zivilgesellschaft und Demokratie in Afrika, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1/1994, S. 57-71;

- Erfried Adam, Wie ist wieder Staat zu machen in Afrika?, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/1994, S. 374-384;
- Nancy Bermeo, Civil Society, good government and neo-liberal reforms, in: Julio Faundez (Hrsg.), Good Government and Law, Legal and Institutional Reform in Developing Countries, The British Council 1997.

1.4 Diskussion

Fr. Hellbig, BMZ

Frau Diaby-Pentzlin, im Gegensatz zu dem, was sie sagten, wird in diesem Jahr in Nigeria TZ durchgeführt.

Hr. Greiff, BMZ

Ich sehe da einen weiteren Aspekt, bei dem, wie ich glaube, Sie nicht konsequent sind, und zwar die Abgrenzung der totalitären Regime von den autoritären. Sie haben in Ihrer erschöpfenden Aufzählung nur drei genannt, dann aber gesagt, daß für totalitäre Regime wesentlich sei, daß sie eine einheitliche Ideologie haben. Dabei haben Sie bewußt China nicht genannt. Dort gibt es natürlich eine einheitliche Ideologie, dennoch würde ich das Regime dort nicht totalitär nennen, aber durch Ihre Definition, daß eine einheitliche Ideologie hierfür entscheidend sei, würde es dazu gestempelt. Ich glaube, das wäre falsch.

Hr. Wolfgang Heinz

Ich denke, das sind alles Fragen, mit denen wir uns bei dieser Konferenz noch beschäftigen, und deshalb möchte ich jetzt nicht ausführlich darauf eingehen. Das, was ich vorgetragen habe, ist nur 15 % dessen, was ich geschrieben habe. Es hat daher einen gewissen Allgemeinheitsgrad, notwendigerweise. Fangen wir mit den kleinen, wichtigen Sachen an. Autoritäres System: da haben Sie mich falsch verstanden oder ich habe mich nicht klar ausgedrückt. Charakteristisch für ein autoritäres Regime ist gerade die Nichtexistenz einer einheitlichen Ideologie. Eine einheitliche Ideologie bis zu dem Anspruch, die Werte, das Denken der Bürger zu beeinflussen, ist typisch totalitär.

Das ist der Anspruch im chinesischen, sozusagen maoistischen China, und im Stalinismus, wo man sehr weitgehend versucht, das Denken zu beeinflussen. Typisch für autoritäre Systeme ist gerade das Fehlen oder das nur partielle Existieren einer zusammenhängenden Ideologie.

Hr. Greiff, BMZ

China wäre dann also doch totalitär!

Hr. Wolfgang Heinz

Nach dieser Begrifflichkeit wäre weder Vietnam noch China vergleichbar mit den drei anderen Ländern, den wirklich vollständig totalitären Regimen. Ich weiß, daß man darüber diskutieren kann, da hat es doch wohl auch Wandlungsprozesse gegeben. Wir sind uns einig: Es ist Teil der Definition, daß autoritäre Regime im Gegensatz zu totalitären keine einheitliche Ideologie aufweisen.

Der andere Punkt, den sie genannt haben, das Zerfallen von Staaten, ist ein typischer Grenzfall von Demokratisierungsprozessen, weil diese in der Tat so etwas wie eine politische Einheit erstmal voraussetzen, mit bestimmten Grenzen. Und schon das ist natürlich nicht unumstritten. Wie wir alle wissen, sind Staaten auf sehr verschiedene Weise entstanden und häufig in der Weise, daß durch Bevölkerungsgruppen hindurchgeschnitten worden ist, gerade in Afrika. So muß man sich fragen – was natürlich eine sehr brisante Frage ist – ob nicht das Aufrechterhalten von staatlichen Grenzen um jeden Preis, politisch (nicht entwicklungspolitisch) das einzige Ziel sein kann, oder ob es in einzelnen Fällen – nehmen sie Äthiopien und Eritrea – durchaus auch sinnvoll sein kann, daß sich ein anderer kleiner Staat herauslöst und damit einen jahrzehntelangen Krieg und kriegerische und gewaltsame Auseinandersetzungen zu einem Ende bringt, jedenfalls in die-

sem Fall. Deshalb hat Demokratietheorie zu diesem Grenzfall wahrscheinlich erstmal wenig anzubieten, außer einer grundsätzlichen Frage, die auch für uns wichtig ist. Stefan Mair von der Stiftung Wissenschaft und Politik hat vor kurzem noch einmal gefragt, ob Demokratisierungsprozesse – und es ist die Frage, ob das wirklich die Ursache ist – dadurch daß sie zu früh in Gang gesetzt werden oder mit falscher, nicht hinreichender Analyse aus dem Ausland gefördert werden, dazu führen können, daß es zum Verfall, auch zum Zerfall eines Staates kommen kann. Im Falle von Rwanda und von Burundi müßte man einmal schauen, inwieweit es wirklich der Demokratisierungsprozeß war oder ob historische und andere Faktoren eine Rolle gespielt haben. Die Warnung lautet im Zusammenhang mit Demokratisierung, daß ein solcher Prozeß fehlgehen kann, daß es keinerlei Garantie gibt, daß er dann automatisch auf den Weg in das gelobte Land führt.

Der letzte Punkt, den ich nennen möchte, ist die Differenzierung zwischen Demokratie und Menschenrechten. Da stimme ich zu. Wir haben im Menschenrechtsbereich eine große Zahl von Abkommen auf regionaler und internationaler Ebene, die von der Mehrzahl der Länder des Südens unterzeichnet worden sind. Sie nehmen teil an der Auswertung und an der Bewertung des Grades, in dem Menschenrechte durchgesetzt werden, in der UN-Menschenrechtskommission und anderen Gremien. Es gibt hier zumindest ein gewisses Gefüge, an dem man sich orientieren kann. Wir haben im Bereich der Demokratie eine sehr viel offenere Diskussion mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen, von Libyen über Iran bis in die Karibik. Und da Kriterien zu finden und sich darauf zu einigen, ist schwieriger.

Hr. Waller

Ich möchte Hr. Heinz insofern widersprechen, als wir ein bißchen aufpassen müssen: es gibt bürgerliche, politische, soziale, ökonomische und kulturelle Menschenrechte. Und alles, was Hr. Heinz genannt hat, sind die politischen Menschenrechte, wie sie in den internationalen Pakten kodifiziert sind. Darin wird nicht gesagt, Demokratie müsse

ein Mehrparteiensystem sein, das ist kein Menschenrecht, das ist auch nirgendwo kodifiziert. Wohl aber Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, freie Wahlen, das sind politische Menschenrechte, die in den internationalen Pakten kodifiziert sind und von den Regierungen der meisten Länder, inzwischen sind es über 100 ratifiziert, und sozusagen damit nationales Recht geworden sind.

Hr. Sötje, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE)

Zum ersten Punkt wollte ich noch einmal unterstreichen, daß die weitgehende Gleichsetzung von Demokratie und Demokratisierung einerseits und Menschenrechten und Durchsetzung der Menschenrechte andererseits meines Erachtens fatal ist. Das hat mit der Inflationierung des Demokratiebegriffes auch bei uns zu tun. In der täglichen Praxis wird alles, was gerade recht ist, als demokratisches Erfordernis bezeichnet und durchgesetzt. Dieser schludrige Umgang mit dem Begriff Demokratie zieht sich bis in die politische Praxis. Deswegen finde ich es sehr gut, wenn hier der Vorschlag gemacht wird, zu unterscheiden. Und zwar aus ganz praktischen, auch entwicklungspolitischen Gründen. Man kommt in Gefahr, jedenfalls aus meiner Sicht als Universalist in Bezug auf Menschenrechte, das, was durchsetzbar und machbar ist, nicht durchzusetzen und auch die Instrumente der Entwicklungspolitik dafür nicht einzusetzen, wenn man das verbindet mit der Forderung nach Demokratisierung. Wenn man den Begriff allerdings so einschränkt, wie Hr. Heinz das getan hat, auf einige Mindestanfordernisse, die ich nicht mehr als Demokratie bezeichnen würde, Mindestanfordernisse, die aus den politischen Menschenrechten abgeleitet werden können, die drei Punkte: Wahlen, Rechtsbindung der Verwaltung und als Drittes selbstverständlich Staatsbürgerrechte, dann kommt man in eine ganz andere Richtung. Dies würde ich nicht als Demokratie bezeichnen, weil ich glaube, daß es kulturbedingte Unterschiede geben wird, wie eine Regierung aussieht, daß es jedoch in Bezug auf die Menschenrechte einen Universalismus gibt und daß der Kulturrelativismus, den es traditionell in den ersten Dekaden der

Entwicklungspolitik gab, auf den Bereich der Menschenrechte nicht angewandt werden kann und sollte.

Hr. Waller

Ich denke, daß dies keine eigentliche Kritik an Hr. Heinz war. Er hat sich ja ausdrücklich auf diesen präzisen, engeren Demokratiebegriff bezogen. Wir müßten später anhand von Länderbeispielen klären, was eigentlich gemeint ist unter einem weiter gefaßten Demokratiebegriff, wenn wir das nicht nur schlicht auf die Form, die präsidentiale oder sonstige Regierungsform von Demokratie beziehen.

Hr. Oelßner, Deutsch-Afrikanische Gesellschaft

Mir hat der erste Beitrag insofern gefallen, weil der Versuch gemacht wurde, die ganzen Fragen einzuordnen. Aber ich stehe nicht so in der Theoriediskussion über Demokratie und Menschenrechte. Wahrscheinlich ist es doch wichtig, wie der letzte Redner sagte, dies ein einzelnen Ländern festzumachen. Ich teile aber die Skepsis vieler Vertreter afrikanischer Länder, unseren Demokratiebegriff so zu übernehmen. Dort gibt es ja gerade traditionelle Strukturen, die sich nicht so einordnen lassen. Und die Demokratie nach westlichem Muster ist in bestimmten Ländern sicherlich für eine gewisse Schicht der Bevölkerung brauchbar, anderen Schichten wird sie kaum handhabbar oder gar attraktiv erscheinen.

Hr. Waller

Ich denke, daß dies kein Dissens mit dem ist, was hier vertreten wurde.

Namenloser Teilnehmer aus dem Plenum

We started in English, and kept on solely in German. I would like very much to put my question in German, but my trouble is, when you see my German is not correct you'll think my thinking is not correct.

I would like to put my question to the representative of the BMZ and eventually another question which may stimulate us a little bit more, to the representative of the GTZ. When I look at the ladies and gentlemen on the podium all of whom are Europeans. I think that we are in the danger of applying double standards to the countries of the North and the South.

Hr. Schmitt, BMZ

Der Vorwurf des Doppelstandards ist historisch gesehen ohne Frage berechtigt und es fällt mir schwer, ihn zu entkräften. Die Frage, inwieweit heute noch Doppelstandards bestehen, läßt sich schwer allgemein beantworten. Ich bin Anhänger der These, daß wir länderspezifische Lösungen finden müssen. Wir müssen in jedem Land prüfen, wie sich unser Instrumentarium am besten anwenden läßt. Das bedeutet Anwendungsspielraum, der in Einzelfällen auch mißbraucht werden kann. Dies ist aber auch wichtig: ein starres Instrumentarium würde uns insgesamt viel weniger weiterhelfen als eines, das flexibel ist. Ein weiterer Aspekt ist die Frage, ob denn die Deutschen wieder nach Afrika kommen, um zu sagen, was Demokratie oder welche Gesellschaftsform die richtige ist: Ich denke, daß wir zu lernen haben, den Politikdialog wirklich beidseitig zu führen. Es gibt bereits Beispiele von Regierungsverhandlungen, in denen auch über die Situation in Deutschland gesprochen wird. Dies ist aber noch längst nicht immer der Fall, und wahrscheinlich wäre es auch hilfreicher, es nach außen auch noch deutlicher darzustellen.

Zur Frage der Konditionalität möchte ich kurz auf zwei Dinge eingehen, die Wolfgang Heinz angesprochen hat: zum einen die angebli-

che Widersprüchlichkeit der wirtschaftlichen und politischen Kriterien, zum zweiten die Zahl der "Schlupflöcher", die die Anwendung der Kriterien beliebig mache.

Zur ersten Frage: Sind die Kriterien nicht widersprüchlich formuliert? Ja, in gewisser Hinsicht schon. Stefan Mair von der Stiftung Wissenschaft und Politik hat vor kurzem gefordert, man solle die fünf Kriterien auf drei politische Kriterien einschränken, also Partizipation, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit. Dann hätte man eine deutlichere Aussage. Da ist ihm sicherlich Recht zu geben. Man hat mit diesen drei Kriterien zum einen, und das stimmt mich als Referenten im BMZ natürlich froh, genau die drei konstitutiven Elemente der Demokratie, wie Tetzlaff und Heinz sie auch dargestellt haben, man blendet aber den wirtschaftlichen-sozialen Bereich aus. Da möchte ich zurückkommen auf eine Forderung von Frau Diaby-Pentzlin: Es macht wenig Sinn, wenn man von Menschenrechten spricht, sich auf politisch-bürgerliche Menschenrechte zu konzentrieren. Man muß sehen, daß in den Ländern, in denen sich wirtschaftliche Liberalisierungsprozesse vollziehen, in denen Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns in Teilbereichen vorliegt, jedoch die politische Beteiligung nicht ausreichend vorhanden ist, die wirtschaftliche und soziale Situation der Menschen sich durchaus verbessert hat. Das gilt zum Beispiel für viele ostasiatische Länder. Dann ist es unglaublich schwer zu sagen, wir schauen nur auf die politisch-bürgerlichen Menschenrechte. Dies wäre eine Verkürzung, vor der ich warnen würde, auch wenn es das in vielerlei Hinsicht einfacher machen würde.

Zweiter Aspekt: die "Schlupflöcher". Es ist richtig: Es gibt eine ganze Menge von "Schlupflöchern", um der Verbindlichkeit der Kriterien zu entkommen. Als man das Instrument eingeführt hat Ende der 80er Jahre, hat man zunächst gesagt: wir geben quasi Noten. Wir führen klare Standards ein; irgendwann gibt es dann einen Automatismus. Das hat man ausprobiert für eine gewisse Zeit und ganz schnell gesehen, daß das nicht funktioniert. Man kommt dann zu ganz üblen Fragen: Wieviel Folter kann durch wieviel Entwicklungsorientierung wieder ausgeglichen werden. Ab wann ist überhaupt kein Kriterium mehr anwendbar? Das sind Fragen, die würden einen Politikwissenschaftler

in der reinen Theorie weit bringen und auch lange beschäftigen. Das Verfahren aber ist ein ungeeignetes Instrument in der praktischen Politik. Das bedeutet in der Konsequenz, die fünf Kriterien sind einerseits gleichrangig, es zählt andererseits die Gesamtentscheidung. Die fünf Punkte muß man zusammen nehmen und darauf seine Analyse aufbauen. Dies bedeutet, daß man die Möglichkeit hat, sehr genau entsprechend den Bedürfnissen eines Landes zu bewerten und zu operieren. Und was diese fünf Kriterien erreicht haben, wird in der Diskussion immer wieder unterbewertet: daß diese Kriterien ein fest etabliertes Themenfeld für die Entwicklungshilfe geworden sind. Dies war vor einigen Jahren durchaus nicht selbstverständlich. In den 80er Jahren Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit in Verbindung zu bringen, war nicht selbstverständlich, das ist es heute. Ich glaube, es käme heute niemand in diesem Saal auf die Idee, diese Aspekte völlig unberührt nebeneinander stehen zu lassen. Aber was richtig ist: Dieses Instrumentarium gibt natürlich eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten, die nicht in jedem Fall im Sinne der Sache benutzt werden. Im übrigen möchte ich diejenigen warnen, die sagen, die Umsetzung ist nicht zu 100 % erfolgt. Dies ist natürlich richtig. Aber Entwicklungszusammenarbeit stand immer im Licht, unter dem Einfluß von anderen, innenpolitisch stärkeren Interessen. Man hat mit den fünf Kriterien jedoch einen Maßstab geschaffen, den man auch anderen Interessen gegenüber darstellen kann. Es war ein großer Erfolg, daß man sich innerhalb der Bundesregierung Anfang der 90er Jahre auf diese fünf Kriterien hat einigen können. Bis heute ist dies ein sehr wichtiger Punkt in der Diskussion, auch wenn wir im einzelnen nicht jeden Punkt so umsetzen können, wie wir uns das wünschen.

Abschließend möchte ich gerne ein persönliches Wort zur Frage der Universalität sagen: Wer den Universalitätsanspruch der Menschenrechte zu 100 % proklamiert, deckt mehr zu, als es für die Debatte hilfreich wäre. Ich bin zu einem gewissen Punkt enttäuscht, daß die Diskussion, die in Wien geführt wurde, auf der einen Seite den Universalitätsanspruch festgeschrieben hat, auf der anderen Seite auch gesagt hat, in der Umsetzung müssen wir kulturspezifisch vorgehen. Hier besteht also ein Widerspruch. Viele Staatenvertreter gerade auch aus Industriestaaten stellen sich heute voll und ganz auf die

Universalitätsseite. Ich denke, dies greift zu kurz. Ich ziehe den Ansatz von Hans Mai, Leiter der Evangelischen Akademie Loccum, vor, der sagt, es gibt vielleicht nicht die Universalität, aber es gibt einen Universalisierungsprozeß. Das ist für mich persönlich der bessere Ansatz.

Fr. Diaby-Pentzlin, GTZ

Ich kann hier gleich anknüpfen. Es ist überhaupt nicht umstritten, daß die Menschenrechte das Ziel sein sollten. Es ist ausgesprochen schade, daß das Nachdenken über Instrumente und über die Wege, wie man zu einer Verwirklichung der Menschenrechte kommt, hier unter "Kulturrelativismus" gepackt wird.

Es wird auch noch gesagt, die ersten Entwicklungsdekaden hätten, indem sie auf starke diktatorische Staaten als Partner gesetzt haben, dem Kulturrelativismus gefröhnt. Genau das Gegenteil ist jedoch der Fall. Damals dachte man, mit einem starken Entwicklungsstaat, ob der nun diktatorisch war oder nicht, käme man am schnellsten zum Ziel einer *nachholenden und transfer-orientierten Modernisierung*. Das war genau das Gegenteil von Kulturrelativismus.

Warum gibt es Menschenrechtsverletzungen? Staatliche Gewalt kann sich, gerade in vielen afrikanischen Ländern, wo dem Staat häufig die Legitimation fehlt (und damit nehme ich das Argument von den zerfallenden Staaten auf), oft überhaupt dadurch erst als staatliche Gewalt manifestieren, daß gewalttätig vorgegangen wird. Die Bevölkerung erkennt nämlich die staatlichen Institutionen nicht als etwas an, wodurch sie sich mit ihren Interessen repräsentiert fühlt. Eklatant ist dies in den Ländern, die ich hier aufgeführt habe. Es ist jedoch auch das Problem in den meisten nicht so autoritären und menschenrechtsverletzenden Staaten. Kernproblem der politischen Ordnung ist in vielen afrikanischen Staaten die mangelnde Legitimation von Staatlichkeit. Ihre *politische Desintegration* wiederum ist in den meisten Fällen die *strukturelle* Ursache von Gewalt.

Es sei hier ein Einschub zur *Politikwissenschaft* erlaubt. Die Politikwissenschaft ist eine relativ junge Wissenschaft, deren zentrale Begriffe einen europäischen oder US-amerikanischen Hintergrund haben. Damit sind zum einen die Kategorien und Sichtweisen an Gesellschaften gebildet worden, in denen *Politik* ein ausdifferenziertes eigenes System darstellt. Zum zweiten bezieht sich das Erkenntnisinteresse gewöhnlich auf den Staat, auf staatliche Institutionen (staatliche Herrschaft und Machtbegrenzung dieser staatlichen Herrschaft, "checks and balances"). Das Problem ist jedoch, daß in vielen Ländern der Staat hybrid, wie eine Ölschicht, auf der Gesellschaft schwimmt. So ist eigentlich (insb. für afrikanische Staaten) auch das Bild falsch, daß man den Armen, Ausgegrenzten helfen muß, damit sie am Staat partizipieren können. Der Staat ist hybrid, der Staat partizipiert nicht. Die Gesellschaft findet woanders statt. Solche Faktoren, die in Europa wegen seiner hohen gesellschaftlichen und kulturellen Integration von Staatlichkeit üblicherweise nicht berücksichtigt werden müssen, werden von der Politikwissenschaft jedoch viel zu wenig beachtet.

Der Staat manifestiert sich also durch Menschenrechtsverletzungen. Und wenn ich jetzt daherkomme und sage: "ich weiß, wie Menschenrechtsförderung geht, denn bei uns geht es soundso", und ich fördere dann "Empowerment" zivilgesellschaftlicher Organisationen, dann ist unter Umständen eine NRO-Landschaft wie oben zu Kamerun geschildert das Ergebnis. Dort hatte ja die Mode, zivilgesellschaftliche Organisationen zu fördern, dazu geführt hat, daß es inzwischen eine neue Schicht gibt, die (von der Entwicklungshilfe selbst emporgebracht) für die Basis nicht unbedingt etwas bringt. Das ist ein Beispiel. Gravierender ist das Beispiel für ungewollte und negative Wirkungen von Demokratie- und Menschenrechtsförderung in Burundi. In Burundi hat es bereits in vorkolonialen Zeiten eine staatliche Tradition gegeben. Die harten Auseinandersetzungen von heute haben auch etwas damit zu tun, daß Burundi mit dem neuen nachkolonialen staatlichen Modell ein Problem hat, gerade weil die Burundier/-innen ein altes staatliches Modell hatten; gerade deshalb ist hier der Kampf heute besonders hart. Wenn jetzt EZ herkommt und sagt: "wir fördern jetzt bestimmte Gruppen, die sich gegen die herrschende Armee stellen", und es sich dann jedoch hinterher herausstellt, daß diese geför-

derten Gruppen nicht stark genug sind und jetzt diese Armee so zuhaut, daß diese Gruppen vernichtet werden, dann trägt EZ daran Mitschuld. Indem EZ zum Problem von "Empowerment" nur einen ganz geringen Ausschnitt der Probleme betrachtet hat (nämlich nur den von nachkolonialer staatlicher Organisation und der Organisation des demokratischen Raumes, wie wir ihn gewohnt sind), ist EZ durch diese Verkürzung des Blickes auf die Vorderbühne unter Nichtbeachtung der gesamten Hinterbühne (mit all den Problemen, die sich aus den gesellschaftlichen Strukturen des Landes ergeben) ursächlich an den gewaltvollen Entwicklungen beteiligt. Denn die Strategie von "Empowerment" sog. zivilgesellschaftlicher Organisationen verstärkt oft nur die *Desintegration von Staatlichkeit*, die wiederum *Gewalt auslöst*.

Die Gefahr, solche Gewaltzirkel durch TZ zu begünstigen, rührt auch aus der *Schwäche der Politikwissenschaft* her. Ethnologie und Anthropologie mit Fokus auf Politik sind eher in der Lage, die in der TZ viel zu häufig vernachlässigte kulturelle Hinterbühne auszuleuchten. Darunter fallen etwa Fragen der Machtzirkulation entlang informeller Klientelnetze, Fragen der Dynamik, die von "traditionellen" lokalen politischen Arenen auf die Meinungsbildung in formalen staatlichen Strukturen ausgeht, oder Phänomene des Rechts- und Wertepluralismus, die die faktische Gültigkeit staatlicher Normen relativieren.

Hr. Heinz

Ich nehme nur drei Punkte auf und möchte sie kurz kommentieren. Einer ist der des Kulturrelativismus, der uns offensichtlich beschäftigt. Bevor wir wieder in diesen europäischen Mythos zurückfallen, sollten wir zumindest zur Kenntnis nehmen, daß diese Diskussion längst in vielen – betrachten wir es wieder von unserem europäischen Standpunkt aus – "nicht-westlichen" Gesellschaften stattfindet. Wir haben in vielen Gesellschaften, im islamischen, im südostasiatischen Raum, längst zahlreiche Wissenschaftler, politische Führer, Geschäftsleute etc., die uns sagen, wir sehen das Thema sehr anders und wir bleiben dabei, das ist unsere authentische Art, damit umzugehen. Wir

haben also eine Debatte, gleich ob wir uns einigen, Kulturrelativisten zu sein oder nicht. Ich meine, daß wir auf diese Debatte irgendwie reagieren müssen. Es reicht nicht, daß wir Europäer uns einigen; wir müssen, so glaube ich, für uns selbst als Entwicklungspolitiker, Wissenschaftler, Außenpolitiker etc., einen Standpunkt finden. Das ist auch eine reizvolle Debatte, eine weltweite Debatte, in verschiedenen Regionen stärker, in anderen Regionen weniger stark, über die Frage von gesellschaftlichen Modellen und deren kultureller und authentischer Begründung. Das ist für mich der eine wichtige Punkt.

Der zweite wichtige Punkt ist: Wir sprechen jetzt nur über Entwicklungspolitik. Viele der Prozesse aber, über die wir sprechen, sind ein Thema bzw. das Thema für Außenpolitik. Die Beziehung zwischen Außenpolitik und Entwicklungspolitik und die Rolle der internationalen Gemeinschaft – auch morgen gegenüber unseren Länderbeispielen – scheint mir ein wichtiges Thema zu sein. Im Ernstfall steht ja einer Regierung, einem Minister eines Entwicklungslandes ja nicht ein Mitarbeiter der EZ gegenüber. Es ist vielmehr der deutsche Botschafter oder es sind die EU oder die Vereinten Nationen, die diese Debatten und Diskussionen etwa in Kenia und anderen Ländern führen. Ich fände es wichtig, auch im Hinblick auf Akteure etwas über die EZ hinauszudenken: über die Rolle von Außenpolitik, die Rollenverteilung - dazu hat ja auch Fr. Diaby-Pentzlin ihre Erfahrungen mit der TZ geschildert - und wie wir das sehen und beurteilen. Bei dieser Frage der Außenpolitik kommen natürlich auch Interessen, auch deutsche, dazu. Daran, daß man Interessen hat, finde ich nichts Schlimmes, nur sie sind dann zu bestimmen und dann ist darüber zu sprechen, was denn außenpolitische Interessen Deutschlands oder der EU gegenüber einem bestimmten Land sind. Diese sozusagen außenpolitische Dimension möchte ich als zweiten Punkt ansprechen und fände es wichtig, daß wir das in den Länderbeispielen auch tun.

Und der letzte Punkt – es haben verschiedene Rednerinnen und Redner darauf hingewiesen – und ich stimme damit völlig überein: Daß wir in die einzelnen Länderbeispiele hineingehen müssen, hört man in der Diskussion immer sehr schnell. Aber wie immer wir über die Länder diskutieren oder zu verstehen suchen, was dort läuft: Man

muß klären, mit welcher Begrifflichkeit man arbeitet. Ich fände es deshalb schön, wenn man sich in den Arbeitsgruppen Fragen stellt nach dem Leitbild politischer Prozesse eines Landes, nach Zielen von uns, nach Zielen der Bevölkerung dort, der politisch artikulierten Bevölkerung und natürlich auch von der Bevölkerung, die völlig draußen bleibt aus dem politischen Prozeß.

Ohne Begrifflichkeit kommt man zu einer Fülle einzelner Länderbeispiele, die sich schwer aufeinander beziehen lassen, weil viele Leute über unterschiedliche Länder und von verschiedenen Prozessen mit verschiedenen Begriffen reden. Unsere Frage ist: Was ist das kumulative Wissen, das gemeinsam gefundene neue Wissen, was wir jetzt auch allgemein fausdrücken können. Deshalb sind mir klare Begriffe wichtig und ich bin sehr gespannt, was wir dann aus den Länderarbeitsgruppen hören werden.

Fr. Diaby-Pentzlin

Ich kann gut anknüpfen an das Thema Begrifflichkeit: Ein Leitbild für das Systemfeld Politik ist wichtig, aber dann sollte jedoch nicht das für unsere Gesellschaften gültige reproduziert werden. Dies tun jedoch Politikwissenschaft und auch Konditionalisierung, die sich ja nach Vorstellung der „Democratizer“ als Positivmaßnahmen in EZ-Handlungsfeldern fortsetzen soll, wenn zentraler Dreh- und Angelpunkt Wahlen sind und danach alle Länder in Prätransitions-, Transitions- und Posttransitions-Phasen oder so ähnlich eingeteilt werden. Das bringt meiner Meinung nach die ganze Sache in eine falsche Richtung. Wenn es denn ein allgemeines Leitbild sein soll, so sollte es eher darin liegen, den Zusammenhalt von Gesellschaft und in den Gesellschaften „inclusive arenas“ (wie man es nennen kann) zu fördern.

Und wenn man denn schon ein komplexes Modell will, dann sollte man eines wählen, das einem Leitbild von der Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts folgt. Dann sind Länder eher nach der Reichweite ihres gesellschaftlichen Zusammenhalts zu kategorisieren, um

so Maßnahmen unter Anknüpfung an den "lokalen Genius" der Bevölkerung (ein Qualitätskriterium, von dem TZ nicht abgehen sollte) ableiten zu können. Denkbar wäre beispielsweise, daß in Nationen wie etwa Rwanda oder Burundi, in denen der vorkoloniale Staat nach wie vor stark verankert ist, das Gewicht auf die interkulturelle Kommunikation unterschiedlicher Vorstellungen von Staatlichkeit und auf die politische Integration vorkolonialer Staatsmodelle gelegt würde, um dadurch den hybriden Verwaltungsstaat zu schwächen. In Gesellschaften indessen, wo die vorkoloniale Organisation der Macht nicht über die Bildung lokaler Häuptlingstümer hinausging, wäre besonderes Gewicht auf die politische Integration der Mesoebene (Dörfer, Bezirke, Distrikte) zu legen. In Gesellschaften schließlich, wo auf lokaler Ebene nur verwandtschaftliche Solidaritätsbeziehungen vorherrschen, ginge es zuerst einmal um die Bildung einer über die eigene Verwandtschaftsgruppe hinausreichenden politischen Organisationskapazität (Bildung und Aufbau lokaler Partizipationsstrategien und -kapazitäten).

2. Länderarbeitsgruppen

2.1 Länderarbeitsgruppe Birma/Myanmar

Martin Greiff, BMZ:

**»Der Stand der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit mit Burma / Myanmar«**

Burma, heue Myanmar, war bis 1987 ein Schwerpunktland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Bundesregierung hatte diesem Land bis damals über 1,2 Mrd. DM EZ-Mittel zugesagt, vor allem im Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit (etwa 930 Mio. DM) sowie der Technischen Zusammenarbeit (240 Mio. DM) sowie Aus- und Fortbildungsstipendien (über 17 Mio. DM).

Bis dorthin bestanden auch intensive politische Beziehungen: Bundespräsident von Weizsäcker besuchte im Februar 1986 Myanmar. Der burmanische Staatspräsident stattete Deutschland im Oktober 1987 einen Gegenbesuch ab.

Nach der blutigen Niederschlagung der burmanischen Demokratiebewegung im September 1988 haben die Bundesregierung sowie die anderen bilateralen Geberländer und internationalen Finanzierungsinstitutionen die Entwicklungszusammenarbeit eingefroren. Aus noch verfügbaren Projektrestmitteln werden lediglich noch zwei Projekte der TZ (Schulbuchdruckerei, Pflanzenschutzprojekt) durch gelegentliche Kurzzeitberater sowie durch gelegentliche Lieferung kleinerer

Ersatzteile nachbetreut. Neue Zusagen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit erhielt Myanmar seither von deutscher Seite nicht mehr.

Die völlige Ignorierung der Wahlergebnisse vom Mai 1990 durch den myanmarischen Militärrat SLORC bestärkte die Bundesregierung zusätzlich darin, die Entwicklungszusammenarbeit mit Myanmar weiterhin auszusetzen.

Mitte der Neunziger Jahre zeigten sich dann Ansätze einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftskurses, ohne daß allerdings der massiv überbewertete Kyat abgewertet wurde. Die Militärregierung bemühte sich um Stillhalteabkommen mit einigen Minderheitsgruppen, allerdings häufig nach grausamen militärischen Aktionen und entmachtete den "Drogenbaron" Khun Sa. Schließlich entließ sie im Juli 1995 Frau Aung San Suu Kyi aus sechsjährigem Hausarrest.

Im Mai 1994 und Oktober 1995 fanden Kurzbesuche von BMZ-Staatssekretär Hårdtl in Rangun statt, bei denen er von deutschen Journalisten begleitet wurde. Die Besuche dienten dem Zweck, unmittelbar vor Ort festzustellen, ob mit weiteren Lockerungen zu rechnen sei. Neben Gesprächen mit der Regierung traf Staatssekretär Hårdtl im Oktober 1995 mit Frau Suu Kyi zusammen und führte mit ihr ein ausführliches Gespräch über die politische Situation in Myanmar und ihre Haltung zur Frage einer eventuellen Entwicklungszusammenarbeit internationaler und bilateraler Geber mit Myanmar. Bei seinem Gespräch mit Regierungsvertretern betonte er unser besonderes Interesse am Zustandekommen des von Frau Suu Kyi vorgeschlagenen Dialogs zwischen der machthabenden Militärregierung und der Demokratiebewegung, der leider bis heute noch nicht zustande gekommen ist.

Ende 1995 wurde eine deutliche Verhärtung der Haltung der Militärregierung und damit ein rauheres innenpolitisches Klima in Myanmar spürbar. Der für Februar 1996 vorgesehene Besuch von Bundesminister Spranger in Myanmar kam nicht zustande, weil die Mili-

tärregierung – nach längeren Verhandlungen – letztlich einem Zusammentreffen des Ministers mit Frau Suu Kyi nicht zustimmen wollte.

Gegenwärtig stellt sich die Situation wie folgt dar:

Eine Wiederaufnahme der deutschen EZ mit Myanmar kommt derzeit nicht in Betracht. Wir setzen lediglich die Nachbetreuung der zwei o.g. TZ-Projekte fort (von Bangladesch aus); hinzu kommen "Kleinstprojekte" der Botschaft, mit denen sie Initiativen vor allem nicht-staatlicher Gruppen unterstützt, sowie jährlich 10 Aus- und Fortbildungsstipendien.

Entgegen früheren Hoffnungen gibt es bisher leider kaum geeignete Ansätze für ein verstärktes Engagement von Nicht-Regierungsorganisationen in Myanmar. Der Grund ist wohl, daß die Dominanz der Militärregierung hierfür zu übermächtig ist.

Programme von UNDP und anderen VN-Organisationen im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich werden im begrenzten Umfang fortgeführt; eine Wiederaufnahme von Finanzierungsprogrammen der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und des Internationalen Währungsfonds kommt derzeit nicht in Betracht.

Auch die Geberländer verhalten sich ähnlich gegenüber Myanmar, wobei allerdings Japan seit 1995 "humanitäre Hilfen" im Bildungsbereich verstärkt hat.

Insgesamt gesehen muß festgestellt werden, daß bisher weder der Stopp der Entwicklungshilfe noch das "constructive engagement" der ASEAN-Länder Auflockerungen der innenpolitischen Situation in Myanmar erbracht haben. Nach wie vor bestehen harte Fronten zwi-

schen der Militärregierung einerseits und der Demokratiebewegung andererseits.

Die Militärregierung (SLORC) verfolgt weiterhin einen kompromißlosen Kurs der Machterhaltung, wobei kurzzeitigen Phasen einer Lockerung (z.B. Ermöglichung des letzten NLD-Parteikonvents) solche einer erneuten Verhärtung folgen. Der Machterhalt wird also mit einer Art "trial and error"-Politik verfolgt, die m.E. letztlich eine große Ratlosigkeit der Militärherrschaft offenbart.

Für Myanmar sind die im "Fragenkatalog zu den Länderarbeitsgruppen" enthaltenen Fragestellungen, die sich vor allem auf Einwirkungsmöglichkeiten auf die Menschenrechtssituation und das politische System in den betreffenden Ländern durch Gestaltung, Konditionierung oder Entzug von EZ beziehen, m.E. gegenwärtig kaum mehr relevant, da die bilaterale EZ mit diesem Land seit nunmehr neun Jahren eingefroren ist. Für die Länderarbeitsgruppe Myanmar stellen sich vor allem folgende Fragen:

- Gibt es einen Weg aus der politischen Sackgasse?
- Welche Opfer müssen die betroffenen bzw. interessierten politischen Gruppierungen (sowie Ethnien) hierfür bringen?
- Sind diese Opfer zumutbar?
- Was kann und sollte die EU bzw. Deutschland (Bundesregierung bzw. private Institutionen) beitragen, damit das Land und dessen politische Gruppierungen aus der Sackgasse herausfinden?

Abschließend noch ein Hinweis:

Die Einwirkungsmöglichkeiten auf die Politik und Wirtschaftspolitik von Entwicklungsländern durch Entzug von EZ, der von Presse und Öffentlichkeit häufig als eine Art Patentrezept empfohlen wird,

werden m.E. meistens überschätzt. Leider hat auch im Fall Myanmar das durch die massiven Menschenrechtsverletzungen begründete Einfrieren der EZ nicht die erwünschten Ergebnisse erbracht. (Dies gilt allerdings, wie oben ausgeführt, auch für den alternativen Ansatz des constructive-engagement der ASEAN-Länder). Beim Entzug der EZ als Sanktionsmittel ist außerdem zu beachten, daß dieses Mittel zwar mehrfach angedroht, aber nur einmal angewandt werden kann und daß danach, wie im Falle Myanmar, die Machthaber manchmal noch freiere Hand bei der Verletzung von Menschenrechten sowie bei der Verschleuderung natürlicher Ressourcen (z.B. Abholzung, Überfischung durch ausländische Lizenznehmer usw.) zu haben glauben. Dennoch war im Fall Myanmar die Entscheidung, die EZ nach der blutigen Niederschlagung des Volksaufstandes von 1988 einzufrieren, absolut notwendig und berechtigt.

2.2 Länderarbeitsgruppe Indonesien

Rainer Rohdewohld:

»Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen – Das Beispiel Indonesien«

2.2.1 Einleitung

Zielsetzung der deutschen Entwicklungspolitik ist es, die Lebensbedingungen der Menschen, vor allem der armen Bevölkerungsschichten, in den Partnerländern zu verbessern. Leitbild der deutschen Entwicklungspolitik ist eine "global nachhaltige Entwicklung", d.h. eine Entwicklung, die die Entfaltungsmöglichkeiten der heutigen Generation gewährleistet, ohne die Chancen künftiger Generationen einzuschränken. Produktives Wirtschaftswachstum, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit sind die drei zentralen Belange der nachhaltigen Entwicklung (BMZ 1997). In der Konzipierung der entwicklungspolitischen Maßnahmen legt das BMZ seit 1995 fünf entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen als Kriterien zugrunde, die Einfluß auf Art und Umfang der Zusammenarbeit nehmen. Diese Kriterien sind

- Beachtung der Menschenrechte
- Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen
- Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit
- Einführung einer sozialen Marktwirtschaft

- Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns (BMZ 1995:11).

Die Anwendung dieser Kriterien ordnet sich ein in die globale Diskussion der bi- und multilateralen Geberorganisationen um "good governance", allgemein verstanden als das Vorhandensein eines "political regime based on the model of a liberal-democratic policy, which protects human and civil rights, combined with a competent, non-corrupt and accountable public administration" (Leftwich 1993:605). Partizipation, Transparenz und Verantwortlichkeit des Handelns staatlicher und öffentlicher Institutionen, die Existenz und Wirksamkeit rechtsstaatlicher Einrichtungen und Verfahren, Presse- und Versammlungsfreiheit werden als Kennzeichen dieser "good governance" betrachtet. Sich von einer eher management- und effizienzorientierten Interpretation entfernend, hat "good governance" die entwicklungspolitische Diskussion um den Aspekt der politischen Konditionalität erweitert, der bei den meisten staatlichen Geberorganisationen in dieser Form vorher nicht bestand: Umfang und Art von Unterstützungsmaßnahmen werden abhängig gemacht von den Rahmenbedingungen der politischen Systeme der Empfängerländer. Daß die Frage von „good governance“ erst in den neunziger Jahren auf der entwicklungspolitischen Tagesordnung erschien, kommt nicht von ungefähr: der Zusammenbruch des real-existierenden Sozialismus des früheren Ostblocks machte den in die Entwicklungspolitik integrierten Aspekt der System-Konkurrenz zwischen Kapitalismus und Sozialismus redundant, und Demokratisierungsbewegungen in weiten Teilen der Dritten Welt (Lateinamerika, Afrika, Philippinen) in den achtziger Jahre verwiesen auf genuine Veränderungen der politischen Bedingungen in den Empfängerländern.¹ Während die Beendigung entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mit autoritären, die Menschenrechte nicht berücksichtigenden Regimen vorher allenfalls von entwicklungspolitischen Aktionsgruppen gefordert worden war, rückte diese Möglichkeit jetzt auch in den Entscheidungshorizont staatlicher Institutionen.

¹ Leftwich verweist auf weitere Faktoren: das Erstarken neoliberaler Wirtschaftskonzepte in den Geberländern, und die Erfahrungen mit den Strukturanpassungskonzepten (Leftwich 1993).

Dies führt zu der ersten These: *Die Rolle von "good governance" und die Diskussion um den Zusammenhang von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit ist entscheidend geprägt von der Veränderung der globalen machtpolitischen Rahmenbedingungen. Sie ist nur zum Teil eine wertorientierte Diskussion und in weiten Bereichen eine interessenorientierte Diskussion, bei der es den Beteiligten aller Seiten um die Sicherung von Einfluß und Gestaltungsmöglichkeiten geht.*

2.2.2 Westliche Werte versus "asiatische" Werte

Nicht erst seit Samuel Huntingtons "The Clashes of Civilizations" ist die Diskussion um unterschiedliche Werteorientierungen der westlichen, abendländischen Gesellschaften und Gesellschaften anderer, vor allem asiatischer Kulturkreise en vogue. Die Wiener Erklärung der Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen vom Juni 1993, in denen die Menschenrechte als "universal, indivisible, and interdependent and interrelated" definiert wurden, ist auf Widerstand vor allem der südostasiatischen Staaten gestoßen. Dabei geht es weniger um die Formulierung von Menschenrechten als solche, als vielmehr um die inhärenten Spannungen zwischen *individuellen Rechten* und den von den asiatischen Staaten in den Vordergrund geschobenen *individuellen Verpflichtungen* gegenüber der Gemeinschaft. Es geht um die Frage, was eigentlich Demokratie bedeutet, und wer Definitionen von Demokratie verbindlich festlegen kann. Es geht ferner um unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zwischen politischen Grundrechten einerseits, sowie sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechten andererseits (Eldridge 1996).

Ohne im Detail auf die Diskussion um gegensätzliche Konzepte von Menschenrechte einzugehen, können ein "westliches" und ein "asiatisches" Verständnis von Menschenrechten wie folgt dargestellt werden.

Zu recht hat Senghaas (1995) darauf hingewiesen, daß die sogenannten "asiatischen Werte" als Werte zu betrachten sind, die generell in traditionellen Gesellschaften Gültigkeit haben: "Was immer heute in der internationalen Kulturdebatte als europäisch oder westlich deklariert wird, ist in aller Regel nicht ein europäisches Urprodukt, sondern das sehr späte Ergebnis konfliktreicher Entwicklungsprozesse. Diese Beobachtung gilt insbesondere für die Herausbildung individualistischer Mentalitäten und entsprechender pluralistischer Strukturen in Politik, Gesellschaft und Ökonomie. Sie gilt insbesondere für die typisch westlichen Merkmale der öffentlichen Ordnung wie Gewaltenteilung, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz. Diese Prinzipien gehören nicht zu den originären Kulturchromosomen Europas, denn auch Europa war ursprünglich kollektivistisch – im oben genannten Sinne 'asiatisch'" (Senghaas 1995:7). Mit anderen Worten (und dies wäre die zweite These): *die zu beobachtende Debatte ist weniger eine Debatte um grundlegende Wertorientierungen verschiedener Kulturen, als vielmehr die Auseinandersetzung zwischen auf unterschiedlichem Niveau wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Differenzierung sich bewegenden Gesellschaften.* Innerhalb dieser Gesellschaften, wie auch in den Austauschbeziehungen zwischen den Gesellschaften, geht die Neubestimmung von Wertorientierungen einher mit der Neubestimmung gesellschaftlicher Konstellationen von Macht und Einfluß. Dabei nutzen die herrschenden Eliten die Betonung der traditionellen Werte zur Sicherung ihrer Position: Unter den sich verändernden sozio-ökonomischen Bedingungen verwandeln sich die ursprünglich mobilisierenden Programmatiken plötzlich zur Herrschaftsideologie: "Sie dient, trotz oder wegen bemerkenswerter Entwicklungserfolge, plötzlich der Abwehr von politischen, sozialen und ökonomischen Forderungen, die von neuen aufstrebenden Sozialschichten erhoben werden und die erweiterte Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten verlangen." (ebd. S.8). Den westlichen Industriestaaten ermöglicht die Dis-

kussion um Menschenrechte und „good governance“, mißliebige Staaten unter Druck zu setzen, und durch den Entzug von öffentlichen Geldern zu disziplinieren. Diese Disziplinierung ist dabei durchaus selektiv und wird in solchen Fällen nicht angewandt, in denen wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen (Beispiel: China). Die Verknüpfung von Menschenrechten und Marktwirtschaft schafft darüberhinaus ein Instrument, nationale Märkte zu öffnen und nationalstaatlich verfasste Regulierungspotentiale zugunsten internationalisierter Regulierungsmechanismen (GATT, WTO) einzuschränken.

Die Diskussion um „westliche“ und „asiatische“ Werte hat mit dem von dem InterAction Council² kürzlich vorgelegten Entwurf einer „Erklärung allgemeiner Menschenpflichten“ („Universal Declaration of Human Responsibilities“) einen neuen Akzent bekommen. Den Autoren geht es im Kern um den Versuch, ein Minimum weltweit anerkannter ethischer Standards für das interkontinentale Zusammenleben zu formulieren, Standards „nicht nur für individuelles Verhalten, sondern ebenso für die politischen Autoritäten, für die religiösen Gemeinschaften und Kirchen, für die Nationen. Nicht nur für die Regierungen, sondern ebenso für die international produzierenden, Handel treibenden oder finanzierenden Konzerne“ (Schmidt 1997:18). Dabei versucht der Entwurf, die „westliche“ Betonung individueller Rechte auszubalancieren mit der „asiatischen“ Betonung individueller Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft.

2.2.3 Ist Indonesien ein autoritärer Staat?

In der politikwissenschaftlichen Diskussion werden autoritäre Regime unter verschiedenen Aspekten analysiert und als solche bestimmt. Auf der Ebene der Strukturen politischer Macht zeichnen sich autori-

² Ein loser Zusammenschluß ehemaliger Regierungschefs aus allen Kontinenten. Mitglieder sind z.B. Helmut Schmidt (Deutschland), Jimmy Carter (USA), Lee Kuan Yew (Singapore), Malcom Fraser (Australien), Kenneth Kaunda (Zambia), Anand Panyarcharun (Thailand), Kiichi Miyazawa (Japan), Salim al-Hoss (Libanon), Miguel de la Madrid Hurtado (Mexiko).

täre Regime aus durch eine Zentralisierung von Macht (Nohlen 1993), dies beinhaltet eine horizontale Machtkonzentration (Abwesenheit der Gewaltenteilung zwischen Legislative, Judikative und Exekutive) ebenso wie eine vertikale Machtkonzentration (Abwesenheit von Gewaltenteilung zwischen Systemebenen des Staates). Macht ist personalisiert (z.T. charismatisch begründet), oder wird durch Klientelismus und Patrimonialismus gesichert. Auf der Ebene der Beziehung zwischen Machthabenden und Machtunterworfenen zeichnen sich autoritäre Regime aus durch eine "Gewalt von oben" (ebd.), d.h. dem Fehlen von Partizipation und Einflußnahme breiter Teile der Bevölkerung. Im „autoritären Korporativismus“ (Linz 1996) reguliert der Staat die Organisation von Interessenrepräsentation, eine Koalitionsfreiheit besteht nicht. Auch autoritäre Regime können über formal-demokratische Verfahren wie allgemeine Wahlen und Referenden verfügen, die jedoch vom Staat reguliert und kontrolliert werden.

Wie läßt sich Indonesien in dieses Schema einordnen? Formal weist der indonesische Staat alle Merkmale eines demokratischen Staates auf: die Verfassung von 1945 legt die staatliche Souveränität in die Hände des Volkes und schreibt parlamentarische Strukturen mit allgemeinen Wahlen vor. Der Präsident als Spitze der Exekutive ist der Beratenden Volksversammlung (MPR) gegenüber rechenschaftspflichtig. Gesetze und der staatliche Haushalt benötigen die Zustimmung des gewählten Parlamentes (DPR). Artikel 24 der Verfassung sieht einen Obersten Gerichtshof und andere Gerichte nach Maßgabe der Gesetze vor. Artikel 27 der Verfassung kodifiziert die Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, und gibt dem einzelnen das Recht "to work and to live in human dignity". Die Versammlungs-, Koalitions- und Meinungsfreiheit werden einer Regelung durch Gesetz unterworfen (Artikel 28). Die Religionsfreiheit wird vom Staat garantiert (Artikel 29), nach Artikel 31 hat jeder Bürger das Recht auf Bildung, und Artikel 34 gibt dem Staat eine Fürsorgepflicht für "poor and destitute children". In der Verfassung fehlen allerdings umfassende Grundrechtskataloge wie sie z.B. in den ersten Artikeln des Grundgesetzes enthalten sind.

Die Einordnung Indonesiens als autoritäres Regime ergibt sich weniger aus der formalen Struktur von Verfassung und Staat, als vielmehr aus der Analyse der realen Macht- und Entscheidungsprozesse des indonesischen Staates nach 1965. Hier lassen sich folgende Merkmale festhalten (Rohdewohld 1995):

a) *Zentralisierung von Macht:*

Der Präsident (seit 1966: General Suharto) ist zwar formal der Kontrolle der Beratenden Volksversammlung MPR unterworfen. In der Praxis findet diese Kontrolle aber nicht statt, da die MPR nur alle fünf Jahre zusammentritt, um den Rechenschaftsbericht des Präsidenten entgegenzunehmen und den neuen Präsidenten zu wählen. Die Zusammensetzung der MPR wird weitgehend von der Exekutive bestimmt, so daß die allgemeinen Wahlen kaum Einfluß auf die Breite möglicher Politikoptionen haben (Soedjati 1997). Das Parlament (DPR) hat nur limitierte Kontrollfunktionen gegenüber dem Präsidenten und seinen Ministern; seine Gesetzgebungsbefugnisse sind begrenzt. Verfahren der parlamentarischen Meinungsbildung werden ebenfalls von der Exekutive und der mit ihr auf engste verbundenen Regierungspartei GOLKAR kontrolliert. Die Zentralisierung von Macht (anders formuliert: die Abwesenheit von Gewaltenteilung) findet sich nicht nur in der weitgehenden Einflußnahme der Exekutive auf die Legislative, sondern auch in der Einflußnahme der Exekutive auf die Judikative, insbesondere auf der Ebene des Obersten Gerichtshofes. In allen Bereichen von Politikformulierung und Politikimplementierung läßt sich die Dominanz der Bürokratie erkennen. Verwaltungsrechtliche Kontrollmöglichkeiten des Einzelnen gegenüber der Verwaltung werden zwar seit 1986 ansatzweise geschaffen, sind aber noch stark unterentwickelt.

Zentralisierung der Macht in Indonesien beinhaltet auch die Dominanz der zentralstaatlichen gegenüber der regionalen Ebene, die trotz Ansätze einer Dezentralisierung seit 1974 finanziell, personell und politisch der zentralstaatlichen Ebene eindeutig untergeordnet sind (Poppe 1994, Beier 1996). Die Zentralisierung von Macht als Ausdruck

der realen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in Indonesien ist auch kulturell und historisch begründet (Rohdewohld 1997).

Gewaltenteilung nach abendländischen Vorbild ist in der indonesischen Staatsphilosophie *Pancasila* (zumindest in der Interpretation der Regierung) auch nicht vorgesehen. Das als *Pancasila-Demokratie* bezeichnete politische System Indonesiens basiert vielmehr auf der Idee des Konsens und der Zusammenarbeit, wobei als Modell sozialer Organisation das Bild der Familie auf den Staat übertragen wird: "Pancasila democracy implies the meaning that national problems should as far as possible be solved through deliberations to reach a consensus to the interest of the people ... The management of the Indonesian administration does not (recognize) genuine separation of power since it adopts the division of power on the basis of the family principle. Pancasila Democracy which adopts the family concept thus does not recognize forms of opposition, majority dictatorship and minority tyranny." (GOI 1993:20)

b) *Einschränkung von Partizipation:*

Die sekundäre Rolle der gewählten nationalen und regionalen Vertretungen in den Prozessen staatlicher Politikformulierung führt zu einer nur geringen Partizipation der breiten Mehrheit der Bevölkerung. Die korporativistische Regelung von Interessenorganisation durch die Regierung (Macintyre 1991) läßt eine Interessenartikulation außerhalb der staatlich kontrollierten Organisationen kaum zu (Beispiel: Versuche, eine unabhängige Gewerkschaftsorganisation oder eine unabhängige Journalistenorganisation aufzubauen). Nichtregierungsorganisationen werden nur solange toleriert, wie sie sich kooperativ verhalten. Neben der Bürokratie sind es vor allem das Militär und die mit Bürokratie und Militär verbundenen großen Wirtschaftskonglomerate, die auf politische Entscheidungsprozesse Einfluß nehmen können.

c) *Einschränkung von Meinungs-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit*

Zwar ist eine Lockerung der staatlichen Medienkontrolle zu beobachten, das Verbot von drei Druckmedien (darunter die überaus bekannte, im Stile des investigativen Journalismus berichtende *Tempo*), im Juni 1994 hat aber deutlich gemacht, daß die Regierung nach wie vor enge Grenzen der Berichterstattung zieht. Ebenso ist zwar seit zwei Jahren eine polizeiliche Genehmigung von Versammlungen nur noch unter bestimmten Bedingungen erforderlich, die Regelungen sind aber unklar formuliert und werden von den Behörden uneinheitlich angewendet. Für die Ausübung der Koalitionsfreiheit ist bedeutsam, daß seit 1985 durch Gesetz alle Organisationen verpflichtet sind, die Staatsphilosophie *Pancasila* als Grundlage ihrer Arbeit anzuerkennen, wobei die Exekutive das Monopol für die Auslegung von *Pancasila* beansprucht. Die Regierung geht nach wie vor gegen von ihr als regimekritisch eingestufte Personen (wie z.B. Mughtar Pakpahan, Sri Bintang Pamungkas, Budiman Sudjatmiko) mit großer Härte vor.

d) *Fehlen eines funktionierenden Rechtssystems*

Das System der rechtlichen Konfliktregelung ist schwach entwickelt: Gesetze und rechtliche Vorschriften sind unscharf formuliert, Urteile auf den unterschiedlichen Ebenen widersprüchlich, ein System der Dokumentation von Gerichtsentscheidungen fehlt (Thoolen 1987). Vorwürfe der Bestechlichkeit von Richtern sind weitverbreitet. Häufig wird auf den Rechtsweg verzichtet und auf andere Formen der Konfliktregulierung zurückgegriffen, weil der Ausgang eines Gerichtsverfahrens selbst in scheinbar klaren Fällen schwer abschätzbar ist.

Indonesien läßt sich als autoritärer, nicht aber als totalitärer Staat einordnen. Seit 1993 hat die indonesische Regierung eine Menschenrechtskommission eingerichtet, die – nach anfänglichem Mißtrauen wegen ihrer Berufung durch die Regierung – bei Regimekritikern und im Ausland wegen ihres ausgewogenen und neutralen Vorgehens Ansehen gewonnen hat (Eldridge 1996). Insgesamt kann man sagen, daß im Indonesien der neunziger Jahre zwar mehr (Diskussions)Freiheiten

herrschen als noch vor zehn Jahre, Indonesien den Ansprüchen eines grundrechtsorientierten Staates aber noch nicht genügt. Die Verfolgung unabhängiger Gewerkschafter und Journalisten und das harte Vorgehen gegen von der Regierung als "links" oder "kommunistisch" abgestempelte Oppositionsgruppen sind Belege dafür.

Die dominierende Rolle des öffentlichen Sektors (Verwaltung, öffentliche Unternehmen und Banken, öffentliche Institutionen) im gesellschaftlichen System wird durch die seit 1983 mit Rückschlägen und Widersprüchen durchgeführte Politik der Deregulierung und Debürokratisierung zwar noch nicht gefährdet. Die Notwendigkeit aber, auf privates Kapital zur Finanzierung von Entwicklungs- und Infrastrukturinvestitionen zurückgreifen zu müssen, verbreitert zwangsläufig die Einflußmöglichkeiten des privaten Sektors. Dies bedeutet noch keine Demokratisierung, schafft aber Kommunikations- und Zugangsmöglichkeiten für andere Interessengruppen über die großen Konglomerate (wie die Salim-Group, Sinar Mas und Bob Hassan) hinaus, die auch schon bisher unbeschränkten Zugang zu den Spitzen von Staat und Verwaltung hatten. Eine umfassendere Reform des politischen Systems Indonesiens ist aber, wenn überhaupt, erst im Zuge eines Wechsels im Amte des Präsidenten zu erwarten.

e) *Ist Indonesien ein entwicklungsorientierter Staat?*

Der Human Development Report 1994 führte Indonesien in der Liste der 10 Länder mit den höchsten Zuwachsraten im Human Development Index für die Jahre 1980-1992 (UNDP 1994a:96). Die Statistiken sind in der Tat beeindruckend: Von 1980-1993 verzeichnete Indonesien ein durchschnittliches jährliches Wachstum des Brutto-sozialprodukts von 6 Prozent, die Wachstumsrate pro Kopf betrug im gleichen Zeitraum 4.2 Prozent. Die durchschnittliche Lebenserwartung stieg von 41.2 Jahren (1960) auf 63 Jahre (1993), die Kindersterblichkeit sank im gleichen Zeitraum von 139 auf 56. Der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu sauberen Trinkwasser stieg von 11 Prozent (1975-80) auf 62 Prozent (1990-95). Die Alphabetisierungsquote für Erwachsene stieg von 54 Prozent (1970) auf 83 Prozent (1993). Das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (gemessen an der Kaufkraft-Parität zum Dol-

lar-PPP, \$) stieg von 490 US Dollar (1960) auf über 3200 US Dollar (1993) (UNDP 1996). Der Anteil der als "arm" kategorisierten Bevölkerung ist von mehr als 60 Prozent auf um die 15 Prozent zurückgegangen. Zwar weist der UNDP-Bericht auch Defizite auf, doch im Vergleich mit anderen Ländern (z.B. Nigeria, das in den sechziger Jahren ähnliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen hatte wie Indonesien), sind die auch für den einzelnen spürbaren Verbesserungen nicht zu leugnen. Auch ein Blick auf die Zahlen für Verteidigungsausgaben ist aufschlußreich: gab Indonesien 1985 noch 2.8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben aus, so waren es 1994 nur noch 1.4 Prozent. Entsprachen die Verteidigungsausgaben 1960 noch 207 Prozent der Ausgaben für das Gesundheits- und Ausbildungssystem, so lag der Prozentsatz 1990/91 nur noch bei 49 Prozent (ibid:174).

Die oben gestellte Frage ist also zunächst positiv zu beantworten. Neben der Macht der Militärs ist es in erster Linie das eingelöste Versprechen von Entwicklung, die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage des Einzelnen gewesen, das die Regierung Suharto politisch legitimiert und die langjährige Stabilität des politischen Systems Indonesiens gesichert hat. Das politische System Indonesien ist insofern auch als entwicklungsorientierter autoritärer Korporativismus zu bezeichnen.³ Die Entwicklungsorientierung des politischen Systems spiegelt sich auch im alltäglichen offiziellen Sprachgebrauch wider, in dem die indonesischen Begriffe für Entwicklung (*pembangunan*, *perkembangan*) eine prominente Rolle einnehmen. Auch die Politikrichtlinien GBHN (*Garis-Garis Besar Haluan Nasional*), die das Regierungsprogramm für die fünfjährige Legislaturperiode darstellen und von der Beratenden Volksversammlung MPR vor der Neuwahl eines Präsidenten beschlossen werden, dokumentieren die Verpflichtung al-

³ An dieser Stelle sei allerdings auch auf die Schattenseiten des indonesischen Entwicklungsprozesses hingewiesen, der mit einem immensen Raubbau an den natürlichen Ressourcen und zunehmender Umweltverschmutzung vor allem in den urbanen Ballungsräumen einhergeht (World Bank 1994). Inwieweit der indonesische Entwicklungsprozeß insofern als "nachhaltig" im obigen Sinne bezeichnet werden kann, d.h. die Entfaltungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen nicht beeinträchtigt, wäre gesondert zu diskutieren.

ler öffentlicher und privater Institutionen und Individuen, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben.

In diesem Zusammenhang kann eine weitere These formuliert werden: Politische Veränderungen, auch im Sinne einer Verbesserung der individuellen Rechte und einer Demokratisierung von Diskussions- und Entscheidungsprozessen, sind dann zu erwarten, wenn sie von der herrschenden Elite als notwendig und sinnvoll für die Fortsetzung des Entwicklungsprozesses angesehen werden. Demokratie und Entwicklung schließen sich im indonesischen politischen Diskurs weder aus, noch sind sie untrennbar miteinander verknüpft. Vielmehr wird Demokratie funktional gesehen: als Möglichkeit, gesellschaftliche Ressourcen freizusetzen, die dem Entwicklungsprozess nützen.

Im gleichen Maße, wie das eingelöste Versprechen von Entwicklung bisher die politische Stabilität des Regimes gesichert hat, kann das Ausbleiben von Entwicklung in der Zukunft die politische Stabilität in Frage stellen. In diesem Zusammenhang ist auf die im Vorfeld der Parlamentswahlen von März 1997 aufgetretenen Unruhen in verschiedenen Städten Indonesiens zu verweisen, in denen immer eine soziale Komponente mitgespielt hat. Auch die von führenden indonesischen Politikern wie Planungsminister Ginandjar Kartasasmita geführte Diskussion um eine gerechtere Verteilung der Ergebnisse von Entwicklung ist in diesem Zusammenhang zu sehen: als ein Versuch, eine sozial ausgewogenere Verteilung von Einkommen und Vermögen zu erreichen, um die politische Stabilität des Systems längerfristig zu sichern.

2.2.4 Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte in Indonesien

Die Beurteilung des Zusammenhangs von Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechten hängt v.a. von zwei wichtigen Festlegungen ab, der Frage, ob politische und Bürgerrechte oder aber wirtschaftliche und soziale Menschenrechte im Vordergrund stehen und ob man

die staatliche oder die nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit analysiert.

Tendenziell kann davon ausgegangen werden, daß in der staatlichen EZ Aspekte der politischen Menschenrechte eine geringe Rolle spielen dürften und eher im Rahmen eines Politikdialoges zwischen den Regierungen thematisiert werden. Dies ergibt sich aus der Position und Rolle der Akteure in der staatlichen EZ (Regierungen/Verwaltungsinstitutionen), die sich im Interesse einer Zusammenarbeit auf politisch neutrale und eher sachbezogene/technische Themen konzentrieren werden. Die nicht-staatliche EZ unterliegt zwar auch in einem gewissen Rahmen einer Kontrolle des Empfängerlandes, bietet aber insgesamt mehr Freiräume, auch politisch heikle Themen aufzugreifen. Dagegen hat die staatliche EZ in Bezug auf die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte durchaus Relevanz, wie sich aus der o.g. Zielvorstellung deutscher EZ ergibt. Die Umorientierung der staatlichen EZ auf die Sicherung von Grundbedürfnissen und Armutsbekämpfung hat diese Relevanz eher noch verstärkt.

Bei der Beurteilung des Zusammenhangs von EZ und Menschenrechten kann auch ein Blick auf die Dimensionen von EZ hilfreich sein, um die Bedeutung der EZ im Gesamtgeflecht von wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Austauschbeziehungen des Empfängerlandes besser einschätzen zu können. In Indonesien betrug der offizielle Nettozufluß an EZ (net disbursement of official development aid) 1994 1.642 Mrd. USD, das sind 1,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (UNDP 1996:172)⁴. Im gleichen Jahr betrug der Zufluß privaten Auslandskapitals (netto) 7,7 Mrd. USD (World Bank 1997:7). Allein an privaten Direktinvestitionen floßen 1994 netto 2,1 Mrd. USD nach Indonesien (ebd:29). Mit anderen Worten: private Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland haben für Indonesien ökonomisch einen weitaus größeren Stellenwert als die Entwicklungsgelder staatlicher und nichtstaatlicher Geberorganisationen. Auch in der Finan-

⁴ Zum Vergleich: für Malawi betrug der Anteil der EZ am BIP 23,1 Prozent, für Nigeria 0,6 Prozent und für Kenya 10,0 Prozent.

zierung der im staatlichen Haushalt ausgewiesenen Entwicklungsausgaben hat sich der Anteil von inländischer und ausländischer Finanzierung in den letzten Jahren deutlich verändert. Waren im Haushalt 1989/90 noch 60,9 Prozent der Entwicklungsausgaben von Geberorganisationen und 39,1 Prozent aus inländischen Quellen finanziert, wies der Entwicklungs-Haushalt 1995/96 38,2 Prozent Auslands- und 61,8 Prozent Inlandsfinanzierung aus (World Bank 1995: 159). Im laufenden Haushalt 1997/98 ist ein Finanzierungsverhältnis der Entwicklungsausgaben von 66.6 zu 33.4 Prozent geplant. Mit anderen Worten: selbst wenn eine politische Konditionalität von den in Indonesien aktiven Geberorganisationen gewollt wäre, hätte sich in den letzten Jahren der Spielraum dafür verringert. Die Erfahrungen zeigen zudem, daß die indonesische Regierung auf politische Einflußnahme empfindlich reagieren kann⁵. In diesem Zusammenhang kann eine weitere These formuliert werden: Eine wie immer geartete politische Konditionalität privatwirtschaftlicher Investoren hätte für Indonesien mehr Implikationen und würde möglicherweise größere Anpassungsprozesse auslösen als eine politische Konditionalität der Entwicklungszusammenarbeit. So dürfte z.B. das Bedürfnis privater ausländischer Investoren, gesicherte Bodenrechtsverhältnisse vorzufinden, einen stärkeren Anpassungszwang für eine Reform des Bodenrechts auslösen als die laufenden Projekte der staatlichen EZ in diesem Bereich.

In der staatlichen deutschen technischen und finanziellen Zusammenarbeit spielt bisher der Aspekt der individuellen politischen und Bürgerrechte auf der Ebene der angestrebten Projektziele keine Rolle. Ländliche Entwicklung und Regionalplanung, Berufsausbildung, Umweltschutzmaßnahmen, Förderung von Klein- und Mittelindustrie, Aus- und Fortbildung sind die Schwerpunkte der staatlichen TZ. Im Bereich der FZ werden vor allem Infrastrukturprojekte im Bereich Telekommunikation und Energieversorgung finanziert. Es ist v.a. der in vielen

⁵ So wurde die offizielle EZ mit den Niederlanden aufgrund der niederländischen Kritik an dem November-Massaker 1991 in Ost-Timor eingestellt. Nach der US-amerikanischen Kritik an der Menschenrechtssituation in Indonesien entschied sich die Regierung dieses Jahr, statt us-amerikanischer F16-Kampfflugzeuge lieber russische Maschinen zu ordern.

TZ-Projekten verankerte Aspekt der Partizipation und Bürgerbeteiligung bei der Projektplanung und Projektdurchführung, der in den TZ-Projekten über die technisch-fachliche Problemlösung hinaus ein quasi "politisches" Element in die Zusammenarbeit hineinbringt. So unterstützt z.B. das GTZ-Projekt Kalimantan Upland Farming (KUF) unter anderem die Implementation und Verbesserung einer partizipativ orientierten Sektorplanung in der Landwirtschaft, die vom indonesischen Landwirtschaftsministerium 1995 eingeführt worden ist. Das im Innenministerium angesiedelte Projekt zur Unterstützung der indonesischen Dezentralisierungspolitik (SfDM) fördert die Entwicklung und Erprobung partizipativer Methoden unter Einbeziehung der Betroffenen bei der Aufstellung von Entwicklungs- und Haushaltsplänen auf der lokalen Ebene⁶. EZ-finanzierte Projekte und Maßnahmen im Bereich Regionalplanung,⁷ sowie Projekte im Bereich Forstwirtschaft und Landnutzung betonen ebenfalls die Wichtigkeit der Einbeziehung der lokalen Bevölkerung als Betroffene. Auch wenn die langfristige Wirksamkeit der Projektansätze an dieser Stelle nicht beurteilt werden kann: die Verwendung partizipativer Elemente ist für den hierarchisch und zentralistisch strukturierten öffentlichen Sektor Indonesien eine Innovation, die durchaus Veränderungsprozesse auch in anderen Handlungsbereichen auslösen kann. Andere Geberorganisationen wie z.B. die Weltbank in ihren Infrastrukturprogrammen für die dörfliche Ebene betonen ebenfalls sehr stark den Partizipations-Aspekt, und insistieren auf die Einbeziehung lokaler Gruppen und von Nicht-Regierungsorganisationen in die Durchführung von Projekten.

Anfang 1997 wurde von GTZ-Seite in Diskussion mit führenden Vertretern des indonesischen Staatsministeriums für Verwaltungsreform (MENPAN) ein Projektvorschlag "Good Governance" formuliert,

⁶ SfDM hat darüber hinaus insofern einen "politischen" Charakter, als es Bemühungen um eine Veränderung der Machtverteilung zwischen den staatlichen Ebenen (und um nichts anderes geht es ja letztendlich bei der Dezentralisierung) unterstützt.

⁷ GTZ-Projekt *Postgraduate Programme in Regional Planning (PMPW)*, DSE-Programmpaket *Regional Planning and Project Management*.

der u.a. das Problem der in Indonesien weitverbreiteten Korruption im öffentlichen Sektor thematisieren sollte. Inwieweit dieser Vorschlag in den Konsultationen der beiden Regierungen positiv entschieden werden wird, ist noch nicht bekannt. Würde der Projektvorschlag akzeptiert werden, wäre es die bisher erste explizit im politischen Bereich angesiedelte EZ-Maßnahme mit der indonesischen Regierung.

Auch bei anderen staatlichen Geberorganisationen ist eine Einbeziehung politischer und Bürgerrechte in die Ziele gemeinsamer Projekte mit der indonesischen Regierung nicht zu verkennen. Die Betonung partizipativer Elemente, Einbeziehung nicht-staatlicher Organisationen und die stärkere Berücksichtigung der Rolle von Frauen sind Elemente der EZ, wo nach westlichem Verständnis Fragen von Menschenrechten thematisiert und im Sinne der Betroffenen Verbesserungen erreicht werden können. Davon abgesehen sind es vor allem nicht-staatliche Stiftungen und Organisationen, die diesen Aspekt eines politischen Diskurses abdecken können – aber auch hier eher in dem Sinne, daß über Seminare und Konferenzen Kontakte zwischen verschiedenen politischen Orientierungen hergestellt werden, daß neue Ideen und Konzepte thematisiert werden können, die mittel- und langfristige Werte und Handlungsorientierungen verändern können. Neben den deutschen politischen Stiftungen (Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung) ist in Indonesien z.B. auch die US-amerikanische Asia Foundation (AF) aktiv, die sich bemüht, den Gedanken einer pluralistischen Demokratie im indonesischen politischen Diskurs zu fördern. In Zusammenarbeit mit dem indonesischen Parlament (DPR) veranstaltet AF z.B. regelmäßige Workshops zu legislativen Themen⁸.

Die Haltung der Regierung zu NRO in der EZ (wie auch in anderen Bereichen) ist nach wie vor zwiespältig. Einerseits haben Regierung und Verwaltung erkannt, daß für die Umsetzung vieler Programme im

⁸ Der UNDP Development Cooperation Report 1994 verzeichnet für 1993 ein AF-Projekt "Democratic Pluralism", ohne jedoch Einzelheiten zu nennen (UNDP 1994b: 57).

Sozial-, Gesundheits- oder Agrarbereich auf den Beratungs- und Multiplikatoreneffekt von NRO nicht verzichtet werden kann. Traditionell haben sich daher NRO vor allem im Umfeld von Entwicklungsprogrammen entwickeln können. Auch im Bereich des Umweltschutzes haben NRO (mit wohlwollender Unterstützung durch das Umweltschutzministerium) eine wichtige "watch-dog"-Rolle übernommen, da aufgrund der personellen Situation der Umweltverwaltung und wegen des Korruptionsproblems die staatlichen Behörden ihre Kontrollfunktion nur eingeschränkt ausüben. NRO wurden auch bei der Formulierung des indonesischen "Agenda 21"-Berichtes miteinbezogen. Auch internationale NRO wie der WWF, Save the Children oder Terre des Hommes können in Indonesien tätig werden⁹. Von kanadischer Seite z.B. wird im Rahmen des "Indonesia-Canada NGO Forum Programme" die Vernetzung von kanadischen und indonesischen NRO gefördert. Das „International Forum for Indonesian Development“ (INFID) ermöglicht den Kontakt und Austausch zwischen internationalen NRO und ihren indonesischen Partnerinstitutionen (Eldridge 1996). Während also auf der einen Seite von der Regierung der Nutzen und die Notwendigkeit der Arbeit von NRO durchaus gesehen wird, bleibt auf der anderen Seite das Bemühen, NRO der staatlichen Kontrolle nicht entgleiten zu lassen. Der Versuch, NRO als "Gegenmacht" zu staatlichen Instanzen zu instrumentalisieren, wird vom indonesischen Staat nicht toleriert.

Die Frage nach dem Zusammenhang von Entwicklungszusammenarbeit und Verbesserung der Menschenrechte kann nur differenziert beantwortet werden. Thesenhaft ließe sich formulieren: Staatliche EZ erscheint aufgrund des Charakters der beteiligten Akteure wenig geeignet, politische Veränderungen zu induzieren. Ein autoritäres Regime, das eine politisch konditionierte EZ akzeptiert, ist entweder wirtschaftlich-politisch instabil (und daher auf die Mittel der EZ angewiesen) oder aber bereits in einer Transformationsphase hin zu einem eher

⁹ Der WWF ist im Rahmen eines GTZ-Projektes (Conservation of Lorentz Strict Nature Reserve) in Irian Jaya tätig.

demokratischen System. Im Falle Indonesiens läßt die staatliche deutsche EZ, aber auch die EZ anderer staatlicher Geberorganisationen, über den sogenannten "Politikdialog" hinaus eine politisch orientierte Zielsetzung der EZ bezüglich der Menschenrechte nicht erkennen. Nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen wie die Parteistiftungen haben hier größere Freiräume, eine politische Auseinandersetzung zu initiieren, Vertreter unterschiedlicher Gruppen an einen Tisch bringen und neue Konzepte und Ideen in die politische Diskussion einzubringen.

Literatur

Beier, Christoph (1996), Dezentralisierung und Entwicklungsmanagement in Indonesien; Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1995) Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik, Bonn.

- (1997) BMZ-Homepage www.government.de/BMZ/ (downloaded 13. Oktober 1997)

Eldridge, Philip (1996), Human Rights and Democracy in Indonesia and Malaysia: Emerging Contexts and Discourse; in: Contemporary Southeast Asia Jg. 18 (1996) Nr. 3, S. 298-319.

Government of Indonesia (GOI) (1993), The 1993 Guidelines of State Policy. Jakarta (Department of Information, Directorate of Foreign Information Services).

Leftwich, Adrian (1993), Governance, democracy and development in the Third World; in: Third World Quarterly Jg. 14 (1993) Nr. 3, S. 605-624.

Linz, Juan J. (1996): Stichwort "Autoritäre Regime", in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München: Piper (4. Auflage).

Machetzki, Rüdiger (1997), Wahlen in Indonesien – Festigung des labilen Status Quo?; in: SÜDOSTASIEN aktuell (Hamburg), Juli 1997, S. 322-324.

Macintyre, Andrews (1991), Business and Politics in Indonesia; Sydney: Allen & Unwin.

Nohlen, Dieter (1993), Stichwort "Autoritäre Regime", in: ders. (Hrsg.) Lexikon Dritte Welt, Reinbek bei Hamburg:rororo.

Poppe, Manfred (1994), Handlungsformen dezentraler Entwicklungsplanung - dargestellt am Beispiel Indonesien; Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund (IRPUD) (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 67)

Rohdewohld, Rainer (1995), Public Administration in Indonesia, Melbourne: Montech Pty (For the Graduate School of Government, Monash University).

- (1997), Indonesian Administrative Tradition; in: International Encyclopedia of Public Policy and Administration, hrsg. von Jay M. Shafritz, Boulder/Colorado: Westview Press.

Schmidt, Helmut (1997), Zeit, von den Pflichten zu sprechen!; in: Die Zeit (Hamburg) Nr. 41 (3. Oktober 1997).

Senghaas, Dieter (1995), Über asiatische und andere Werte; in: Leviathan, Heft 1 (1995), S. 3-12.

Soedjati, Djwandono (1997), Elections in the Political System of the New Order; in: The Indonesian Quarterly Jg. XXV (1997) Nr. 2, S. 94-97.

Thoolen, Hans (1978), *Indonesia and the Rule of Law. Twenty Years of New Order Government*. London: Francis Pinter.

United Nations Development Programme-(UNDP) (1994a), *Human Development Report 1994*, Oxford/New York: Oxford University Press.

- (1994b), *Development Co-operation Report Indonesia*, Jakarta.

- (1996), *Human Development Report 1996*, Oxford/New York: Oxford University Press.

World Bank - (1994), *Indonesia – Environment and Development*; Washington D.C.

- (1995), *Indonesia - Improving Efficiency and Equity. Changes in the Public Sector's Role*. Washington D.C.

2.3 Länderarbeitsgruppe Kenia

Siegmar Schmidt

»Dilemmata der Demokratieförderung in Kenia: Möglichkeiten und Grenzen von politischer Konditionalität und Positivmaßnahmen«

2.3.1 Einführung

Kenia Ende der 80er Jahre: Oppositionelle werden unter vagen Anklagen verhaftet und gefoltert, regierungskritische Zeitungen verboten und sozial und politisch motivierte Unruhen gewaltsam von der Polizei niedergeschlagen (Mair 1994: 32). Von Seiten der Entwicklungshilfegeber werden diese Menschenrechtsverletzungen sowie die grassierende Korruption scharf kritisiert. Im Kenia des Jahres 1997 scheint sich wenig geändert zu haben: Im Vorfeld der Präsidentenwahlen vom 29. Dezember 1997 kommt es zu blutigen Ausschreitungen, bei denen die Polizei mindestens neun Anhänger der Opposition tötet und Hunderte verletzt. Amnesty International (AI) beschuldigt die Regierung, willkürliche Festnahmen, Folter, Mißhandlungen sowie Tötungen von Oppositionellen durch die Polizei gehörten weiterhin zum Alltag (SZ 11.9.1997). 'Ethnische' Unruhen erschüttern die Touristenzentren und fügen dem Land schweren wirtschaftlichen Schaden zu. Präsident Moi und die Regierungspartei KANU stehen vor dem Gewinn der zweiten Wahlen seit der Wiedereinführung des Mehrparteiensystem Ende 1991. Eine in Parteien und diversen Gruppen der Zivilgesellschaft organisierte Opposition existiert zwar, ist jedoch wie schon 1992 nicht in der Lage, sich in einem taktischen Kompromiß auf einen Präsidentschaftskandidaten zu einigen und beraubt sich damit der Chance, die Präsidentenwahl zu gewinnen.

Dieses grob vereinfachende Bild der Entwicklung Kenias in den zurückliegenden acht Jahren demonstriert, daß es einerseits zweifellos positive Veränderungen¹ gegeben hat, andererseits ein Systemwechsel von einem repressiv-autoritären zu einem stärker demokratischen System ausgeblieben ist. Kenia wird von Politikwissenschaftlern daher in die Kategorie afrikanischer Länder eingeordnet, in denen zwar ein Liberalisierungsprozeß (mit Gewährung einiger Grundrechte, z.B. Pressefreiheit) stattgefunden hat, der Demokratisierungsprozeß im Sinne eines Machtwechsels aber steckengeblieben bzw. blockiert ist (Schubert/Tetzlaff 1998).

Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht die Analyse der Politik der westlichen Gebergemeinschaft² gegenüber Kenia während der letzten sieben Jahre. Da eine umfassende Darstellung im Rahmen dieses kurzen Beitrages nicht möglich ist, stehen die folgenden drei Fragen im Mittelpunkt des Interesses:

- a) Mit welchen Strategien und Instrumenten versuchten die Geber, Menschenrechte und Demokratie in Kenia durchzusetzen?
- b) Wie reagierte die kenianische Regierung auf den Druck der wichtigsten Geberländer?
- c) Welche Erfolge und Mißerfolge hat die Politik der Geber aufzuweisen?

¹ So existiert mittlerweile eine regierungskritische Presse, und zahlreiche Parteien, Menschenrechts- und Bürgerrechtsgruppen wurden gegründet.

² Unter Gebergemeinschaft werden die wichtigsten Staaten, die Entwicklungsleistungen erbringen zusammengefaßt. Der Beitrag konzentriert sich auf die größten Geber von Entwicklungshilfe, die USA, Großbritannien und Deutschland.

Nach einer kurzen Definition der zentralen Begriffe Konditionalität und Positivmaßnahmen ist die Analyse chronologisch aufgebaut. Das Verhalten der Geber und die Reaktionen der kenianischen Regierung werden in drei Phasen (1991/1992, zwischen 1993 und 1996 sowie 1997) näher untersucht. Dabei stehen die Position bzw. Strategie der USA und Deutschlands im Zentrum der Analyse. Die Konzentration auf die USA und Deutschland kann damit gerechtfertigt werden, daß diese beiden Staaten durch ihre politischen Forderungen eine zentrale Rolle für die Demokratisierung und die Verwirklichung der Menschenrechte spielen. Abschließend werden die Ergebnisse der Analyse in zehn Thesen zusammengefaßt.

2.3.2 Instrumente der Demokratieförderung: Politische Konditionalität und Positivmaßnahmen

Im folgenden soll unter dem Begriff der politischen Konditionalität die Kopplung von Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit an die Erfüllung bestimmter politischer Kriterien verstanden werden. Konditionalität kann sowohl positiv als auch negativer Art sein: Positiv bedeutet, daß die Erfüllung bestimmter demokratischer oder menschenrechtlicher Standards durch Regierungen mit zusätzlichen Entwicklungshilfeleistungen 'belohnt' wird, negativ hebt demgegenüber auf den Entzug bereits zugesagter oder geplanter Leistungen im Falle der Mißachtung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien ab. Das Konzept der politischen Konditionalität bei der Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit wird mittlerweile von allen wichtigen Gebern, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß, berücksichtigt.³ Der Entwicklungshilfeausschuß der OECD, das

³ Auf die Entstehung des Konzeptes kann hier nicht näher eingegangen werden. Von zentraler Bedeutung war sicherlich erstens das Ende des Kalten Krieges. In dieser Zeit war die Vergabe von Entwicklungshilfe vor allem von der jeweiligen ideologischen und strategischen Position des betreffenden Landes abhängig. Dies ließ die westlichen Staaten über Menschenrechtsverletzungen großzügig hinwegsehen. Zweitens war die ökonomische Konditionalität besonders in Afrika aus Sicht der Weltbank an 'ungünstigen politischen Rahmenbedingungen' gescheitert und ließ den Ruf nach politischen Reformen laut werden. Drittens wurden Fragen der Menschenrechte durch die Arbeit

Development Assistance Committee (DAC), erklärte politische Konditionalität explizit zu einem Kriterium für die Kreditvergabe. Im Unterschied zur ökonomischen Konditionalität der 80er Jahre in Form von Strukturanpassungsprogrammen (SAPs), die eine Kreditvergabe von der Erfüllung ökonomischer Reformen in Richtung auf eine größere Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft abhängig machte, betont das neue Konzept vor allem politische Kriterien für die Kreditvergabe. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) definierte 1991 fünf Kriterien, die bei der Leistungsvergabe berücksichtigt werden sollten:

1. Beachtung der Menschenrechte,
2. Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß,
3. Gewährleistung von Rechtssicherheit,
4. Schaffung einer 'marktfreundlichen' Wirtschaftsordnung und
5. Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns⁴.

Diese weit gefaßten Kriterien des BMZ, die sich mehr oder minder explizit bei allen Geberstaaten finden, lassen nach Auffassung des BMZ bewußt breite Spielräume offen.

transnationaler NROs auf die Agenda der internationalen Politik gesetzt, und Regierungen standen unter Handlungsdruck, Menschenrechtsverletzungen nicht länger hinzunehmen. Viertens war das völkerrechtlich in der UN-Charta verbriefte Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten im Bereich der Menschenrechte durch die Praxis der UN-Interventionen und das Schlußdokument der Wiener UN-Menschenrechtskonferenz von 1993 zunehmend relativiert worden. Vgl. zum Konzept der politischen Konditionalität und zur Kritik Sörensen (1993), Stokke (1995) und Hanisch (1996).

⁴ Letzteres bedeutet, daß die Regierungspolitik eines Entwicklungslandes vor allem auf eine Verbesserung der sozialen und ökonomischen Lage der Bevölkerung ausgerichtet sein muß und nicht auf beispielsweise hohe Rüstungsausgaben. Die Kriterien finden sich abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung, 16.10.1991, S. 893-895.

Unter 'positiven Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten' (Heinz 1994; Waller 1995) wird in der Regel ein weites Spektrum an Maßnahmen verstanden, die

- erstens zum Aufbau demokratischer Institutionen (im weitesten Sinne Wahlhilfe, Unterstützung von Parteien, Parlamenten, unabhängigen Medien etc.) beitragen,
- zweitens Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Gruppen fördern,
- drittens auf Reformen staatlicher, bislang undemokratischer Institutionen, insbesondere im Rechtsbereich abzielen (Ausbildung von Juristen, Prozeßhilfen etc.).

Im Falle autoritärer und reformunwilliger Regime konzentrieren sich die Maßnahmen vor allem auf die Förderung – 'empowerment' – der sog. Zivilgesellschaft (civil society). Zur Zivilgesellschaft werden in diesem Beitrag alle Gruppen gerechnet, die erstens vom Staat weitestgehend autonom sind, zweitens deren gewaltfreie Aktivitäten auf die öffentliche Sphäre gerichtet sind und drittens die demokratie- und menschenrechtskompatible Ziele verfolgen⁵.

2.3.3 Die erzwungene Öffnung des politischen Systems 1991

Kenia galt seit seiner Unabhängigkeit in den Augen der Gebergemeinschaft, insbesondere im Vergleich zur Mehrheit afrikanischer Staaten, als Hort politischer Stabilität, als ein ökonomisch prosperierendes Land und geostrategisch als treuer Verbündeter des Westens

⁵ Trotz, oder gerade wegen seiner Unbestimmtheit hat der Begriff der Zivilgesellschaft Karriere gemacht und wird von einigen zum 'deus ex machina' in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hochstilisiert. Vgl. zum Konzept Lauth/Merkel (1997) sowie das Themenheft der Zeitschrift 'Neue soziale Bewegungen' (Heft 1, März 1997).

im Kalten Krieg. Erst Mitte der 80er Jahre wurde von Seiten Norwegens und Dänemarks zunächst noch verhaltene Kritik an Menschenrechtsverletzungen des seit einem gescheiterten Putschversuch von 1982 zunehmend repressiveren Regime und der Korruption geübt (Mair 1994: 25-39). Der 'Schmusekurs' der Gebergemeinschaft wurde Anfang der 90er Jahre abrupt und für Präsident Moi überraschend beendet. Den Anfang machte Norwegen, das aus Protest gegen die Verhaftung eines Oppositionellen seine Entwicklungsleistungen an Kenia im Juli 1990 einstellte, woraufhin die kenianische Regierung die diplomatischen Beziehungen abbrach. Neben den zunehmenden Menschenrechtsverletzungen übten die Geber seit Mitte der 80er Jahre Kritik an der sich endemisch ausweitenden Korruption, die sich nicht zuletzt in der Veruntreuung von Entwicklungshilfe zeigte. Die politische Kehrtwende der Geber hatte neben der Korruption mindestens zwei weitere wichtige Gründe: Zum einen nahmen Menschenrechte und Demokratie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einen prominenten Platz in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein – im Unterschied zu früheren reinen Lippenbekenntnissen –; zum anderen formierte sich innerhalb Kenias eine breite Oppositionsbewegung, zunächst unter Führung zivilgesellschaftlicher Gruppen (Law Society of Kenya, Kirchen, Studenten etc.). Aufgrund der permanenten Versuche der Regierung, die Opposition mundtot zu machen, appellierten prominente Oppositionelle in einem offenen Brief Ende 1991 direkt an die Kenia-Konsultativgruppe des Pariser Klubs, dessen Sitzung über die Verlängerung von Kreditlinien für Kenia unmittelbar bevorstand.⁶ Verstärkt wurde der Druck auf die Geberstaaten durch transnationale NROs wie Amnesty International und Africa Watch (Mair 1994: 39). Ein schwerer taktischer Fehler unterlief der Regierung Moi, als sie, ebenfalls im November 1991, eine Demonstration für die Einführung des Mehrparteiensystem trotz der Anwesenheit westlicher Botschafter mit Gewalt niederschlagen ließ. Diese Demonstration politischer Gewalt, der Druck der NROs und lange aufgetauter Unmut über Korruption, Mismanagement und Menschen-

⁶ Vgl. den Text des Briefes, abgedruckt in der Frankfurter Rundschau vom 21.11.1991.

rechtsverletzungen⁷ führten dazu, daß die Konsultativgruppe am 25.11.1991 350 Millionen Dollar nicht-projektgebundene, kurzfristig auszahlende Hilfe von insgesamt eine Mrd. an Entwicklungshilfe sperrte. Nur wenige Tage später, am 3.12.1991, beschloß ein KANU-Sonderparteitag die Aufhebung des Artikels 2a der Verfassung, der 1982 das Einparteiensystem unter Moi festgeschrieben hatte.

Dem raschen Erfolg der negativen politischen Konditionalität Ende 1991 lagen folgende Ursachen zugrunde:

Die kenianische Regierung war zu diesem Zeitpunkt sehr abhängig von der Verlängerung der Kreditlinien.⁸

- Innerhalb der Gebergemeinschaft bestand weitgehende Einigkeit. Die ehemalige Kolonialmacht und der für Kenia wichtige Handelspartner Großbritannien, das traditionell aus Rücksicht auf seine wirtschaftlichen Interessen und in Hinblick auf eine mögliche Gefährdung seiner zahlreichen Staatsbürger im Land nur zurückhaltend Kritik an der kenianischen Regierung äußerte, vermochte die von den USA, Skandinaviern und Deutschen verfolgte 'harte Linie' nicht aufzuweichen. Mit der Einrichtung eines informellen Koordinationsinstrumentes ("Serious minded donors") auf Initiative des deutschen und amerikanischen Botschafters, wurden die organisatorischen Voraussetzungen für eine koordinierte Geberpolitik geschaffen (Waller 1995: 118).
- Die Leitfiguren der 'hardliner', der amerikanische Botschafter und konservative Ex-Journalist Smith Hempstone und sein deutscher Kollege Bernd Mützelburg waren persönlich sehr engagiert und verfügten über die politische Rückendeckung aus Washington und Bonn.

⁷ Vgl. für die USA die Darstellung bei Schmitz (1997: 13), der bereits seit 1987 eine zunehmende Kritik der USA an Menschenrechtsverletzungen in Kenia konstatiert.

⁸ Nach Angaben von Waller (1995: 118) finanzieren die Geber ca. 90% der kenianischen Entwicklungsleistungen.

- Die Forderung der Geber war im Vergleich zur Demokratieförderung in anderen autoritären Staaten zwar weitreichend, aber zielte nicht direkt auf einen Systemwechsel. Die Begrenzung der Forderungen war eine Erfolgsbedingung für die politische Konditionalität.

Die Liberalisierung des politischen Systems ist der bislang größte Erfolg der politischen Konditionalität der Geber. Sie erhöhten dadurch die politischen Spielräume der kenianischen Opposition und ermöglichten die Fortsetzung des durch die Opposition eingeforderten Demokratisierungsprozesses.

Die Erzwingung des Mehrparteiensystems durch die Geberstaaten bedeutete noch keineswegs einen Systemwechsel. Im folgenden, von der Regierung immer wieder verlängerten Zeitraum bis zu den Wahlen, die erst ein Jahr nach der Zulassung von Parteien erfolgten, versuchte die Regierung mit einer geschickten Strategie die Wahlchancen der Opposition zu verringern. Die Regierung Moi konnte dabei auf ihren nahezu ungehinderten Zugriff auf finanzielle Ressourcen und ihre Verfügungsgewalt über die Sicherheitskräfte bauen. Sie besaß so einen strategischen Vorteil gegenüber einer noch nicht konfliktfähigen Opposition. Hinzu kam, daß zahlreiche Verfassungsbestimmungen und einige aus der Kolonialzeit stammende Sicherheitsgesetze gegen die Opposition verwendet werden konnten. Während und auch nach Beendigung des Wahlkampfes gingen Sicherheitskräfte weiterhin mit Gewalt gegen Anhänger und Politiker der Opposition vor (Mair 1994: 106). Unzureichender Medienzugang, eine Fülle von 'kleineren' technischen Manipulationen und eine Wahlkreiseinteilung, die die KANU kraß bevorteilte, behinderten den Wahlkampf der Opposition und verringerten ihre Aussichten in den Wahlen (Mair 1994: 105-109; Schmidt 1996: 320-321). Ein weiteres Element der 'Demokratieverhinderungsstrategie' Moisis bestand im Schüren bzw. der Duldung 'ethnischer' Konflikte. Wie zur Bestätigung von Moisis Warnung an die Geber, daß ein Mehrparteiensystem ethnische Konflikte zur Folge haben würde, brachen zwischen September 1991 und Juli 1992 – also bis in den Wahlkampf hinein – Konflikte im Rift Valley zwischen Angehörigen von Min-

derheiten-Ethnien, die den Präsidenten stützten, und Angehörigen anderer Ethnien, die zumindest zum größten Teil auf Seiten der Oppositionspolitiker standen, aus. Aufgestachelt von lokalen KANU-Funktionären, die historische Animositäten wiederbelebten, und geduldet von den Sicherheitskräften gingen Angehörige der Minderheiten-Ethnien gegen die zugewanderten Angehörigen anderer Ethnien brutal vor. Bis 1993 wurden ca. 800 Menschen getötet und bis zu 250.000 Menschen befanden sich innerhalb des Landes auf der Flucht (Opondo 1996: 257).

Für ihre Wahlniederlage trugen aber auch die Opposition bzw. die kenianischen Oppositionsführer Verantwortung. Die Führer der kenianischen Parteien waren ausnahmslos Politiker der 'alten' Garde, die die zivilgesellschaftlichen Akteure der ersten Stunde verdrängt hatten. Sie erwiesen sich als unfähig zur Kooperation, und die programmatisch schwachen Parteien dienten ihnen als Vehikel für persönliches Machtstreben. Da sich die drei Oppositionsparteien nicht auf einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten einigen konnten, gewann Arap Moi mit nur 36,4% der Stimmen die Präsidentschaftswahlen. Insbesondere nach den Wahlen gelang es dem Präsidenten bzw. der KANU auch, die Opposition durch gezielte Kooptationsangebote an führende Repräsentanten zu schwächen. Die Parlamentarier der Oppositionsparteien zeigten sich ihrerseits mehrheitlich an einer konstruktiven Parlamentsarbeit nicht interessiert und enttäuschten dadurch sowohl die Geber als auch die kenianische Öffentlichkeit.

2.3.4 Der fragile Status Quo – die Geber und die Regierung zwischen 1993 und Mitte 1997

Im Zeitraum von 1993 bis Anfang 1997 blieb das Verhältnis zu den Geberstaaten weiterhin gespannt, wenngleich eine offene Machtprobe wie Ende 1991 nicht mehr stattfand. Dafür gab es mindestens drei Gründe:

- a) Die Regierung signalisierte der Gebergemeinschaft Bereitschaft zu wirtschaftlichen Reformen, indem sie versprach, die im Zuge der Strukturanpassung geforderten Maßnahmen (z.B. Reformen im Bankensektor) umzusetzen. Fortschritte bei der Privatisierung und Einsparungen im öffentlichen Dienst nach 1993 milderten die Kritik der Geber.
- b) Die Regierung Moi reagierte weitaus geschickter und flexibler auf Forderungen von Seiten der Opposition und der Geber, wenngleich ihre äußerst aggressive Rhetorik bestehen blieb.
- c) Die Strategie der Geber veränderte sich aufgrund neuer regionaler Rahmenbedingungen, dem Zerfall der informellen 'Konditionalitätskoalition' und Personalwechsel.

a) *Ökonomische anstelle von politischen Reformen*

Die Regierung zeigte sich nach dem kurzfristigen Abbruch der Beziehungen zum IWF 1993 in der Folgezeit bezüglich einer weiteren Liberalisierung der Wirtschaft insgesamt konzilianter. IWF, Weltbank und die USA gaben sich damit zufrieden und lobten die Regierung öffentlich wegen ihrer konsequenten Politik, ihre Empfehlungen umzusetzen.

Von deutscher Seite, vor allem vom BMZ, wurde der Regierung 'Entwicklungsorientierung' attestiert. Die kenianische Regierung versuchte in dieser Phase erfolgreich, durch Liberalisierung der Wirtschaft Forderungen nach politischen Reformen zu unterlaufen. Sie propagierte offen das 'chinesische Modell' - Marktwirtschaft ohne Demokratie (Peters 1996a: 263).

Insgesamt gelang es der Regierung jedoch nicht, mit den in Angriff genommenen Wirtschaftsreformen die Geber zu einer völligen Abkehr

von ihrer kritischen Haltung zu bewegen. Dies hatte mindestens drei Ursachen: Erstens blieben in einigen Bereichen, wie z.B. im Fall der Privatisierung von Staatsbetrieben und bei Reformen im Energiesektor ernsthafte Reformschritte aus. Zweitens setzten sich Korruptionsskandale größten Ausmaßes, in die auch Kabinettsmitglieder verwickelt waren, weiter fort. Die Aufarbeitung des Goldenberg-Skandals wurde von der Regierung immer wieder bewußt behindert. Drittens mahnten die Geber permanent die Verbesserung der Menschenrechtssituation und die von Moi zugesagten politischen Reformen an.

b) *Die neue Strategie der Regierung Moi*

Kritik an den politischen Zuständen im Land begegnete die Regierung mit einem neuen opportunistischen Kurs. Dies zeigte sich sowohl im Bereich der Menschenrechtsverletzungen als auch bei der Behandlung von NROs.

Auf die Kritik der Geber an den willkürlichen Verhaftungen und dem andauernden gewaltsamen Vorgehen der Sicherheitskräfte reagierte die Regierung mit der Freilassung politischer Gefangener, und Gerichte erhoben in einzelnen Fällen sogar Anklage gegen Angehörige der Polizei. Die Regierung Moi kam jedoch nicht allen Forderungen nach durchgreifenden Verbesserungen bezüglich der Menschenrechte und grundlegenden politischen Reformen nach. Die Taktik der Regierung war es dabei, zunächst Zugeständnisse zu machen und Verhandlungsbereitschaft mit der Opposition zu signalisieren. Die jeweils, zu meist im Vorfeld der Treffen der Konsultativgruppe öffentlich angekündigten Gesetzesvorhaben blieben dann jahrelang ohne Folgen. Beispielsweise setzte die Regierung bereits 1993 zwei Kommissionen zur Reform der Sicherheitsgesetze und der Strafprozeßordnung ein, denen es in vier Jahren nicht gelang, Reformvorschläge auszuarbeiten. Im September 1997 verschob die Regierung diese Reformvorhaben auf die Zeit nach den Wahlen.

Ein weiteres Beispiel für die flexible Strategie der Regierung gegenüber Gebern und Opposition stellt die Unterzeichnung der UN-Anti-Folter-Konvention durch die kenianische Regierung im Februar 1997 dar. Einerseits ist die lange hinausgezögerte Unterzeichnung als ein Fortschritt zu bewerten, denn die Menschenrechtspolitik der Regierung wird daran in Zukunft gemessen werden. Andererseits diente sie dazu, die Gebergemeinschaft zu beruhigen und die anstehenden Verhandlungen der Konsultativgruppe im Sinne der Regierung zu beeinflussen.

Es ist aufgrund der mehr rhetorischen als tatsächlichen Reformbereitschaft im Bereich der Menschenrechte daher keine Überraschung, daß die Menschenrechtslage in Kenia insgesamt schlecht blieb. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß es durchaus Schwankungen gab. Während Mair (1994) für 1993 eine Verbesserung konstatiert, klagt Amnesty International seit 1994 in jedem Bericht wiederholt über willkürliche Verhaftungen, Folter, Mißhandlungen und Vergewaltigungen in der Haft (AI 1995-1997). Verbesserungen können daher laut Amnesty-Berichten allenfalls marginaler Natur sein. Der von AI aufgenommene Dialog mit der Regierung über Menschenrechtsverletzungen blieb bislang ohne substantielle Ergebnisse. Kritik von Seiten AIs oder bi- und multilateraler Geber an der Menschenrechtspraxis begegnete die Regierung aggressiv mit dem Verweis auf 'neokoloniales' Verhalten der Geber und die eigene staatliche Souveranität, die jede Einmischung verbiete.

Die Menschenrechtsverletzungen werden zwar von allen wichtigen Gebern - in unterschiedlicher Intensität - kritisiert, doch sind sie zwischen 1993 und 1997 kein Anlaß gewesen, negative politische Konditionalität anzuwenden. Denn nach Einschätzung der Geber hielten sich die Menschenrechtsverletzungen im Vergleich zu den humanitären Katastrophen in anderen Staaten noch 'in Grenzen'. Daneben setzten die Geber im Zeitraum zwischen 1993 und 1996 auf den Reformwillen der Regierung und erwarteten z.B. Reformen im Bereich der Justiz.

Im Verlaufe der 80er Jahre war die Anzahl einheimischer und ausländischer NROs stark angestiegen. Während die Regierung die Entwicklungsarbeit der NROs lange Zeit ausdrücklich begrüßt hatte, versuchte sie ab Mitte der 80er Jahre deren Arbeit zu kontrollieren oder, wie es im offiziellen Sprachgebrauch hieß, zu 'koordinieren'. Im November 1990 legte sie mit dem NRO Coordination Bill ein Gesetz vor, das eine weitgehende Kontrolle und Reglementierung der NRO-Aktivitäten vorsah. Die kenianischen und ausländischen NROs schlossen sich daraufhin auf nationaler Ebene zu einem Dachverband zusammen, der gegen die Absicht der Regierung protestierte und Kontakt zu den Gebern aufnahm, um sie zu veranlassen, das geplante Gesetz zu entschärfen. Die Geber, u.a. UNDP und die Ford-Foundation finanzierten die zahlreichen Koordinationstreffen des NRO-Forums. Nach zwei Jahren zeigte der gemeinsame Protest kenianischer und internationaler NROs, die ursprünglich von der Gesetzesvorlage ausgenommen waren, sowie der Regierungen westlicher und multilateraler Geber, Wirkung: Die Regierung änderte das bereits verabschiedete Gesetz in wesentlichen Punkten ab, wodurch die weitere Arbeit der NROs nicht gefährdet wurde. Die Regierung gab in dem Augenblick nach, in dem die Geber finanzielle Sanktionen erwogen und die NROs die Einstellung ihrer Arbeit androhten (Ndegwa 1993: 36). Der jahrelange Streit um das NRO-Gesetz belegte allerdings, daß die kenianische Regierung die NROs als Bedrohung betrachtete.

c) *Veränderungen auf Seiten der Geber*

Im Zuge der Somalia-Krise erhöhte sich aus logistischen und strategischen Gründen Kenias Bedeutung für die USA, wodurch die amerikanische Kritik an der autoritären Herrschaftspraxis schwächer wurde. Angesichts der politischen Instabilitäten in zahlreichen afrikanischen Ländern und des Zerfalls staatlicher Autorität in Liberia, Zaire sowie des ruandischen Genozids galten in der Perzeption der Geber Kenia, und in noch stärkerem Maße Uganda, als Stabilitätsanker in der Region Ostafrika. Es ist erstaunlich, daß sich die Kritik am Herrschaftsstil Moïse trotz dieser für die kenianische Regierung gün-

stigen Rahmenbedingungen nur kurzfristig abschwächte. Allerdings ließ diese neue Situation eine Rückkehr zur negativen Konditionalität unwahrscheinlich werden. Innerhalb der Konsultativgruppe drängte vor allem Deutschland auf eine harte Linie gegenüber dem Moi-Regime.

Deutlichere Auswirkungen auf den Kurs der Geber hatten aber personelle Neubesetzungen der Botschaften der USA und der BRD: Smith Hempstone wurde 1993 durch die weitaus zurückhaltendere Diplomatin Aurealia Brazeal ersetzt, Mützelburg verließ im Oktober 1995 Kenia, um einen neuen Posten in Estland anzutreten. Damit hielt ein weitaus vorsichtigerer ('stille Diplomatie', wie sie Großbritannien bis 1995 favorisierte) und ein der Regierung gegenüber auch im Ton verbindlicherer Stil Einzug. Die Folgen waren, daß erstens die informelle Kontaktgruppe im Land geschwächt wurde und zweitens die Entscheidungsfindung der Geber sich wieder stärker zur Konsultativgruppe, die nur relativ selten tagt, verlagerte. Während die USA eher eine moderatere Position nach Hempstones Abschied einnahmen, veränderte sich die britische Position in die entgegengesetzte Richtung während des Jahres 1995. Die britische Regierung gab ihre bis dahin zurückhaltende Haltung auf und kritisierte offen und vehement die kenianische Regierung. Die Regierung Moi reagierte darauf, wie auch im gleichen Jahr im Falle des deutschen Botschafters Mützelburg, äußerst aggressiv und verschärfte damit die Spannungen.

Dieser rhetorischen Aggressivität und maßlosen Kritik entgegen allen diplomatischen Gepflogenheiten liegt kein erkennbares, politisches und damit rationales Kalkül zugrunde. Eher ist es Ausdruck emotionaler Betroffenheit eines Präsidenten, der sich 'ungerecht' von der 'undankbaren' Gebergemeinschaft behandelt fühlt (FAZ 4.8.1995). Von einem kenianischen Autor wird Moïs Verhalten gegenüber jeglicher Opposition daher auch als 'paranoid' bezeichnet (Kariuki 1996). Politisch relevant für die Gebergemeinschaft wird diese tatsächliche oder vermeintliche 'Paramoia' des Präsidenten - so der Titel eines Aufsatzes - dann, wenn Panik und bewußtes Eskalieren der Lage infolge der Sabotagestrategie des Demokratisierungsprozesses die Gefahr eines Bürgerkrieg in den Augen der Gebergemeinschaft real werden las-

sen. Befürchtet wird von der Gebergemeinschaft, daß die Gegenstrategie Moïs mit Spaltungsversuchen der Opposition sowie das Schüren sozialer und ethnischer Konflikte außer Kontrolle gerät und eine Eigendynamik entwickeln könnte.

2.3.5 Positive Maßnahmen - eine elegante 'soft-strategy'?

Zweifellos stellte der Wahlsieg Moïs Ende 1992 einen Rückschlag für die Demokratieförderungspolitik der Gebergemeinschaft dar. Enttäuschung herrschte besonders über die mangelnde Kompromißfähigkeit der parteipolitischen Opposition bzw. deren ehrgeizige Führer, die auch in den folgenden Jahren fortbestehen blieb. Das Interesse der Gebergemeinschaft an Kenia ließ zwar nach, doch es kam keineswegs zu einem Rückzug der Geber, wie beispielsweise im Transitionsprozess Zaires Anfang der 90er Jahre. Die politische Situation nach den Wahlen vom Dezember 1992 und die Strategie der Regierung Moïs, die weder spektakuläre Menschenrechtsverletzungen zuließ noch den offenen Konflikt mit der Gebergemeinschaft suchte, bot keinen Ansatzpunkt für eine erneute Anwendung oder gar massive Drohung mit negativer Konditionalität. Wie bereits erwähnt, schwand auch der Zusammenhalt der Geberkoalition aus verschiedenen Gründen. Insbesondere auf Seiten der USA gewann im Laufe der Jahre 1994 bis 1996 die 'Stabilität' Kenias als Ziel der USA an Bedeutung. Zusammengekommen waren dies Faktoren, die dazu führten, daß die Geber bis Anfang 1997 fast ausschließlich auf positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und zur Verbesserung der Menschenrechtssituation setzten. Neben den beiden 'klassischen Zielen' von Positivmaßnahmen - Aufbau demokratischer Institutionen und Stärkung der demokratischen Zivilgesellschaft - kam als drittes Ziel der Geber noch die Förderung des politischen Dialogs zwischen Regierung und Opposition einerseits und innerhalb der zerstrittenen Opposition andererseits hinzu. Dieses Ziel hatte insbesondere die deutsche Vertretung mit Botschafter Mützelburg an der Spitze (Mützelburg 1994) über die politischen Stiftungen verfolgt.

Da es an dieser Stelle nicht möglich ist, alle Programme und Maßnahmen im Bereich Positivmaßnahmen vollständig aufzulisten, werden im folgenden einige Kernbereiche für positive Maßnahmen der USA und der BRD kurz skizziert (Stand 1996):

a) *Aktionsfelder der USA in Hinblick auf Menschenrechts- und Demokratieförderung*

Unter Federführung von USAID lassen sich aus der Vielzahl von Einzelmaßnahmen folgende Schwerpunkte amerikanischer Demokratie- und Menschenrechtsförderung identifizieren:

- Unterstützung einer Verfassungsreform, Beratung und Schulung von NRO-Angehörigen in Hinblick auf deren mögliche Teilnahme an der von der Regierung versprochenen und 1997 in Gang gesetzten Verfassungsreformdiskussion,
- 'Capacity-building' von NROs, d.h. Verbesserung der Infrastruktur und Kommunikationsmöglichkeiten von NROs,
- Stärkung der Rechtsstaatlichkeit durch Rechtsberatung, Informationssammlung von Rechtsverstößen, technische Verbesserungen für Gerichtsverfahren, Ausbildung von Juristen; das Ziel ist die Verbesserung der Menschenrechtslage durch mehr Transparenz und einen höheren Professionalisierungsgrad der Juristen,
- Wahlvorbereitung, Einrichtung eines 'Civic education programs', Identifikation von Gruppen, die für Wahlbeobachtung ('monitoring') geeignet sind; dies sind aus amerikanischer Sicht vor allem die Kirchen bzw. den Kirchen nahestehende Gruppen.

Der Löwenanteil der zur Verfügung stehenden Mittel im Bereich Demokratisierungshilfe (Democracy and Governance Program) fließt

in Projekte zur 'civic education', gefolgt von 'capacity building'- und Frauenprojekten. Eindeutig stehen damit Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft im Vordergrund. Erklärte Absicht ist es, Ressourcen vorbei an den in der Regel korrupten staatlichen Stellen direkt förderwürdigen Gruppen zukommen lassen. Eine Ausnahme stellen lediglich Maßnahmen zur Verbesserung des Rechtssystems dar, in dem eine Kooperation mit staatlichen Stellen unumgänglich ist. Unklar ist, inwieweit eine diskutierte Kontaktaufnahme mit KANU-Politikern tatsächlich erfolgte. Gezielte Aktivitäten in Hinblick auf Wahlvorbereitung und -beobachtung wurden erst im Verlaufe des Jahres 1996 unternommen.

b) *Aktionsfelder der deutschen EZ in Hinblick auf Menschenrechte und Demokratie*

Die deutsche EZ mit Kenia setzte bis 1993 auf eine Kombination aus Makro-Konditionalität und positiven Maßnahmen. Die finanzielle Zusammenarbeit wurde daher phasenweise ausgesetzt (Waller 1995: 119-120). Seit 1993 konzentriert sich die deutsche Demokratieförderungspolitik, wie die amerikanische, auf positive Maßnahmen⁹. Im Unterschied zu den USA verfügt die BRD mit den politischen Stiftungen, die seit langem im Land aktiv sind, über ein für Demokratieförderung prädestiniertes Instrument. Die deutschen politischen Stiftungen sind zwar der Generallinie der deutschen Politik nahe, doch gleichzeitig formal autonom und kennen die Verhältnisse vor Ort in der Regel sehr gut, da sie z.T. schon jahrzehntelang präsent sind. Sie verfügen über große Handlungsspielräume, und es fällt ihnen daher wesentlich leichter, Kontakte anzubahnen oder bestimmte Gruppen zu unterstützen. Dementsprechend laufen Projekte zur Demokratieförderung und Verbesserung der Menschenrechtslage fast ausschließ-

⁹ Ebenso die Demokratieförderungspolitik anderer Geber, z.B. Dänemarks; Großbritannien hingegen konzentriert sich über die Westminster Foundation vor allem auf die Wahlen und die Verfassungsreform.

lich über die politischen Stiftungen. Neben der mehr traditionellen Unterstützung von Frauen-, Jugend-Selbsthilfegruppen von Bauern und Kleingewerbetreibenden und der Kooperation mit kirchlichen Gruppen, Gewerkschaften sowie der Schulung von Führungskräften, arbeiten deutsche Stiftungen auch direkt mit Menschenrechts- und Demokratieförderungsorganisationen zusammen. Beispielsweise bestehen Kontakte der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zum Centre for Law Research International (CLARION), und die in Kenia sehr aktive Naumann-Stiftung unterstützte den Mwangaza-Trust.¹⁰ Daneben existieren noch enge Kooperationen mit Anwaltsvereinigungen und Journalistenverbänden. Damit liegt der Schwerpunkt der Arbeit eindeutig auf der Förderung der Zivilgesellschaft. Die Arbeit im Bereich Demokratie- und Menschenrechtsförderung erstreckt sich vor allem auf die Abhaltung von Seminaren zur politischen Bildung ("Civic education"), an denen Angehörige unterschiedlicher politischer Lager teilnehmen. Hinzu kommt die Organisation von Konferenzen, um Kontakte zu vermitteln, Themen durch die Presse auf die Tagesordnung zu setzen, sowie die Vergabe von Stipendien, Reiseunterstützungen etc. Die deutschen Stiftungen und andere Geber¹¹ leisteten durch zahlreiche Seminare und eine Vielzahl von Publikationen einen wichtigen Beitrag zur beginnenden Diskussion über eine Verfassungsreform. Eine Koordination der einzelnen Stiftungsprogramme und eine zumindest grobe Abstimmung mit der Botschaft und anderen in der EZ engagierten Organisationen findet monatlich auf der Basis informeller Gespräche statt. Trotzdem sind Reibungsverluste dieses dezentralen Systems nicht auszuschließen. Überdies hängt die Abstimmung und nicht zuletzt auch die Effizienz der Arbeit stark von der persönlichen Kooperationsbereitschaft und dem Engagement der Beteiligten ab.

¹⁰ Bei CLARION handelte es sich um eine Forschergruppe, die 1994 einen umfangreichen Bericht über Korruption veröffentlichte, der Mwangaza-Trust versucht als Ideen-Fabrik Koordinationsaufgaben unter zivilgesellschaftlichen Gruppen zu erfüllen (vgl. auch Peters 1996b: 60-64).

¹¹ Beispielsweise unterstützten die sehr engagierten dänischen und schwedischen Entwicklungsorganisationen die Herausgabe einer Reihe mit dem Titel "Constitutional Debate", vgl. Kibwana/Kimondo/Gathi (1996).

Das BMZ hingegen konzentriert sich bei der Projektauswahl auf die traditionellen Schwerpunkte der EZ in den Bereichen Armutsminderung, Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssituation, Infrastruktur und Schutz der natürlichen Ressourcen (Umwelt). Ein eigenes Konzept zur Demokratieförderung existiert von offizieller Seite nicht; lediglich Initiativen im Bereich Dezentralisierung können als Demokratieförderung betrachtet werden. Allerdings werden in der Regel die Projekte von Stiftungen durch das BMZ gefördert, die auf der Linie der BMZ-Kriterien liegen (z.B. civic education-Programme).

Ein grundsätzliches Problem für die Geber und die Stiftungen besteht in der Frage, inwieweit ein Dialog bzw. eine Kooperation mit Oppositionsparteien und der KANU angestrebt werden soll. Im Falle der KANU bestehen massive Zweifel am Reformwillen vieler Spitzenpolitiker. Zwar gibt es durchaus Fraktionierungen innerhalb KANUs, womit theoretisch die Möglichkeit besteht, mit reformfreudigen KANU-Politikern zu kooperieren. Bislang ist die KANU jedoch noch relativ geschlossen und die Kooperationsbereitschaft mit Gebern hält sich in Grenzen, da sie unter den gegebenen Umständen für den Einzelnen das Ende seiner politischen Karriere bedeuten könnte. Die Geber stehen in permanentem Dialog mit allen Parteien, fördern bislang Oppositionsparteien höchstens indirekt über die sie unterstützenden zivilgesellschaftlichen Gruppen. Generell bevorzugen die Geber aufgrund ihrer Enttäuschung über das Verhalten der Parteiführer der Democratic Party (DP), FORD¹²-Asili, und in geringerem Maße auch FORD-Kenya, eine direkte Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, anstatt Parteien (über Vorfeldorganisationen) zu unterstützen.

¹² Die Abkürzung FORD steht für Forum for the Restoration of Democracy. Das breite Oppositionsbündnis FORD spaltete sich im Vorfeld der Wahlen von 1992.

2.3.6 The same procedure as... oder die Renaissance der politischen Konditionalität 1997

Im Verlauf des Jahres 1997 kehrten die Geber zur Strategie politischen Konditionalität als Instrument der Demokratieförderung zurück. Den Anlaß boten nicht die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen oder die erneute Benachteiligung der Opposition im beginnenden Wahlkampf, sondern die Geber sanktionierten einen Verstoß gegen die Prinzipien von 'good governance'¹³ auf Seiten der Regierung. Das Klima gegenüber den Bretton Woods-Institutionen und den bilateralen Gebern hatte sich infolge der Sabotage der Regierung bei der (schleppenden) Aufarbeitung des Goldenberg-Skandals verschlechtert. Die Entlassung des mit der Korruptionsbekämpfung betrauten Chefs der Zollbehörde, Samuel Chebii, und die Einstellung von Ermittlungsverfahren gegen prominente Beteiligte des Korruptionsskandals brachten das Faß im Sommer 1997 zum Überlaufen. Hinzu kam die halbherzige und von massiver Korruption begleitete Privatisierung von halbstaatlichen Unternehmen (parastatals'). Der IWF suspendierte im Juli 1997 mit der Begründung, die Regierung verweigere sich den Prinzipien von 'good governance', einen 37 Mill. Dollar-Kredit (East African 21.7.1997). Zwar war die Summe eher gering¹⁴, doch angesichts der Abhängigkeit

13 Der Begriff wurde Ende der 80er Jahre von der Weltbank in die Diskussion eingeführt. Good Governance läßt sich ins Deutsche nur ungenau mit 'guter Regierungsführung' übersetzen. Von der Weltbank wird darunter in einem technisch-administrativen Sinne vor allem effizientes Regieren (sparsamer Umgang mit Ressourcen, interne Rechnungsführung etc.), verstanden. Einige Aspekte des auf den ersten Blick unpolitischen Konzepts, wie die Korruptionsbekämpfung, sind aber in der Praxis weitgehend identisch mit Forderungen im Zuge politischer Konditionalität. Von einigen Gebern wie Großbritannien und den USA werden Forderungen nach 'good governance' sogar mit Forderungen nach Demokratie gleichgesetzt (Stokke 1995: 24, 30, vgl. zum Begriff 'good governance' Nunnenkamp 1993).

14 Zum Vergleich: Die deutsche EZ betrug im Rechnungsjahr 1994/95 insgesamt 127 Millionen DM, davon waren 72 Millionen DM Entwicklungshilfe im engeren Sinne, die nicht zurückgezahlt werden mußte.

Kenias von externen Zuflüssen¹⁵ und der Signalwirkung dieser Kreditverweigerung für Investoren, bi- und multilaterale Geber (wie die EU) sowie Banken besaß die Kreditsperre erhebliche Wirkungen. Die Weltbank kündigte nur wenige Tage nach der Kreditsuspendierung durch den IWF an, Kreditlinien zu sperren; und es deutete sich an, daß wichtige bilaterale Geber wie Deutschland und Japan folgen würden¹⁶. Durch die Kreditsperre wäre es der kenianischen Regierung kaum mehr möglich gewesen, dringend notwendige Modernisierungsinvestitionen im Energiesektor vorzunehmen. Unter dem sofort nach Ankündigung der Kreditverweigerung einsetzenden Währungsverfall – der Kenia-Shilling verlor gegenüber dem US-Dollar 20% seines Wertes in wenigen Stunden – litt die Wirtschaft¹⁷, die bereits aufgrund der Unruhen in der Küstenregion Einnahmeausfälle zu verbuchen hatte. Es steht zu befürchten, daß sich die ohnehin erheblichen sozialen Spannungen¹⁸ in Folge der Krise noch weiter verschärfen würden.

Der massive Druck auf die Regierung, 'good governance'-Prinzipien zu beachten, ging Hand in Hand mit Forderungen der Geber nach politischen Reformen. Anlaß für eine verschärfte Kritik auf Seiten der Geber war die blutige Niederschlagung der politisch und sozial motivierten Unruhen, bei denen die Polizei wiederholt Demonstranten erschoss und verhaftete sowie selbst Kirchenführer verletzte. Die amerikanische Außenministerin Margret Albright erklärte ungewöhnlich

15 Auf der Basis von Berechnungen der Regierung für den Zeitraum 1996-98 gibt Bittner (1997: 25) an, daß bei einem Finanzierungsbedarf von 2,4 Mrd US-Dollar 200 Mill. nicht gedeckt sind. Sie sollten vor allem durch IWF-Kredite aufgefangen werden. Angesichts des hohen Schuldenstandes von 6,4 Mrd. US-Dollar, was 80% der Brutto-sozialproduktes ausmacht, besitzt Kenia kaum alternative Möglichkeiten, zinsgünstige Kredite aufzunehmen.

16 The Weekly Review (Nairobi) 15.8.1997.

17 Durch die Abwertung werden zwar Exporte tendenziell erleichtert, doch die Importe verteuerten sich.

18 Bittner (1997: 6) gibt an, daß 47% der ländlichen und 30% der städtischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze leben.

deutlich: "The real source of political violence in Kenya is not just the government's unacceptable strongarm tactics but its failure to take essential concrete steps to create a free and fair electoral climate." (zit. nach East African 14.7.1997). Die Geber unter erneuter Führung der USA, darunter nun auch Großbritannien, verlangten neben den seit Jahren immer wieder erhobenen Forderungen nach einer entschiedenen Bekämpfung der Korruption ein Ende des brutalen Vorgehens der Polizei und die Einberufung einer lang versprochenen Kommission zur Revision der Verfassung. Davon versprechen sich die Geber und die kenianische Opposition eine Revision der Wahlgesetzgebung, die Aufhebung von aus der Kolonialzeit übernommenen Sicherheitsgesetzen ('detention without trial') und eine Beschneidung der Kompetenzen des Präsidenten in der Justiz (der Präsident ernennt bislang alle Richter). Neben der fortlaufenden Kritik an den Menschenrechtsverletzungen wandten sich die Geber gegen die restriktive Zulassungspraxis für politische Parteien, insbesondere die Verweigerung der Registrierung der Partei SAFINA (NZZ 8.10.1997).

Angesichts des auf vollen Touren laufenden Wahlkampfes war es das Ziel der Gebergemeinschaft, die Chancen der Opposition zu verbessern. Erstens forderten die Geber, daß Behinderungen des Wahlkampfes der Oppositionsparteien, wie das gewaltsame Vorgehen der Polizei gegen deren Anhänger bei Kundgebungen aufhören müssen. Zweitens kritisierten die Geber auch stärker strukturelle Behinderungen der Oppositionsarbeit, wie z.B. eine die Regierung begünstigende Wahlkreiseinteilung¹⁹. Die Forderungen der Geber gingen damit eindeutig über die IWF-Forderungen nach 'good governance' hinaus. Daher stellt sich die Frage, inwieweit die 'good governance'-Forderungen des IWF in erster Linie politisch motiviert, d.h. von den Geberstaaten vorgeschoben worden waren, um die Regierung zu politischen Veränderungen zu zwingen. Anzeichen dafür bieten der Zeitpunkt der IWF-

¹⁹ In der Diskussion wird für dieses Ziel der Geber (und der Opposition) der Begriff 'level playing field' verwendet.

Erklärung – kurz vor den Wahlen²⁰ – und die Tatsache, daß der Unwille der Regierung, die Korruption ernsthaft zu bekämpfen, keineswegs neu war. Die Opposition begrüßte ausdrücklich die Maßnahmen der Gebergemeinschaft und rief im August 1997 zu einem Generalstreik auf, um den Druck auf die Regierung noch zu erhöhen (FAZ 7.8.1997).

Die Regierung Moi gab überraschend schnell in wesentlichen Punkten den Forderungen der Geber nach. Bereits Anfang September erreichte der IWF nach direkten Verhandlungen unter Einschluß des Präsidenten ein Abkommen. Die Kreditvergabe wurde dabei an verschiedene 'good governance'-Bedingungen geknüpft, deren wichtigste Bestimmung die Zusicherung der kenianischen Regierung ist, eine unabhängige Anti-Korruptionsbehörde mit weitreichenden Vollmachten einzurichten²¹.

Präsident Moi kündigte außerdem die Einberufung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Verfassungsrevision an, der auch Gruppen der Zivilgesellschaft angehören sollen.

2.3.7 Einige zusammenfassende Thesen zur Demokratieförderungs- und Menschenrechtspolitik in Kenia

1. Politische Konditionalität im Sinne von negativer Makrokonditionalität (Kreditsperrungen) ist sowohl Ende 1991 als auch 1997²² erfolgreich gewesen. Sie hat in beiden Fällen den Demo-

²⁰ Daher läßt sich die Konditionalität Mitte 1997 auch als eine Warnung, daß die Geber eine weitere Benachteiligung und Repressionen gegen die Opposition durch die Regierung angesichts der Hochzeit des Wahlkampfes nicht hinnehmen werden, interpretieren.

²¹ Vgl. zum Abkommen mit dem IWF Weekly Review vom 5.9.1997.

²² Der Erfolg ist umso bemerkenswerter, da die gesperrte Kreditsumme im Vergleich zu 1991, als es um 350 Mill US-Dollar ging, nur gering war.

kratisierungsprozeß vorangetrieben, wenngleich die Wirkung der 1997 durchgesetzten Maßnahmen (Einberufung einer Kommission zur Verfassungsreform) noch nicht absehbar ist. Mittels politischer Konditionalität können die Einrichtung demokratischer Institutionen (Mehrparteiensystem) erzwungen und die politischen Handlungsspielräume der kenianischen Opposition erweitert werden. Bereits die Möglichkeit, daß es zur Anwendung politischer Konditionalität kommen kann, erschwert eine massive Anwendung von Gewalt gegen die Opposition. Im Falle Kenias ist aufgrund des offensichtlich sehr begrenzten Reformwillens der Regierung Moi zumindest die Drohung mit Kreditsperrungen erforderlich, um mögliche Versuche, Errungenschaften des Demokratisierungsprozesses rückgängig zu machen, zu verhindern. Die Verhängung von Maßnahmen der politischen Konditionalität sollte daher eine Option der Gebergemeinschaft bleiben.

2. Einen Systemwechsel konnte und kann politische Konditionalität allein nicht bewerkstelligen. Die erfolgreiche Erzwingung des Mehrparteiensystems blieb eine singuläre Maßnahme. Die praktizierte, massive negative Konditionalität aus dem Jahr 1991 war ein insgesamt 'grobes' Instrument, da die Demokratisierungsfortschritte, die es unzweifelhaft gegeben hat, von der Regierung, die über umfangreiche Machtressourcen und damit Manipulationsmöglichkeiten verfügt (z.B. während der Wahlkampfzeit), unterlaufen werden können.
3. Wie die Erfahrungen der letzten sechs Jahre belegen, bedarf eine Demokratisierungsstrategie der Gebergemeinschaft sowohl politischer Konditionalität als auch Positivmaßnahmen. Wie das Beispiel des Versuches der Regierung, mittels eines Gesetzes die Arbeit der NROs stärker zu kontrollieren und zu reglementieren, zeigt, kann die Grundvoraussetzung für die Entfaltung von Positivmaßnahmen erst durch die Androhung von Sanktionen der Geberseite, also politische Konditionalität, erreicht werden. Gleichzeitig können neue, dauerhafte demokratische Strukturen mit negativer Konditionalität allein nicht erreicht werden, sondern bedürfen demokratischer institutioneller und zivilgesellschaftlicher

Neuansätze. Von den jeweiligen Bedingungen in einzelnen Ländern hängt das Mischungsverhältnis zwischen beiden unterschiedlichen Instrumenten ab.

4. Wie das Beispiel Kenia zeigt, ist für einen erfolgreichen Systemwechsel in Richtung auf mehr Demokratie und Verwirklichung von Menschenrechten die demokratische Opposition von zentraler Bedeutung. Die wesentlichen politischen Initiativen müssen aus dem Land selbst kommen. Die parteipolitische Opposition in Kenia nutzte ihre Chancen, die trotz aller Sabotageversuche der Regierung durchaus bestanden, bislang nicht. Die Opposition ist seit sechs Jahren zerstritten und politisch nur bedingt handlungsfähig. Der Einfluß der Gebergemeinschaft auf die internen Akteure der Opposition in Kenia ist begrenzt. Wiederholte Appelle, informelle Gespräche und offene Unterstützung der Vermittlungsaktionen der Kirchen mit dem Ziel einer Einigung auf einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten sowie die Aufstellung nur jeweils eines Kandidaten der Opposition pro Wahlkreis konnten eine Verhaltensänderung der Parteiführer nicht bewirken.
5. Die Erfahrungen im Zeitraum zwischen 1993 und 1997 in Kenia demonstrieren, daß die Anwendungsschwelle für politische Konditionalität auf Geberseite hoch und von einer Vielzahl von Faktoren abhängig ist. Dazu gehören Veränderungen hinsichtlich der Rahmenbedingungen und die keineswegs konstanten Geberinteressen. Die Toleranz gegenüber einem semi-autoritären Regime, dem 'Entwicklungsorientierung' und Stabilität unterstellt wird, ist hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen relativ hoch.
6. Ein Grund für die Vorsicht der Gebergemeinschaft, das Konditionalitätsinstrument anzuwenden, besteht auch in der Befürchtung, das gesamte System zu destabilisieren. Im Falle Kenias be-

steht die Gefahr, daß die Gegenstrategie des ohnehin geschwächten Staates²³ zum Zerfall staatlicher Autorität infolge eines Bürgerkrieges führt. Denkbar ist beispielsweise, daß die skrupellosen Versuche von KANU-Politikern, die 'ethnische Karte' zu spielen, eine auch von der Regierung nicht mehr zu kontrollierende Eigendynamik entwickeln. Dies macht eine häufigere Anwendung von Konditionalität zu einem riskanten Unternehmen.

7. Das Ziel der politischen Konditionalität bestand 1991 darin, den Demokratisierungsprozeß voranzutreiben und die Grundlagen für einen Systemwechsel zu legen. Die anhaltenden schweren Menschenrechtsverletzungen in Kenia wurden von der Gebergemeinschaft nicht explizit sanktioniert. Eine nachweisbare Verbesserung der Menschenrechtssituation durch politische Konditionalität konnte nicht erreicht werden. Eine Verbesserung der Menschenrechtssituation war vielmehr indirektes Ziel der politischen Konditionalität, denn von einem demokratischeren System kann nach allgemeiner Erfahrung eine weitaus stärkere Respektierung der Menschenrechte erwartet werden. Im Unterschied zu westlichen Regierungen, die mit Konditionalität institutionelle Reformen erzwingen, gingen kenianische und internationale Menschenrechtsorganisationen, häufig in enger Kooperation, viel stärker auf das Thema Menschenrechte ein.
8. Angesichts der relativ ausdifferenzierten Zivilgesellschaft Kenias (Peters 1996b) bildet die breite Palette positiver Maßnahmen einen sinnvollen Ansatzpunkt zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung. Die Geber konzentrierten sich sehr stark auf die Förderung von Gruppen der Zivilgesellschaft. Mit Ausnahme von Wahlhilfe und -durchführung war dagegen die Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen sowohl hinsichtlich der aufgewendeten Mittel als auch der Anzahl an Programmen zweit-

²³ Bittner (1997: 26:27) konstatiert in einigen Regionen vor allem in Norden des Landes, aber auch in einigen Vierteln Nairobis eine "Auflösung staatlicher und institutioneller Strukturen" und die Entstehung rechtsfreier Räume.

rangig. Der Grund dafür liegt in der mangelnden Reformbereitschaft des autoritären Systems, das z.B. Reformen im Justizbereich und der lokalen und regionalen Verwaltung höchstens halbherzig unterstützt.

9. Positive Maßnahmen zielen langfristig auf Veränderungen und erfordern auf der Geberseite Geduld. Angesichts der Erfolgsdrucks, unter den insbesondere die Dritte-Welt-Politik in westlichen Staaten geraten ist, des zunehmend engeren finanziellen Spielraums der Geber und möglicher Veränderungen in der Geberpolitik infolge von Wahlen ist es fraglich, ob eine derartige Langzeitstrategie durchgehalten werden kann. Dies gilt allerdings nicht im gleichen Maße für NROs bzw. politische Stiftungen, die häufig Träger von Positivmaßnahmen sind. Abschließende Bewertungen über erfolgreiche Ansatzpunkte und Strategien von Positivmaßnahmen sind in Kenia, wie auch in vielen anderen Fällen, nicht möglich. Dies liegt daran, daß diese Strategie relativ jung ist, Ursache-Wirkungszusammenhänge oftmals nicht eindeutig hergestellt werden können und erst langfristig Wirkungen festzustellen sind. Die Evaluierung von Positivmaßnahmen steht daher noch am Anfang.
10. Zu einer durchgreifenden Verbesserung der Menschenrechtssituation in Kenia haben Positivmaßnahmen bislang, abgesehen von Einzelfällen, nicht beigetragen. Auch haben alle Maßnahmen, die einen Dialog zwischen den verschiedenen oppositionellen Kräften mit dem Ziel von Kompromissen hatten, keine Früchte getragen. Erreicht wurde allerdings eine beträchtliche Stärkung von zivilgesellschaftlichen Gruppen, die der Regierung (und vielfach den Oppositionsparteien) kritisch gegenüberstehen. Auf sie konzentrieren sich die Anstrengungen und langfristigen Hoffnungen der Gebergemeinschaft.
11. Positivmaßnahmen sind keineswegs eine problemlose Alternative zu Konditionalität: 'Altbekannte' Probleme der 'traditionellen'

Entwicklungszusammenarbeit bei der Partnerwahl²⁴, regionale Einseitigkeiten²⁵, Konkurrenz unter Gebern um die 'beste' NRO²⁶ sind nur einige praktische Probleme dieser Strategie. Ferner besteht die Gefahr, daß die Geber eine Vielzahl von politischen NROs am Leben erhalten, die nur wenig Verbindung zur kenianischen Gesellschaft besitzen und die im Falle nachlassender Unterstützung nicht überlebensfähig sind.²⁷ Langfristig kann das 'empowerment' der Zivilgesellschaft im Falle eines Systemwechsels auch Probleme aufwerfen, da aus einer starken Zivilgesellschaft (und bei schwachen Parteien) durchaus Veto-Gruppen das Regieren einer demokratischen Regierung erschweren können.

Wie der erneute Wahlsieg Mois Ende 1997 demonstrierte, ist es weder mit politischer Konditionalität noch der Vielzahl an Positivmaßnahmen gelungen, einen Systemwechsel, der die Voraussetzung für eine durchgreifende Besserung der Menschenrechtslage sein könnte, einzuleiten. Unter den Gebern wie auch im Land selbst macht sich nach den Wahlen vom Dezember 1997 erneut Resignation breit. Auf die Frage, ob er mit seiner Arbeit in den zurückliegenden drei Jahren zufrieden ist, antwortete der amerikanische Ex-Botschafter Smith Hempstone bereits 1993 resigniert: "Well, this is it. And I'm not happy

24 Es existieren durchaus Gruppen, die nicht integer sind oder die offen oder versteckt demokratiefeindliche oder primär kommerzielle Ziele verfolgen.

25 Projekte konzentrieren sich regional häufig auf die Städte und/oder Regionen, die nicht zu den Hochburgen KANUs zählen, da dort die Arbeit einfacher ist. Einige Bereiche, wie die Sicherheitskräfte (Streitkräfte), bleiben ausgespart.

26 Die wichtigsten Geber, mit Ausnahme des größten Gebers, Japans, dessen EZ sich auf Infrastrukturmaßnahmen konzentriert, setzen alle auf Positivmaßnahmen im Sinne der Förderung der Zivilgesellschaft. Dadurch entsteht eine regelrechte Konkurrenz der Geber um die 'besten' Ansprechpartner im Bereich Demokratieförderung oder 'civic education', wie der Bereich neutraler genannt wird.

27 Dies hebt besonders der für Demokratieförderung (Governance adviser) der USAID verantwortliche Programmleiter Joel Barkan hervor (Barkan 1994:30). In ei-

about it. It's like having a deformed child, but you still love the kid. Even though it's got six arms and no legs."²⁸

Literatur

Africa Watch (ed.), 1991: Kenya. Taking liberties, New York et. al.

Amnesty International (ai) (Hg.), 1995f: Jahresberichte, Frankfurt a.M.

Amnesty International (ai), 1997: Kenya. Violations of human rights, London.

Barkan, Joel, 1994: Key issues in relation to good governance and accountability: Opening remarks, in: Okech-Owiti/Kibwana, K. (eds.): Good governance and accountability in Kenya, Nairobi, S. 27-31.

Hanisch, Rolf (Hg.), 1996: Demokratieexport in die Länder des Südens?, Hamburg: Deutsches Übersee Institut.

Heinz, Wolfgang S., 1994: Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin: DIE.

nem Kommentar der Economic Review (vom 25-31.8.1997) argumentiert der Autor, daß die politischen Parteien, unter anderen die im Juni 1995 als gegründete Partei SAFINA, angesichts der finanziell und logistisch starken NROs ins politische Abseits geraten. Dadurch würde letztlich ein Systemwechsel in weite Ferne rücken.

28 Interview in Africa-Report March 1993, 38, 2., S. 16-17.

- Kanyinga, Karuti, 1993: The social-political context of the growth of Non-governmental organizations in Kenya, in: Gibbon, Peter (ed.): Social change and economic reform in Africa, Uppsala, S. 53-77.
- Kariuki, James, 1996: 'Paramoia': anatomy of a dictatorship in Kenya, in: Journal of Contemporary African Studies, 14, 1, S. 69-86.
- Kibwana, Kivutha/Kimondo, G.K./Gathi, J.T. (eds.), 1996: The citizen and the constitution. (Constitutional Debate no. 1), Nairobi.
- Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang 1997: Einleitung: Zivilgesellschaft und Transformation, in: Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (Hg.): Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß, Mainz, 15-49.
- Mair, Stefan, 1994: Kenias Weg in die Mehrparteiendemokratie, Baden-Baden.
- Maul, Hanns W., 1991: "Wirtschaftssanktionen als Instrument der Außenpolitik", in: Link, Werner/Schwan, Gesine (Hg.), Jahrbuch für Politik 1991, Baden-Baden, 1991/2, S. 341-367.
- Muigai, Githu, 1995: Ethnicity and the renewal of competitive politics in Kenya, in: Glickman, H. (ed.): Ethnic conflict and democratization in Africa, Atlanta, S. 161-196.
- Mützelburg, Bernd, 1994: Key issues in relation to good governance and accountability: Opening remarks, in: Okech-Owiti/Kibwana, K. (eds.): Good governance and accountability in Kenya, Nairobi, S. 5-8.
- Ndegwa, Stephen N., 1993: NGOs and pluralizing agents in civil society in Kenya, Working paper no. 491, Institute for Development Studies, University of Nairobi, May 1993.

- Nunnenkamp, Peter, 1993: What donors mean by good governance, in: IDS bulletin, 26,2, 9-16.
- Opondo, Enoch O., 1996: Humanitäre Intervention, Staat und civil society in Kenia. Erfahrungen mit interner Vertreibung und internationalen humanitären Reaktionen, in: Debiel, T./Nuscheler, F. (Hg.): Der neue Interventionismus: humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn, 251-275.
- Peters, Ralph-Michael, 1995: Kenya (Länderartikel), in: Hofmeier, Rolf (Hg.): Afrika-Jahrbuch 1994, Opladen, S. 248-256.
- Peters, Ralph-Michael, 1996a: Kenya (Länderartikel), in: Hofmeier, Rolf (Hg.): Afrika-Jahrbuch 1995, Opladen, S. 255-263.
- Peters, Ralph-Michael, 1996b: Zivile und politische Gesellschaft in Kenia, Hamburg: Institut für Afrikakunde (IAK-Diskussionsbeiträge Nr. 5)
- Schmidt, Siegmund, 1996: Widerstand gegen Demokratie- und Menschenrechtsinterventionen: Erfahrungen mit Zaire und Kenia, in: Hanisch, R. (Hg.): Demokratieexport in die Länder des Südens, Hamburg, S. 297-339.
- Schmitz, Hans-Peter, 1997: Defining Human rights and democracy: US-based foreign policy towards Kenya and Uganda, 1982-1997, Paper presented at the International Conference Africa, France and the United States, IEP (CEAN) Talence, Bordeaux, 22nd to 24th May 1997.
- Schubert, Gunter/Tetzlaff, R. (Hg.): Blockierte Demokratisierung in der Dritten Welt - eine Bestandsaufnahme, Opladen: Leske und Budrich 1998 (im Erscheinen)

Sörensen, Georg (ed.), 1993: Political conditionality, London.

Stokke, Olav, 1995: Aid and political conditionality: core issues and state of the art, in: Stokke, Olav (ed.), 1995: Aid and political conditionality, London, S. 1-87.

Waller, Peter P., 1995: Aid and Conditionality: The Case of Germany, with particular reference to Kenya, in: Stokke, Olav (ed.): Aid and political conditionality, London, S. 110-128.

2.4 Malawi

Heiko Meinhardt:

»Die demokratische Transition in Malawi - ein positives Beispiel für die westliche Entwicklungszusammenarbeit ?«

2.4.1 Die Politik der westlichen Geber gegenüber dem Banda-Regime zur Zeit des Kalten Krieges

Der arme südostafrikanische Agrarstaat Malawi gehört seit seiner Unabhängigkeit von Großbritannien 1964 zu den privilegierten Ländern der westlichen Entwicklungszusammenarbeit.

Zur Zeit des Kalten Krieges wurde der Gründungsvater Malawis, der in den USA und Großbritannien ausgebildete Arzt Hastings Banda, für seinen strikt antikommunistischen Kurs vom Westen belohnt. Malawi war im südlichen Afrika von strategischer Bedeutung, da es als einziges schwarzafrikanisches Land volle diplomatische Beziehungen zum Apartheidsregime in Südafrika unterhielt und in der Region als einziger verlässlicher Partner des Westens galt. Banda gehörte wohl nicht zu den Politikern, die den Westen gegen den Osten tatsächlich ausgespielt hätten, um möglichst viel Entwicklungshilfe zu erhalten. Vielmehr fühlte sich der stets britisch-korrekt im Dreiteiler gekleidete Präsident dem britischen Lebensstil verpflichtet. Er nutzte aber die guten Beziehungen zum Westen zur Sicherung seines autokratischen Regimes, indem er einen wesentlichen Teil der Entwicklungshilfe zur Finanzierung seines Patronagepools verwendete und sich erfolgreiche Entwicklungsprojekte stets selbst zurechnen ließ und somit zur

Herrschaftslegitimierung heranzog. Von Pretoria ließ er sich in den 1970er Jahren die neue Hauptstadt Lilongwe und den internationalen Flughafen errichten. Es gibt Spekulationen über ein Geheimabkommen zwischen beiden Staaten, demzufolge Südafrika Malawi als Brückenkopf für Militäraktionen gegen Stellungen des Africa National Congress in den Frontstaaten nutzen durfte und im Gegenzuge das Banda-Regime gegen innere Feinde gestützt hätte.

Banda errichtete in Malawi eines der repressivsten Regime Afrikas. Mit Hilfe eines ausgeklügelten Spitzelsystems, das bis hinunter auf die Dorfebene reichte, gelang es ihm, jegliche Opposition zu seinem Regime im Lande zu verhindern. Kritiker verschwanden meistens ohne Anklageerhebung in den Gefängnissen, wurden gefoltert oder fielen Mordanschlägen zum Opfer. Ähnlich erging es hohen Politikern des Regimes, die - berechtigt oder unberechtigt - im Verdacht standen, Ambitionen auf den Präsidentensessel zu haben. Das Amt des Generalsekretärs der Einheitspartei Malawi Congress Party (MCP), protokollarisch die zweithöchste Position im Regime, war ein gefährlicher Schleudersitz. Von fünf Amtsinhabern wurde einer in Haft genommen, zwei wurden unehrenhaft entlassen und zwei wurden im Auftrag Bandas ermordet. Wie in jedem autoritären Regime spielte Denunziation eine große Rolle. War eine Frau ihres Gatten überdrüssig, brauchte sie ihn nur beim lokalen Parteichef zu beschuldigen, er habe sie nicht an einer Kundgebung des Präsidenten teilnehmen lassen. Das herausragendste Ereignis war die als Autounfall getarnte Ermordung dreier mächtiger Kabinettsminister und eines Abgeordneten im Mai 1983. Aber auch ins Exil geflohene Oppositionelle waren vor dem malawischen Geheimdienst nicht sicher. Noch 1989 wurde in Lusaka ein regimekritischer malawischer Journalist mit seiner Familie Opfer eines Bombenattentats.¹

¹ Vgl.: Africa Watch, 1990: Where silence rules. The suppression of dissent in Malawi, New York et.al.

Die katastrophale Menschenrechtssituation in Malawi wurde von den internationalen Menschenrechtsorganisationen dokumentiert und war somit auch in den westlichen Hauptstädten bekannt. Dort sah man jedoch zunächst wegen der übergeordneten politischen und strategischen Interessen keinen Handlungsbedarf, zumal Banda einige wirtschaftliche Erfolge aufweisen konnte. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs zwischen 1970 und 1980 um jährlich 5,8%.² Übersehen wurde dabei, daß lediglich die vom Präsidenten und seiner Familie bzw. auf dem Teesektor vom britischen Transnationalen Konzern Lonrho dominierte Plantagenwirtschaft (Tabak erwirtschaftet ca. 70 % der Exporterlöse) wuchs, während der Kleinbauernsektor, in dem ein Großteil der arbeitenden Bevölkerung tätig ist, davon kaum profitierte.

1982 gelang es Banda sogar, die Weltbank für seine Ziele direkt einzuspannen. Durch Privatentnahmen und den Bau eines Elitegymnasiums (Kamuzu Academy) in seinem Heimatdorf hatte Banda sein privates Firmenkonglomerat Press Holdings Ltd. - das größte Unternehmen des Landes - in Bedrängnis gebracht. Die um Kredite gebetene Weltbank war jedoch nicht bereit, das Privatunternehmen Bandas zu unterstützen, und machte zur Auflage, daß die Aktien von Press Holdings Ltd. in eine gemeinnützige Stiftungsholding eingehen müssen. Die Stiftung wurde gegründet, die Weltbank zahlte, aber außer einiger liquider Mittel zur Auslobung einer Fußballtrophäe wurden keine Vermögenswerte übertragen. Banda bevorzugte es, die Aktien in seinem Privatbesitz zu belassen. Die interessante Frage ist: Hatte die Weltbank das übersehen oder wollte sie es nicht zur Kenntnis nehmen?

² Weltbank, 1994: Weltentwicklungsbericht 1994, Washington D.C., Tab. 2, S.202.

2.4.2 Die Beendigung des Ost-West-Konfliktes und seine Auswirkungen auf das Banda-Regime

Malawi war nicht unmittelbar von den seit 1990 lauter werdenden Forderungen der westlichen Geber, Entwicklungshilfe an die Wahrung der Menschenrechte und an demokratische Reformen zu knüpfen, betroffen. Zwar gab es ab 1990 vor allem stille diplomatische Bemühungen, politische Gefangene aus der Haft freizubekommen (was teilweise auch gelang), aber demokratische Reformen wurden zunächst nicht eingefordert.

Obwohl der Westen nach der Beendigung des Kalten Krieges keine politisch-strategischen Interessen in Malawi mehr hatte (wirtschaftliche spielten kaum eine Rolle), wurden erst im Mai 1992 auf der 4. Konsultativgruppensitzung der wichtigsten Geber in Paris die Neuzusagen der Entwicklungshilfe in Höhe von US\$ 74 Mio. suspendiert³, nachdem das Regime wenige Tage vor der Sitzung ökonomisch motivierte Streiks und Demonstrationen blutig niedergeschlagen hatte.

Wie ist die Demokratiebewegung in Malawi entstanden? Die Bedingungen für eine erfolgreiche Demokratisierung waren denkbar ungünstig. In dem armen Agrarstaat, in dem über 80% der erwerbstätigen Bevölkerung direkt oder indirekt von der Landwirtschaft lebten, konnte sich eine vom Staat unabhängige Zivilgesellschaft nicht ausprägen. Neben dem kleinen modernen Industrie-, Handels- und Dienstleistungs- sowie dem Plantagensektor, die alle von Banda dominiert bzw. kontrolliert wurden, gab es nur kleinbäuerlich-(halb)subsistente Wirtschaftsstrukturen. Der Macht- und Repressionsapparat des Regimes verhinderte das Entstehen einer politischen Opposition. Im Lande herrschte eine Art Friedhofsruhe, die oft auch in westlichen Hauptstädten mit politischer Stabilität verwechselt wurde.

³ Insgesamt wurden statt der beantragten US\$ 270 Mio. Dürrehilfe nur US\$ 170 Mio. zugesagt. Die Zahlungsbilanzhilfe in Höhe von US\$ 74 Mio. wurde ganz gestrichen.

Es ist nicht verwunderlich, daß unter diesen Bedingungen eine Demokratiebewegung aus eigener Kraft kaum entstehen konnte. Erst Ende 1991 versuchten zwei im Lande lebende Ausländer – ein britischer Universitätsdozent und ein irischer Geistlicher – bei der Gründung einer solchen Bewegung zu helfen, indem sie enge malawische Freunde ermutigten, sich daran zu beteiligen. Die Ausländer hatten zwei wesentliche Vorteile: Sie standen erstens nicht im Verdacht, Spitzel des Regimes zu sein, und verfügten zweitens über gute Kontakte zu den westlichen Botschaften und hatten damit Zugang zu Nachrichten und Informationen, die wegen der strengen Zensur und Gleichschaltung der Medien im Lande nicht erhältlich waren.

Aus diesem Zirkel von Regimegegnern – größtenteils ehemalige hohe Politiker des Banda-Regimes, die in Ungnade gefallen und damit aus dem Patronagesystem ausgeschlossen waren – entstand die jetzige Regierungspartei United Democratic Front (UDF).

Der kleine elitäre Kreis mußte sich, um politisch erfolgreich zu sein, ein größeres Forum suchen. Dieses wurde in der katholischen Kirche gefunden.⁴ Auch hier waren persönliche Kontakte ausschlaggebend. Der irische Geistliche überzeugte seinen Landsmann Monsignore John Roche, der die Diözese Mzuzu leitete, die bis dahin staatstragenden katholischen Bischöfe des Landes zu veranlassen, einen regimekritischen Hirtenbrief zu verfassen, der im März 1992 zeitgleich in allen katholischen Kirchen Malawis verlesen wurde. Das Leben und die Freiheit der Bischöfe konnten nur durch massive und schnelle Interventionen von internationalen Kirchen- und Menschenrechtsorganisationen sowie der westlichen Geberländer gesichert werden. Kurz darauf kehrte der SATUCC⁵-Generalsekretär Chihana, der an einer von der Friedrich-Ebert-Stiftung organisierten Konferenz von

⁴ Die katholische Kirche ist nach der protestantischen Kirche mit ca. 2 Mio. Mitgliedern (ca. 20% der Bevölkerung) die größte Religionsgemeinschaft in Malawi. Vgl.: Meinhardt, Heiko, 1997: Politische Transition und Demokratisierung in Malawi, Hamburg, S.104.

⁵ Southern African Trade Union Coordination Council.

malawischen Exilpolitikern in Lusaka teilgenommen hatte, mit dem offen erklärten Ziel, demokratische Reformen friedlich erstreiten zu wollen, in seine Heimat zurück. Erst dann reagierten die Geber. In den westlichen Hauptstädten war man nunmehr bereit, die Ziele der Opposition, demokratische Reformen einzuführen, zu unterstützen und dahingehend Druck auf Banda auszuüben.

2.4.3 Die Rolle der Geber im demokratischen Transitionsprozeß

Banda erkannte, daß er den Forderungen der Geber nicht völlig intransigent gegenüberstehen konnte, denn der Anteil der Entwicklungshilfe am BSP betrug 22,6% (1991).⁶

Die wichtigsten westlichen Geber hatten erst im Mai 1992 - nachdem sich erstmals Widerstand gegen das Banda-Regime im Lande formiert hatte, auf der 4. Konsultativgruppenkonferenz unter Leitung der Weltbank in Paris mit der Suspendierung der Neuzusagen ein Zeichen gesetzt. Dieser Schritt hatte das Regime jedoch nicht in ernsthafte finanzielle Bedrängnis gebracht, da humanitäre Hilfe und die Finanzierung laufender Projekte davon relativ unberührt blieben. Das Signal der Geber wurde zudem von der Weltbank wenige Wochen später konterkariert, indem sie den größten Kredit in der Geschichte Malawis zur Verfügung stellte.⁷

Der Schritt der Geber hatte in erster Linie psychologische Wirkung: Banda befürchtete offenbar die dauerhafte und umfassende Einstellung der Entwicklungshilfe und damit den Zusammenbruch seines

⁶ Vgl.: Weltentwicklungsbericht 1994, Tab.19, S.236.

⁷ Die Weltbank sagte US\$ 199 Mio. an Projekt- und Dürrehilfe zu. Vgl.: Meinhardt, 1997, a.a.O., S.84-86.

Patronagesystems. Er hoffte, zunächst durch kosmetische und später durch vom Regime kontrollierte begrenzte demokratische Reformen seine Macht erhalten zu können. So glaubte Banda, sich auf breiten Rückhalt in der Landbevölkerung verlassen zu können. Er wollte sein Einparteiensystem durch ein international überwacht und anerkanntes Referendum demokratisch legitimieren lassen.

Eine Reihe von Fehlperzeptionen, verbunden mit Alter und Krankheit Bandas, führten schließlich zum relativ reibungslosen Ablauf der demokratischen Transition und zum Machtverlust des Autokraten. Die Geber unterstützten den Demokratisierungsprozeß mit einer Reihe von technischen Hilfen im Rahmen der Durchführung von Wahlen, der Wahlbeobachtung, der Förderung von Civic Education und der Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung.

Diese Positivmaßnahmen, gepaart mit der Suspendierung eines Teils der Entwicklungshilfe hatten wesentlichen Einfluß auf das Gelingen des demokratischen Transitionsprozesses.

Ein ebenso wichtiger Faktor war die Haltung der Streitkräfte, die - untypisch für autoritäre Regime - den demokratischen Wandel unterstützten und für Banda als Repressionsinstrument nicht zur Verfügung standen.

Im Gegensatz zu der These von Bratton und Van de Walle⁸, demnach externe Faktoren auf Demokratisierungsprozesse in Afrika nur sekundäre Bedeutung haben, zeigt das Beispiel Malawi, daß internationale Faktoren, allen voran die Konditionierung der Entwicklungshilfe, von ausschlaggebender Bedeutung sein können. Notwendig ist ein relativ konzertiertes Vorgehen der Geber und eine große Abhän-

⁸ Michael Bratton/Van de Walle, Nicolas, 1997: Democratic Experiments in Africa, Cambridge.

gigkeit des Regimes von der Entwicklungshilfe. Auf jeden Fall sind interne und externe Faktoren eng miteinander verknüpft.

2.4.4 Die Rolle der Geber in der Konsolidierungsphase des demokratischen Systems

Mit der Abwahl des Banda-Regimes in demokratischen Wahlen am 14. Mai 1994 war der Transitionsprozeß formal abgeschlossen. In ethnisch-regional geprägten Wahlen konnte sich der Kandidat der UDF, Bakili Muluzi, mit 47,2% gegen Banda (33,5%) und gegen den Kandidaten der in der dünn besiedelten Nordregion starken Alliance for Democracy (AFORD), Chakufwa Chihana (18,9%) durchsetzen. Die Mehrheit im 177-köpfigen Parlament verfehlte die UDF jedoch um vier Sitze. Da unmittelbar nach den Wahlen die beiden anderen im Parlament vertretenen Parteien MCP und AFORD aus machstrategischen Gründen ein Oppositionsbündnis eingegangen waren, war die UDF-Regierung weitgehend handlungsunfähig.

Mit der Verzögerung der Freigabe der Entwicklungshilfeszusagen versuchten die Geber, das Zustandekommen einer Koalitionsregierung zu fördern. Nach der Bildung einer Koalition zwischen UDF und AFORD im September 1994 profitierte Malawi von einer Art Demokratiebonus in Form von im Vergleich zu 1991 deutlich aufgestockter Entwicklungshilfe. Die Geber sahen eine handlungsfähige Regierung als unabdingbare Voraussetzung für die Konsolidierung des demokratischen Systems und für die Umsetzung dringend nötiger Wirtschaftsreformen im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen an.

Es gibt eine Reihe von Positivmaßnahmen, die für die Festigung des formal geschaffenen demokratischen Systems hilfreich sind. Dazu zählen die Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung, der Aufbau von unabhängigen Medien, Unterstützung bei der Aufarbeitung

der Vergangenheit (z.B. Menschenrechtsverletzungen, politische Morde) und der große Bereich der Civic Education.

Die unter Federführung ausländischer Verfassungsexperten im Eilverfahren erstellte demokratische Verfassung, die unmittelbar vor den Wahlen im Mai 1994 noch vom Einparteienparlament als Provisorium verabschiedet und ein Jahr später im wesentlichen unverändert vom demokratisch gewählten Parlament bestätigt wurde, wies einige entscheidende Defizite auf. So war ein Quorum von zwei Dritteln der Abgeordneten für die Beschlußfähigkeit des Hauses festgeschrieben worden. Damit räumte man der Opposition eine Sperrminorität ein, die diese dann auch nutzte, indem sie die Parlamentssitzungen boykottierte. Somit war die Regierung praktisch handlungsunfähig. Erst nach langwierigen Verfahren konnte die Regierung schließlich vor dem Obersten Berufungsgericht obsiegen, nachdem der High Court dem Antrag der Opposition gefolgt war und die vom Parlament verabschiedeten Gesetze für nichtig erklärt hatte. Da das Parlament nach der Verfassung weder vom Staatspräsidenten noch durch ein entsprechendes Votum vor Ablauf der fünfjährigen Legislaturperiode hätte aufgelöst werden können, wäre eine ernste Verfassungskrise nicht mehr zu verhindern gewesen.⁹ Eine unscharfe Formulierung in der malawischen Verfassung sorgt derzeit für Irritationen, nämlich, ob ein Abgeordneter, der eine Kabinettsposition übernimmt, bereits gegen das Duplizierungsverbot staatlicher Ämter verstößt. An diesen Beispielen zeigt sich, welche weitreichenden Folgen Verfassungsbestimmungen haben können, die von ausländischen Experten am "grünen Tisch" entworfen wurden.

In Malawi herrscht Pressefreiheit. Es gibt zwei Tageszeitungen und eine Reihe wöchentlich erscheinender Blätter. Wegen der hohen Papier- und Druckkosten sind Zeitungen überaus teuer und werden deshalb nur von den urbanen Mittelschichten und Eliten regelmäßig gele-

⁹ Erinnert sei an ein ähnliches Szenario 1993 in Rußland. Damals ließ Präsident Jelzin das Parlament gewaltsam auflösen.

sen. Die Auflage der Blätter übersteigt kaum 10.000 Exemplare. Das wichtigste Medium ist der Rundfunk (einen Fernsehsender gibt es bisher noch nicht). Das Radioprogramm kann von schätzungsweise einem Fünftel der ländlichen Haushalte empfangen werden, da Batterien teuer sind und von den armen Klein- und Subsistenzbauern – wenn überhaupt – nur unregelmäßig gekauft werden können.

Unter Banda war der einzige Rundfunksender Malawi Broadcasting Corporation (MBC) gleichgeschaltet. Das seinerzeit von der demokratischen Opposition scharf kritisierte Rundfunkgesetz, das dem Informationsminister Entscheidungsbefugnisse in der Programmgestaltung einräumte, wurde nach dem Machtwechsel nicht geändert. Nunmehr nutzt die neue Regierung dieses Gesetz, um den Rundfunksender für eigene politische Zwecke einsetzen zu können. An der fehlenden Bereitschaft der malawischen Regierung, die politische Neutralität des Senders sicherzustellen, scheiterte Ende 1996 auch die von Deutschland bereits zugesagte Finanzierung eines zweiten Rundfunksenders. Dennoch mußte Malawi darauf nicht verzichten, denn Taiwan sprang bedingungslos ein. Dies ist ein deutliches Beispiel für die Grenzen der politischen Einflußnahme durch Entwicklungshilfe, vor allem, wenn eine konzertierte Vorgehensweise nicht durchgehalten wird.

Im Bereich der Vergangenheitsaufarbeitung ist bisher nur ein spektakulärer Fall gerichtlich untersucht und verhandelt worden: Die Ermordung von vier hochrangigen Politikern des Banda-Regimes im Jahre 1983. Die der Mordverschwörung angeklagten Banda, sein Staatsminister und graue Eminenz John Tembo und einige Polizeioffiziere mußten schließlich mangels Beweisen freigesprochen werden. Das lag auch daran, daß sich Banda versierte Strafverteidiger aus Großbritannien einfliegen ließ, während die malawischen Behörden einen in Mordfällen unerfahrenen einheimischen Staatsanwalt mit der Anklage betrauten, angeblich aus Geldmangel. Ebenfalls aus Geldmangel wird es eine juristische Aufarbeitung anderer politischer Mordfälle wohl nicht geben. Das Interesse der Regierung daran ist zudem begrenzt, da einige ihrer Mitglieder in der Vergangenheit dem Banda-Regime in zum Teil

exponierter Stellung gedient hatten und somit wahrscheinlich als belastet gelten können.

Das von der neuen Regierung gegründete National Compensation Tribunal, das Opfer des Banda-Regimes entschädigen soll, ist der Flut von Anträgen kaum gewachsen und verfügt über keine ausreichenden finanziellen Ressourcen. Hier könnten die Geber einen Beitrag leisten.

Auf dem Gebiet der Civic Education sind noch besondere Anstrengungen erforderlich, denn in der Landbevölkerung ist ein Demokratieverständnis kaum vorhanden.¹⁰ Daraus resultierte auch das Wahlverhalten entlang ethnisch-regionaler Linien.

Eine wichtige Komponente in den Bemühungen um eine Konsolidierung des demokratischen Systems ist die Wirtschaft. Malawi hat die sozialen Auswirkungen der vom Internationalen Währungsfonds und Weltbank erarbeiteten Strukturanpassungsprogramme besonders nach den Wahlen vom Mai 1994 zu spüren bekommen. So führte die ökonomisch zweifellos sinnvolle Deregulierung der Devisenmärkte zu einem dramatischen Außenwertverlust der Landeswährung Kwacha. Diese noch von Banda im Februar 1994 getroffene Maßnahme hatte einen Wertverlust des Kwacha zum US-Dollar von 250% nach sich gezogen, was auf die geringen Devisenbestände zurückzuführen war, die durch die Suspendierung der Entwicklungshilfe und durch geringe Exporterlöse wegen einer schlechten Tabakernte abgeschmolzen waren.

Die Folge war – da auch staatliche Subventionen gestrichen wurden – eine gravierende Verteuerung von Düngemitteln um bis zu 300% und eine ebenso deutliche Verteuerung der Treibstoffpreise mit Auswirkungen auf den Personenverkehr.

¹⁰ Vgl.: Meinhardt, 1997, S.327-337.

Da kostenlos verteilter Dünger meistens nicht die wirklich Bedürftigen erreicht (der Dünger wird als Patronageinstrument eingesetzt), wurde seither wenig, teilweise gar nicht gedüngt, mit schweren negativen Folgen für die Nahrungsmittelproduktion. Die hohen Preise für Düngemittel bestimmen die politische Diskussion in der Landbevölkerung. Sogar in Hochburgen der UDF in der Südregion wird diese Entwicklung als überaus negativ wahrgenommen, mit der Folge, daß eine Art Banda-Nostalgie entstand. Die Respektierung demokratischer Grundrechte hat in den Dörfern allenfalls nachrangige Bedeutung.¹¹

Die Verteuerung der Transportkosten trifft vor allem die städtische Schicht der niederen Beamten und Angestellten hart, die teilweise ein Drittel ihres Monatssalärs für Fahrtkosten zum und vom Arbeitsplatz aufbringen müssen.

All diese Maßnahmen schaffen Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die sich vom Machtwechsel natürlich auch eine Verbesserung ihres Lebensstandards erhofft hatte. So sinnvoll die Strukturanpassungsmaßnahmen mittelfristig auch sein mögen, sie können auf die Konsolidierung des demokratischen Systems kontraproduktiv wirken. Wenn es dem Großteil der Bevölkerung ökonomisch schlechter geht als unter der Banda-Diktatur, kann das nicht nur zur Diskreditierung der neuen Regierung, sondern des demokratischen Systems insgesamt führen. Deshalb ist eine soziale Abfederung der Strukturanpassung erforderlich.

Malawi ist ein positives Beispiel für eine durch externe Faktoren maßgeblich geprägte demokratische Transition. Eines der repressivsten und auf den ersten Blick widerstandsfähigsten autoritären Regime ist ohne größere Verwerfungen und mit relativ wenigen menschlichen Opfern von einer demokratisch legitimierten Regierung abgelöst worden. Jetzt gilt es, die Lebensbedingungen der Landbevölkerung zu ver-

¹¹ Befragungen des Autors in den Dörfern Fikira, Zomba District, und Phalula, Machinga District, im September 1997.

bessern und die politische Kultur der handelnden politischen und gesellschaftlichen Akteure auszubauen. Das wird für die Konsolidierung des demokratischen Systems von großer Bedeutung sein.

2.5 Länderarbeitsgruppe Nigeria

Manfred Loimeier:

»Entwicklungsarbeit und Demokratisierung in Nigeria«

In dem westafrikanischen Staat Nigeria regiert seit der Unabhängigkeit 1960 überwiegend das Militär. Phasen der Demokratie dauerten zum einen von 1960 bis 1966 und zum anderen von 1979 bis 1983. Diese jüngere demokratische Episode in der Geschichte Nigerias trug aber nicht zum Ansehen dieser Staatsform bei, weil der damalige frei gewählte Präsident Shehu Shagari das Land bei sinkenden Ölpreisen mit erhöhten Staatsausgaben in die Schuldenfalle trieb und außerdem der Korruption Vorschub leistete. Sein Spitzname "Ali Baba und die vierzig Räuber" verrät, daß er die Staatskasse als Privatschatulle mißverstand – mehr noch, als dies bei seinen Amtsvorgängern der Fall war. Der Militärputsch zu Shagaris Absetzung nach umstrittenen Wahlen 1983 fand in der Bevölkerung Nigerias durchaus ebensoviel Anklang wie die Beseitigung der demokratischen Regierung 1966, welche als Marionettenregierung der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien galt. Die Staatsform Demokratie ist daher historisch gesehen in Nigerias nicht notwendig positiv besetzt; diese Einschätzung relativiert allerdings die Tatsache, daß 1993 Unruhen wegen der annullierten rechtmäßigen Wahl von Moshood Abiola zum nigerianischen Staatspräsidenten den damaligen Machthaber Ibrahim Babangida zum Rücktritt zwangen.

Die schlechten Erfahrungen mit demokratisch legitimierten Machthabern zeigen sich auch heutzutage beispielsweise in dem Misstrauen, das Oppositionspolitikern wie dem designierten Präsidenten Chief Moshood Abiola entgegengebracht wird. Er hatte sich durch den Bau von Moscheen im Norden Nigerias und durch

das Sponsoring von Fußballclubs im eher christlichen Süden Nigerias sowie durch seine diversen Tages- und Wochenzeitungen Wählerstimmen gesichert. Sein Wahlsieg von 1993 war dennoch nicht anerkannt worden, was letztlich den noch heute herrschenden Militärdiktator General Sani Abacha an die Regierung brachte. Abiola gilt in Nigeria keineswegs als idealer Präsident und wird nur wegen des demokratischen Verlaufs seiner Wahl als Gegenkandidat zum amtierenden Militärdiktator anerkannt; dennoch muß sich Abiola vorhalten lassen, er habe die Wahl auch deshalb angestrebt, um neben dem Prestigegewinn einen besseren Zugang zu Regierungsgeldern und Regierungsaufträgen zu erhalten.

Die politische Opposition in Nigeria, die tatsächlich eine Demokratisierung anstrebt, ist verboten. Der Dachverband der National Democratic Coalition (Nadeco) durfte nicht an den Kommunalwahlen im Frühjahr dieses Jahres teilnehmen, und die nach einem merkwürdigen Vorgehen zur Kommunalwahl zugelassenen fünf Parteien haben sich inhaltlich so weit angenähert, daß sie sich in einem einig sind: Der gemeinsame Präsidentschaftskandidat der National Centre Party of Nigeria (NCPN), der United Nigeria Congress Party (UNCP), der Democratic Party of Nigeria (DPN), des Congress for National Consensus (CNC) und der Grassroots Democratic Movement (GDM) für die für 1998 vorgesehene Präsidentschaftswahl heißt Sani Abacha.

Allerdings ist davon auszugehen, daß diese Wahl erst im Jahr 2000 stattfinden können wird. Abacha schuf neue Bundesstaaten und "korrigierte" Distriktgrenzen, was zum einen erhebliche Unruhen unter plötzlich geteilten Volksgruppen vor allem im Süden Nigerias hervorrief; zum anderen führte dieses Vorgehen dazu, daß sich die zuletzt ernannten Landespräsidenten außerstande sehen, innerhalb eines Jahres die Regionalwahlen zu organisieren, die im Übergangsplan zur Demokratie als Vorstufe zur Präsidentschaftswahl vorgesehen sind. Die von Sani Abacha ins Amt gehieften Landespräsidenten bitten den Militärdiktator daher, noch bis zum Jahr 2000 im Amt zu bleiben.

Von einer "Wiederherstellung der Demokratie" zu sprechen, ist in Nigeria daher fehl am Platz. Zahlreiche Politiker der zugelassenen Opposition verstehen Kandidatenlisten nur als Möglichkeit, trotz der Beibehaltung ihrer nicht zwingend demokratischen Gesinnung in Amt und Würden zu bleiben oder zu kommen. Beispiele: Don Etiebet, der die National Centre Party of Nigeria leitet, arbeitete als Ölminister für Sani Abacha; Ibrahim Gusan, der der United Nigerian Congress Party vorsteht, war 1993 einer der heftigsten Gegner des späteren Wahlsiegers Moshood Abiola; Abel Ubeku, der den Congress for National Consensus anführt, war Teilnehmer der Verfassungskonferenz, die Sani Abacha schon 1995 zur Verlängerung seiner Amtszeit aufforderte. Die übrigen beiden Parteien, also die Democratic Party of Nigeria und die Grassroots Democratic Movement, werden von ehemaligen Staatsfunktionären oder Partnern der Regierung aus der freien Wirtschaft geprägt. Darüber hinaus tummeln sich in den neuen Parteien zahlreiche bekannte Machtpolitiker, die sich eine Rückkehr in Regierungskreise erhoffen: Donatus Enweren war erster Ölminister General Sani Abachas; Arthur Nzeribe arbeitete für den früheren Militärdiktator Ibrahim Babangida; Alhaji Lamidi Adedibu und Alhaji Sulaiman Takuma sind Mitglieder der muslimischen Oligarchie, die schon seit 1983 in den Machtkämpfen unter den Militärs mitmischte; Alhaji Buka Mandara appelliert nach wie vor unverhohlen an Abacha, über 1998 hinaus an der Macht zu bleiben.

"Die Anstrengung für ewigen Machterhalt kennzeichnet die nigerianische Politik". So kritisiert der Rechtsanwalt Ogaga Ifowodo Sani Abachas Übergangsprogramm zur Demokratie. "In diesem Fall handelt es sich nicht um ein öffentliches Übergangsprogramm; das Volk kann sich nicht beteiligen. Wer dabei seine Hände im Spiel hat, sind Politiker, die unter den Regimes von Babangida und Abacha in Mißgunst fielen, die der Korruption angeklagt wurden, die in Haft waren, die befreit und rehabilitiert, gebannt und entbannt und nun wieder recycelt wurden. Es sind genau die Menschen, die das Land mit ihrem Mangel an Visionen zerstört haben.

Diejenigen aber, die das Übergangsprogramm ernst nehmen, werden ins Gefängnis oder ins Exil getrieben.“

Die freie Meinungsäußerung ist in Nigeria gefährdet – obwohl sich beispielsweise Rechtsanwalt Ifowodo, der zur Civil Liberties Organization (CLO) zählt, so freimütig äußern kann wie eben zitiert. Auch, daß die Bücher des hingerichteten Schriftstellers Ken Saro-Wiwa in einigen wenigen der seltenen Buchhandlungen Nigerias ausliegen, wird hierzulande gern als Beweis für Rede- und Gedankenfreiheit in Nigeria gewertet. Allerdings verkennt diese Annahme den begrenzten Einfluß der Romane, die wegen des geringen verfügbaren Einkommens der nigerianischen Bevölkerung und wegen einer Analphabetenrate von rund 80 Prozent kaum massenwirksam sein können. Saro-Wiwa war wegen seiner Fernsehserie „Basi & Co.“ populär geworden und politisch bedeutsam wegen der Bewegung für das Überleben des Ogoni-Volkes, der Mosop, nicht aber wegen seines literarischen Werkes, das auch in Deutschland noch kaum jemand interessiert.

Nach wie vor gilt, daß kritische nigerianische Journalisten Haft und Folter zu befürchten haben, da kritische Medien zensiert und verboten werden – eine Ausgabe des Magazins „Tell“ beispielsweise wurde im Sommer beschlagnahmt, weil darin von der Leberzirrhose Sani Abachas zu lesen war. Nicht mit berücksichtigt werden können an dieser Stelle erfolgreiche Bestechungsversuche und Einschüchterungsmaßnahmen, die von vornherein eine etwaige Kritik zum Verstummen bringen. Die Organisation „Reporter ohne Grenzen“ resümierte für das vergangene Jahr, daß nachweisbar 20 nigerianische Journalisten verhaftet worden waren, von denen sich noch vier im Gefängnis befinden – darunter die Menschenrechtspreisträgerin von 1995, Christine Anyanwu.

Anyanwu war wie der „The News“-Redakteur Bayo Onanuga bereits zwischen 15. und 23. März 1995 festgehalten worden; in der Zeitschrift „The Sunday Magazine“ hatte Anyanwu im März

1995 den Bericht einer Redakteurin veröffentlicht, der die Namen von 19 Personen nannte, die als mutmaßliche „Verschwörer“ wegen des angeblichen Putschversuchs am 1. März 1995 verhaftet worden waren. Die Autorin belegte in einem Fall, daß kein belastendes Beweismaterial vorlag. Die 45jährige Anyanwu, eine Mutter zweier Kinder, wurde Anfang Juli 1995 mit drei weiteren Journalisten von einem Sondergericht zu lebenslanger Haft verurteilt, weil sie „Angst und Panik hervorgerufen“ und „die öffentliche Ordnung gestört“ habe; das Strafmaß war am 1. Oktober 1995 in eine Haftstrafe von 15 Jahren umgewandelt worden.

Die weiteren inhaftierten Journalisten, deren Verurteilung zu einer lebenslangen ebenfalls in eine 15jährige Haftstrafe umgewandelt wurde, heißen: Kunle Ajibade, „The News“, der wegen eines Nierenleidens bereits einmal zusammenbrach; George Mbah, „Tell“, der wegen einer Nervenerkrankung regelmäßige ärztliche Betreuung braucht; Ben Charles Obi, „Weekend Classique“, der mittlerweile an Malaria leidet. Ajibade und Mbah soll nach Angaben gegenüber Amnesty International die Freilassung angeboten worden sein, falls sie sich bereit erklärten, ihre jeweiligen Chefredakteure zu ersetzen beziehungsweise gegen sie auszusagen.

Die Lage der Menschenrechte in Nigeria entspricht dem Stellenwert der Pressefreiheit. Zahlreiche Personen sind inhaftiert, ohne daß Anklage gegen sie erhoben wurde und ohne daß Angehörige informiert wurden. Folter ist in nigerianischen Gefängnissen üblich und ebenso üblich sind Aussagen von bestochenen Zeugen – wie schon der Prozeß gegen Ken Saro-Wiwa vor zwei Jahren zeigte. In Haft sind 14 Militärangehörige, die wegen ihrer vermeintlichen Beteiligung an einem behaupteten Putschversuch am 1. März 1995 zum Tod verurteilt wurden; ihre Strafen wurden jeweils in 25jährige Haft umgewandelt.

Als Vertreter von Parteien und Menschenrechtsorganisationen sind noch immer in Haft: Beko Ransome-Kuti und Mallam Shehu

Sani von der Campaign for Democracy; ihre Haftstrafe war von lebenslang auf 15 Jahre verkürzt worden.

Die Menschenrechtsorganisation Amnesty International weist in ihrem Jahresbericht 1997 darauf hin, daß "Gefangene grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, beispielsweise harten Haftbedingungen, ausgesetzt waren. Mindestens eine Person wurde unter Umständen getötet, die darauf hindeuten, daß es sich um eine extra-legale Hinrichtung gehandelt hat". Amnesty International zufolge sind in Nigeria rund 30.000 Menschen ohne Anklage und ohne Gerichtsverfahren inhaftiert, nach Angaben des exilierten Literaturnobelpreisträger Wole Soyinka und seiner Auslandsorganisation United Democratic Front of Nigeria (UDFN) sind es sogar 50.000. Ebenfalls noch in Haft sind 17 Ogoni, denen wie einst Ken Saro-Wiwa die Beihilfe zum Mord an vier regierungstreuen Ogoni-Führern zur Last gelegt wird. Diesen 17 Gefangenen, denen wie Saro-Wiwa keine Mittäterschaft nachgewiesen werden kann, droht ebenfalls die Todesstrafe. In einem aus dem Gefängnis geschmuggelten Brief berichten die Häftlinge von überfüllten Zellen, von Unterernährung, Isolation, fehlender Hygiene und ausbleibender medizinischer Betreuung. Der 29jährige Blessing Israel sowie der 45jährige Ngbaa Baovi sind schwer erkrankt und laufen Gefahr, in der Haft ebenso zu sterben wie der Ogoni Clemens Tusima im August 1995.

Nach dem Besuch einer UN-Kommission im April 1996 erließ Diktator Sani Abacha folgsam zwei Dekrete, die eine Teilnahme von Militärs in Sondertribunalen untersagen und ein Berufungsrecht gegen das Urteil eines Sondertribunals einräumen – allerdings werden die Mitglieder dieser Sondergerichte nach wie vor von der Regierung ernannt, und die Regierung behält sich weiterhin die Bestätigung des Urteils und des Strafmaßes vor.

Der Commonwealth beschloß im Oktober 1997 während seines 45. Gipfeltreffens in Edinburgh, Nigeria mit Sanktionen zu dro-

hen, falls es nicht wie vorgesehen bis Oktober 1998 zur Demokratie "zurückkehrt". Der Commonwealth droht andernfalls folgende Maßnahmen an: Ölebargo, Einstellung aller Flugverbindungen, Einfrieren der Konten der Machthaber – Sanktionen, die schon vor zwei Jahren erfolglos angedroht worden waren. Allerdings bleibt Nigeria weitere zwei Jahre aus dem Commonwealth suspendiert – ein 1995 getroffener Beschluß, der die Vereinigten Staaten von Amerika damals dazu bewegt hatte, alle Entwicklungshilfe für Nigeria einzustellen.

Der Schriftsteller Victor Nwankwo, der einst auf Seiten der Secessionisten Biafras kämpfte, kritisiert in diesem Zusammenhang, daß damit nicht nur militärische oder wirtschaftliche, sondern auch humanitäre Hilfe unterbunden wurde: "Als Ken Saro-Wiwa gehängt wurde, zeigte die internationale Gemeinschaft Bedauern darüber. Die Folge waren gewisse Beschlüsse, und ein Beschluß davon war es, die Finanzierung von 12 der 14 über zwei Jahre laufenden Projekten an staatlichen nigerianischen Hochschulen zur Förderung eines Buchmarktes einzustellen. In diesen Programmen wurden beispielsweise Bibliothekare im Umgang mit der Datenverarbeitung geschult. Das heißt jetzt, daß nicht die nigerianische Regierung, sondern daß die nigerianischen Studenten betroffen sind. Der begonnene Prozeß zur Ausbildung von Wissensträgern ist abgebrochen."

Von den politischen Stiftungen Deutschlands ist mit einer offiziellen Niederlassung nur die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung in Nigeria vertreten; sie bemüht sich überwiegend lediglich um die Beantwortung von Anfragen aus der Wirtschaft oder zur wirtschaftlichen Entwicklung in Nigeria. Zu beachten ist vor diesem Hintergrund, daß Sani Abacha aus Trotz gegen den sanften Druck der internationalen Gemeinschaft dazu übergang, Aufträge nicht mehr nur nach Westeuropa zu vergeben. Statt ABB mit Sitz in Mannheim erhielt ein chinesisches Konsortium den Auftrag, das nigerianische Eisenbahnnetz zu überholen. Julius Berger, die nigerianische Tochterfirma des Baukonzerns Bilfinger + Berger – eben-

falls mit Sitz in Mannheim – mußte ihr Personal um fast zwei Drittel reduzieren. VW, Bayer und Hoechst haben sich weitgehend aus Nigeria zurückgezogen.

Weiter in Nigeria tätig ist die dem Bündnis 90/Die Grünen nahestehende Heinrich-Böll- Stiftung. Sie unterstützt ortsansässige Entwicklungshilfeprojekte zur Förderung eines politischen Bewusstseins und eines Demokratieverständnisses. Diese Nichtregierungsprojekte stehen jedoch in einem besonderen Spannungsfeld: Wer immer politische Bildung fördern und Arbeitskreise, Vorträge und langfristige Aktionen veranstalten will, muß zumindest bei den lokalen, mitunter aber auch bei den kommunalen oder regionalen Behörden um Zustimmung bitten. Das gilt zum Beispiel, wenn Schüler oder Schülerinnen, wenn Studenten oder Studentinnen an den Schulen oder Universitäten angesprochen werden sollen. Nicht immer kann ausgeschlossen werden, daß die angesprochenen Regierungsstellen als Mitveranstalter zumindest erwähnt werden oder sich mit einem Gast beteiligen wollen. Für Außenstehende ist es dann schwierig, zu ermessen, ob und wie groß das Maß an Einmischung von Seiten offizieller Stellen ist, ob es sich nur um eine formale oder um eine inhaltliche Kooperation handelte.

Die Unterstützung eindeutig regimekritischer Organisationen ist prekär. Kein Stiftungsvertreter, der sich zur Förderung der politischen Opposition bekennt, wird voraussichtlich eine Akkreditierung in Nigeria erhalten, die ihn gegebenenfalls vor gewissen Übergriffen zu schützen imstande wäre. Außerdem würde eine unverblünte Unterstützung oppositioneller Kräfte der Behauptung von Seiten des nigerianischen Regimes Vorschub leisten, wonach die nigerianische Opposition nicht in der nigerianischen Bevölkerung verwurzelt sei und nur mit Geld aus dem Ausland aufrecht erhalten werde.

Diese Situation hat dazu beigetragen, daß beispielsweise die Mosop über ihr Exilbüro in London unterstützt wird. Die Nach-

prüfbarkeit der Verwendung des Geldes ist damit aber beeinträchtigt. Man weiß nur, daß Mosop-Aktivisten vor Ort in der Tat Materialien wie Computer, Faxgeräte oder Mofas erhalten und zu Fortbildungslehrgängen ins nahegelegene Ausland – Benin, Ghana – geschickt werden. Einen Nachweis darüber wird man aus Nigeria nicht erhalten können, weil sich aus einleuchtenden Gründen kein vernünftiger Nigerianer als aktives Mitglied der verbotenen Mosop zu erkennen geben wird. Das isolierte Wirken im Verborgenen hat aber auch den Nachteil, daß die in Nigeria gebliebenen Mosop-Mitglieder – die erste Garde der Mosop exilierte nach der Hinrichtung Ken Saro-Wiwas nach Benin, Großbritannien, den USA und Kanada – nicht zur Kontaktsuche nach außen treten können und auf die Koordination von außen angewiesen sind. Das bedeutet, daß Mosop-Mitglieder in Nigeria im allgemeinen nicht darüber informiert sein können, ob und wie ihre Bemühungen von der Öffentlichkeit im Ausland wahrgenommen oder unterstützt werden.

Ähnlich stellt sich die Situation für das Projekt Radio Kudirat dar. Es handelt sich dabei um einen Piratensender, der in Nigeria auf UKW von mobilen Stellen aus sendet, der vom Ausland aus unterhalten wird und über Kurzwelle in weiten Teilen Westafrikas zu empfangen ist. Die Finanzierung von Radio Kudirat wird über eine Stiftung in Schweden bewerkstelligt, die dafür Sorge trägt, daß die eingegangenen Zuwendungen vor allem aus den USA, aus Kanada, Schweden und Deutschland zweckdienlich verwendet werden. Wenngleich es einen offiziellen Sprecher des Projektes Radio Kudirat namens Kayode Fayemi gibt – er ist Rechtsanwalt – und obwohl sich Wole Soyinkas Exil-Organisation UDFN sowie Anthony Enahoros Nadeco als mitverantwortlich für Radio Kudirat bezeichnen, wird sich niemand in Nigeria auch nur als Hörer geschweige denn als Redakteur von Radio Kudirat bezeichnen. Soyinka und Enahoro wurden wegen ihres Einsatzes für Radio Kudirat in Abwesenheit wegen "Verschwörung" unter Anklage gestellt, und darauf steht nach der derzeitigen nigerianischen Gesetzeslage wie bei Hochverrat eine lebenslange Haft oder die Todesstrafe.

Wer immer also diesen Weg der Unterstützung von außen gehen will, um ein demokratisches Bewußtsein entwickeln zu helfen, der darf sein Engagement nicht an die große Glocke hängen, will er effektives Arbeiten nicht gefährden. Das hat zur Folge, da die politische Entwicklungsarbeit in Nigeria dann, wenn sie nachweisbar zur Verbesserung der Menschenrechtssituation beitragen könnte oder beiträgt, kaum als so wirksam dargestellt werden sollte, wie sie sich darstellt, weil dies sonst Repressalien heraufbeschwören könnte.

Bleiben legale Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, die zum Nutzen der Bevölkerung durchgeführt werden. Es handelt sich dabei in Nigeria beispielsweise um Berichte, die die CLO erstellt und die es bisher überwiegend ermöglichen, das Maß an Menschenrechtsverletzungen in Nigeria zu dokumentieren. Die Wirkung dieser Berichte ist mittelbar zu sehen, weil in ihrem Zuge überhaupt erst einmal Menschenrechtsprobleme genannt und die persönlichen Freiheitsrechte erwähnt werden. Obwohl eine direkte Wirkung kaum festzumachen ist, tragen die CLO-Jahresberichte zu einer Bewußtseinsbildung unter den Meinungsträgern etwa in der nigerianischen Presse bei.

Ähnlich mittelbar sind die Resultate zu bewerten, die Projekte vorweisen können, die teilweise nach Absprache oder mit der Genehmigung von lokalen, kommunalen oder regionalen Behörden durchgeführt werden. Die ostnigerianische Nigerian Book Foundation (NBF) etwa motiviert in Creative-Writing- oder Orale-Literatur-Projekten die Landbevölkerung zum Lesen und Schreiben und vermittelt dadurch demokratische Inhalte. Zugleich setzen derlei Projekte die Teilnehmer dazu in die Lage, sich mit der eigenen Situation zu beschäftigen und sich dadurch über die persönlichen Verhältnisse und die Verhältnisse im Land klar zu werden. So gesehen trägt diese Form der Entwicklungszusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung in Nigeria dazu bei, über die Vorkommnisse im Land aufzuklären. Das gilt beispielsweise auch für

ein Projekt der NBF, in dem in Video-Workshops vor allem die städtische Jugend angesprochen werden soll.

Ein Nachteil für vergleichbare Projekte in Nigeria besteht darin, daß es sich dabei oftmals um sporadisch entstandene Initiativen handelt, die an einzelne engagierte Personen gebunden sind. Zugleich läßt der Informationsaustausch über die Projekte im Land zu wünschen übrig, was auch an den allgemein schlechten Kommunikationsbedingungen in Nigeria liegt – defekte Telefone, zusammenbrechende Leitungen, das Nichtbestehen einer Art Post, die hohen Gebühren privater Kurier- und Zustelldienste oder die Schließung privater Telefon- und Faxbüros. Andererseits besteht eine gewisse Chance schon darin, daß die jüngst auf Konferenzen und Tagungen eingeleitete Verknüpfung diverser regional begrenzter Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit dazu beiträgt, daß die Projekte im Zuge der Bündelung der Energien und des Lernens aus fremden Erfahrungen nachhaltiger verlaufen und größeren Bestand haben.

2.6 Länderarbeitsgruppe Togo

Dirk Kohnert:

»Entwicklungshilfe und politische Konditionierung – Probleme und Chancen der Entwicklungshilfe in autoritären Staaten am Fallbeispiel Togo«

2.6.1 Politische Rahmenbedingungen

These 1: Die staatlichen Strukturen Togos sind bisher nicht demokratisch legitimiert. Eine effektive Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative existiert bislang nicht.

Bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen (1993 und 1994) herrschte eine prekäre Sicherheitslage. Große Teile der Opposition boykottierten die Wahlen. Entgegen den Verlautbarungen einiger internationaler Wahlbeobachter waren die Wahlen nicht fair und frei. Auch nach dem Amnestieerlaß vom Dezember 1994 wird die politische Verfolgung fortgesetzt. Soziale und politische Strukturen eines "afrikanischen Kommandostaates" dominieren weiterhin die Innenpolitik Togos.

These 2: Die togoische Bevölkerung schuf gegen den Widerstand des Eyadéma-Regimes seit 1991 wesentliche Voraussetzungen eines Demokratisierungsprozesses.

Zu diesen Voraussetzungen gehören:

- Die souveräne Nationalkonferenz von 1991 und ihre Folgen,
- Eine am 27.09.1992 mit überwältigender Mehrheit vom Volk verabschiedete demokratische Verfassung, die gegen die geplante Aushöhlung durch das Eyadéma-Regime verteidigt werden muß,
- Die Stärkung der parlamentarischen und außerparlamentarischen Opposition gegenüber der politischen Friedhofsruhe vor 1990,
- Ausbau und Stärkung von Institutionen der Zivilgesellschaft (z.B. unabhängige Gewerkschaften, Journalisten- und Juristenverbände, Bürger-, Menschenrechts- und Selbsthilfeorganisationen),
- Keine allgemeine politische Agonie der Bevölkerung, sondern – gerade auch in den ländlichen Gebieten des Nordens – erstaunlich mutiger Überlebenskampf, der den Protest gegen das Eyadéma-Regime zunehmend artikuliert.

These 3: Haupthindernis des Demokratisierungsprozesses in Togo ist das autokratische Eyadéma-Regime und dessen Unterstützung durch auswärtige Mächte.

Das Rückgrat des repressiven Eyadéma-Regimes sind:

- Prätorianergarde des Militärs und der Sicherheitskräfte,
- Mangelnde Gewaltenteilung: korrupte, willfährige Justiz, faktische Rückkehr zum Einparteien-Regime,
- Kontrolle der Kommandohöhen des Staatsapparates, der Wirtschaft und der Medien,

- Absicherung illegitimer Herrschaft durch okkulte Macht.

Außenpolitisch erfährt das Eyadéma-Regime Unterstützung durch die konterproduktive Rolle Frankreichs (*chasse gardée*), durch autoritäre Regime innerhalb Afrikas (Abacha, Mobutu, Bongo, Biya, etc.) sowie durch die Bretton Woods-Institutionen.

These 4: Für eine Fortführung des Demokratisierungsprozesses sind pluralistische Wahlen nur dann hilfreich, wenn vorher ein Grundkonsens zwischen Regierung und Opposition zur Durchführung der Wahlen erreicht wird.

Wesentliche Voraussetzungen sind die Garantie der Menschen- und demokratischen Grundrechte (Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit), die Schaffung der verfassungsmäßigen unabhängigen politischen und juristischen Kontrollinstitutionen sowie die Eröffnung von Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen politischen Programmen.

2.6.2 Die Menschenrechtssituation

These 5: Die grundlegenden Menschenrechte sind insgesamt stark eingeschränkt.

Auch nach den Parlamentswahlen von 1994 erfolgten weiterhin schwerste Übergriffe gegen die Bevölkerung sowie politische Verfolgung Andersdenkender, inklusive staatlich sanktionierter Folter und Ermordung von Oppositionellen im In- und Ausland.

Es existieren keine Meinungs- und Pressefreiheit; die staatlichen Medien sind parteiisch und der Opposition kaum zugänglich.

These 6: Das Militär sowie das Justiz- und Polizeiwesen sind – von wenigen Ausnahmen abgesehen – durch und durch korrupt und eingebettet in das Patronagesystems des Eyadéma-Regimes. Togo gilt heute international nicht als Rechtsstaat.

2.6.3 Politische Wirkung der EZ mit Togo seit 1993

These 7: Die EZ Frankreichs, Japans und des IWF sowie die ambivalente Haltung der EU (insbesondere des EU-Repräsentanten vor Ort) trugen wesentlich zum Überleben des undemokratischen Eyadéma-Regimes im Allgemeinen und zur faktischen Wiederherstellung der autokratischen Machtfülle Eyadémas nach den Nachwahlen 1996 bei.

These 8: Das Einfrieren der deutschen, europäischen und amerikanischen EZ hatte bisher eher begrenzte moralisch-politische Signalwirkung; die politische Konsolidierung des togoischen Unrechtsregimes seit 1994 konnte dadurch nicht aufgehalten werden.

2.6.4 Anhang

Chronologie der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Togo seit 1993 (die folgende Aufstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie soll eher Tendenzen aufzeigen)

Bilaterale staatliche Entwicklungshilfe

1993

Die *USA* und *Deutschland* froren im Januar bzw. Febr. 1993 ihre Entwicklungshilfe ein, nachdem togolesische Sicherheitskräfte unter Demonstranten ein Massaker angerichtet hatten. Diesem Vorfall waren bereits seit Anfang der 90er Jahre weitere schwerwiegende staatlich sanktionierte Menschenrechtsverletzungen vorausgegangen.

Nach dem Zusammenbruch der Gespräche von Colmar (25.02.1993) nahm die *französische Außenpolitik* eher neutrale Formen an. Die Entwicklungshilfe wurde eingefroren, Militärhilfe war bereits im vergangenen Jahr nach dem Überfall togolesischer Truppen auf das HCR verschoben worden.

Japan äußerte große Bedenken hinsichtlich der Fortsetzung seiner Entwicklungshilfe (1990 viertgrößter Geber).

1994:

Frankreich, dessen parteiische Haltung für Eyadéma seit Beginn des Demokratisierungsprozesses im In- und Ausland auf Kritik stieß, nahm als erster bilateraler Geber die am 11.2.93 ausgesetzte Entwicklungshilfe (in Höhe von FF 260 Mio., plus Schuldenerlaß in Höhe von FF 400 Mio.) und sogar die militärische Zusammenarbeit wieder auf. Frankreichs Entwicklungshilfe an Togo betrug im ersten Jahr der Abwertung des CFA insgesamt 500 Mio. FF (\$ 90 Mio.).

Frankreich hatte – trotz der offiziell eingestellten Entwicklungshilfe – bereits zu Beginn des Jahres der togoischen Regierung mit einer Budgethilfe von F CFA 3,8 Mrd. (\$ 7,27 Mio.) ausgeholfen, um damit 75% der ausstehenden Gehälter des Öffentlichen Dienstes (inklusive des Militärs) zu begleichen.

1995:

Frankreichs Entwicklungshilfe betrug 1995 insgesamt FF 290 Mio und lag damit um etwa ein Drittel niedriger als im Vorjahr. Paris verkündete Ende des Jahres eine Steigerung der direkten militärischen Materialhilfe für das Jahr 1996 von FF 1,8 Mio. (1995) auf 9,91 Mio. (1996). Als "Weihnachtsgeschenk" schnürte Paris im Dez. ein "Sicherheitspaket" von FF 17 Mio. zur Unterstützung der Öffentlichen Sicherheit, davon 10 Mio. für die Gendarmerie und 7 Mio. für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Frankreich strich außerdem 2/3 der bilateralen Schulden. Im Jahre 1995 belief sich die Verpflichtungsermächtigung der französischen Kooperation auf ca. FF 115 Mio.; die größten Einzelposten waren 26,2 Mio. Budgethilfe, 18,2 Mio. für den Sicherheitsapparat, 15 Mio. für den Gesundheitssektor. An Demobilisierungsprojekte zum dringend notwendigen Abbau des unnötig aufgeblähten Militärapparates wurde nicht gedacht.

Die USA hatten ihre Hilfe 1992 eingestellt und bisher nicht wieder aufgenommen. Die offizielle Position in Washington lautete im März noch, daß man mit der Wiederaufnahme der Hilfe an Togo mindestens solange warten wolle, bis die togoischen Flüchtlinge in Benin und Ghana mit den Füßen über die Sicherheits- und Menschenrechtsslage in Togo abgestimmt haben. Die Einstellung war somit zwar politisch mit den Menschenrechtsverletzungen des Eyadéma-Regimes begründet, aber sie erfolgte in Wirklichkeit hauptsächlich wegen der angespannten Haushaltsslage und anderer Prioritätensetzung der US-Regierung.

1996:

Die französische Militärhilfe für Togo war für 1996 mit FF 9,91 Mio. angesetzt (gegenüber FF 1,8 Mio. im Vorjahr). *Frankreich* wollte 1996 34 Technische Berater entsenden (im Vorjahr 31; und 20 im Jahre 1994; insgesamt befanden sich 1995 67 franz. Militärrater in Togo).

Kooperationsminister Jacques Godfrain unterzeichnete im Juni 96 in Lomé zwei Abkommen von insgesamt F CFA 1,7 Mrd. (\$ 3,33 Mio.) zur Unterstützung der togoischen Sicherheitskräfte; davon gingen F CFA 700 Mio. an die Polizei und F CFA 1 Mrd. an die Gendarmerie für Materialanschaffung und Ausrüstungsbeihilfe (landesweites Telekommunikationssystem und 76 Fahrzeuge, Büroausstattung etc.).

Die Caisse française de développement (CFD) kündigte im März EZ in Höhe von F CFA 35,4 Mrd. (\$ 68,5 Mio.) an, die hauptsächlich aus Schuldenabschreibung für Transport-, Industrie- und Landwirtschaftsprojekte (F CFA 25,5 Mrd.), Kredit für die Phosphatförderung (F CFA 25,5 Mrd.) und F CFA 700 Mio. "fresh money" für ländliche Entwicklungsprojekte in Nord-Togo bestand. Ein weiteres Abkommen zur Verbesserung der Wasserversorgung in ca. 800 Gemeinden in der Südregion (F CFA 4,7 Mrd.; \$ 9,4 Mio.) wurde ebenfalls von der CFD im Mai unterzeichnet; außerdem FF 56 Mio. zur Neuausstattung des Hafens von Lomé.

Ende Juli unterzeichnete Frankreich ein weiteres EZ-Abkommen-Ausbildungsabkommen (F CFA 1,6 Mrd.), inklusive Fortbildungsprogramme für Schuldirektoren.

Japan unterzeichnete am 10.12.96 ein Kreditabkommen zur Unterstützung der Strukturanpassung (F CFA 24 Mrd, \$ 49 Mio.). Dies ermöglichte der Regierung Klutsè die Aufstellung eines ausgeglichenen Haushalts für 1997.

Der *Kuwait* Fund for Arab Econ. Dev. (KFAED) unterzeichnete im Mai 96 einen Kredit (\$ 9 Mio) zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung.

Die deutsche EZ blieb weiter ausgesetzt. Ausnahmen bildeten Projekte, die direkt der Bevölkerung zugute kommen sollten (z.B. Gesundheitsprojekt in Sokodé; Durchführbarkeitsstudie über Rechtsstaatlichkeitsprojekt). Am 27.3.1996 wurde der deutsche Botschaftsangehörige Thomas Rupperecht in Lomé von Sicherheitskräften erschossen.

Ende November veröffentlichte die Bundesrepublik Deutschland ein Communiqué in der wichtigsten Oppositionszeitung, um anderslautenden Äußerungen von Regierungsseite über angebliche Wiederaufnahme der EZ entgegenzuwirken. Grundlage für eine Wiederaufnahme von Hilfsleistungen muß die absolute Garantie für Presse- und Meinungsfreiheit sowie für oppositionelle Parteien sein. In aller Deutlichkeit wird herausgestellt, daß erkennbare Schritte zur Etablierung der Demokratie sowie eines Rechtsstaats immer noch sehr defizitär sind.

Im Februar wurde im Rahmen des Pariser Club (der bilateralen Geber) ein Umschuldungsabkommen im Umfang von \$252 Mio der insgesamt sich auf \$ 1,45 Mrd. oder 116,7% des BSP belaufenden Auslandsschulden erzielt.

1997

Die *deutsche EZ* blieb ausgesetzt, bis auf die wenigen „Basisprojekte“, die direkt der Bevölkerung zugute kommen sollen (z.B. Gesundheitsvorsorge und Wasserversorgung in der Zentral-Region; Flüchtlings-Reintegrationsprogramm).

Die *USA-Hilfe* blieb ebenfalls eingefroren, kleinere Projekte der humanitären Unterstützung (Peace Corps im Landesinneren, Microprojekte) wurden jedoch fortgesetzt. In einer Pressekonferenz am 3. Februar unterstrich der US-Botschafter, Johnny Young, den informativen Dialog zum Demokratisierungsprozeß. Anfang Juli begannen die USA eine „neue Art der Zusammenarbeit“ mit der Entsendung von Militärberatern nach Lomé zur Ausbildung von 50 togoischen Offizieren der geplanten panafrikanischen Friedenssicherungstruppe.

Japan gewährt am 17.01.97 Nahrungsmittelhilfe (\$ 1,9 Mio)

Multilaterale offizielle Entwicklungszusammenarbeit

1993

IWF und Weltbank setzten die EZ aus. Im März suspendierte die EU die EZ infolge schwerer, staatlich sanktionierter Menschenrechtsverletzungen.

1994

IWF und Weltbank nahmen die ausgesetzte EZ wieder auf. Die Weltbank leistete \$ 110 Mio. Hilfe (u.a. \$ 19 Mio. für Transportinfrastruktur, \$ 40 Mio. zur Umstrukturierung von Bank-, Versicherungswesen und anderen Finanzsektoren. Die IDA sponsorte 500.000 Schulbücher.

1995

Die EU, die ihre Hilfe 1992 eingefroren hatte, nahm diese im März im begrenzten Umfang und konditioniert wieder auf. Frankreich, als größter Zahler in den Fonds Européen de Développement (FED), übte einen dementsprechend großen Einfluß auf die EU-Politik aus. Ein Schwerpunkt der EU-Hilfe (umgerechnet DM 50 Mio.) sollte auf dem Gebiet der Demokratisierungshilfe liegen; es war geplant, insbesondere das Parlament zu stärken. Die volle Wiederaufnahme der Kooperation wurde für das Jahr 1996 geplant. Unter anderem handelte es sich dabei um die Freigabe der nicht-programmierten Kredite (Stabex und Sysmin; ca. ECU 35 Mio. Und FF 245 Mio.) sowie die Wiederaufnahme programmierbarer Kredite, d.h. der eingefrorenen Projekte.

IWF und Weltbank hatten sich bisher allein auf die wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte der Strukturanpassungspolitik beschränkt. Die togoische Regierung verhandelt seit Anfang 1994 über das fünfte Strukturanpassungsprogramm. Im September 1995 wurde ein procès-verbal unterzeichnet, der aber frühestens im März 1996 in Kraft treten sollte. Auf die Notwendigkeit des Personalabbaus in den staatlichen Sicherheitsdiensten, inkl. der Notwendigkeit von Demobilisierungsprogrammen für das Militär, wurde von den Weltbankvertretern deutlicher gesehen als z.B. von französischen Gebern.

1996:

Der IWF bestritt Ende des Jahres, daß das laufende SAP-Abkommen (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) vom Sept. 1994 (\$ 48,4 Mio, oder SDR 65,1 Mio.), von dem ca. die Hälfte (SDR 32,58 Mio.) noch nicht ausgezahlt war, durch die neuere politische Entwicklung in Togo gefährdet wäre. Mit "politischer Entwicklung" bezog sich der IWF auf das Problem mangelnder Rückzahlungsmoral im Hinblick auf die Auslandsschulden des Landes.

Der International Fund for Agricultural Development (IFAD) in Rom unterzeichnete ein Kreditabkommen für Armutslinderungsprojekte (\$ 7,6 Mio) zur Förderung der Nahrungsmittelproduktion im Süden Togos.

Der UNHCR schloß im Juli das Flüchtlings-Reintegrationsprogramm ab.

1997

Der IWF bewilligte am 1.7. seine dritte Jahresrate (SDR 21,7 Mio.; \$ 30 Mio) des laufenden ESAF-Kredites.

Die Weltbank bewilligte einen Kredit in Höhe von \$ 75 Mio (F CFA 47 Mrd.) zum Ausbau des Straßennetzes und des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes.

Über den FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la population) wurden der Regierung am 25.08. 4,51 Mrd. F CFA für fünf Jahre als Hilfe für den Aufbau eines nationalen Programms zur Gesundheitsvorsorge, Geburtenkontrolle und Alphabetisierung von Frauen zur Verfügung gestellt.

Eine EU-Mission unter Lord Plumb kündigt Ende Mai in Lomé die baldige Wiederaufnahme der EZ an. Im Juni 1997 wurde eine Feasibility-Studie für ein Wahlhilfeprojekt der EU für die Präsidentschaftswahlen 1998 erstellt.

Die African Development Bank (ADB) gewährte am 5. 7. einen Kredit von \$ 15,3 Mio im Rahmen des laufenden Strukturanpassungsprogramms. Damit erhöhte sich die Kreditvergabe der ADB an Togo ab 1972 auf insgesamt \$ 299 Mio.

Im Januar legte die Regierung einen Projektvorschlag zum Aufbau einer 3.000 Mann starken COMFORCE vor, einer französisch-afrikanischen Friedensstreitmacht, die von der OAU und internationalen

Gebern (v.a. Frankreich) finanziert wird. Togo besaß bereits ein kleines Kontingent einer Force d' intervention rapide (FIR, 150 Mann). Im März fanden gemeinsame Manöver togoischer, beninischer und burkinabischer FIR-Truppen in Togo statt.

Weiterführende Literatur

Ellis, Stephen (1993), Rumour and power in Togo, Africa (London), Vol. 63, No.4, pp. 462-476.

Gandrey, Jean-Jaques/Jarnouin, Marie (1995), Rapport sur l'état de la justice au Togo, 17 au 23 Juin 1995, Bureau de l'état de droit et libertés publique, Paris, mimeo.

Gräbener, Jürgen et al. (1996), Wahlbeobachtungsbericht – Togo. Nachwahlen zum Parlament in den Bezirken Hao, Oti und Wawa, 1. Wahlrunde v. 4. August 1996, Afrika Spectrum, Vol. 31, Nr. 2, S. 211-219.

Kohnert, Dirk (1994ff), „Togo“-Länderartikel, in: Hofmeier/IAK (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 1993ff, Leske u. Budrich, Opladen.

Kohnert, Dirk/Mönikes, Volker (1996), Förderung von Rechtsstaat und Menschenrechten in Togo - Projektfindungsbericht (pre-feasability-study) im Auftrag der GTZ, Eschborn.

Stroux, Daniel/Thirlet, Dominique (1997), Etude d'identification d' un programme d' appui au processus électoral au Togo; Rapport provisoire, EU Brüssel, Juillet.

Toulabor, Comi M. (1986), Le Togo sous Eyadéma, Paris, Karthala.

U.S.-Department of State (1997), Human Rights Practices for 1996, Country Report Togo, Washington D.C., 30.1.1997.

3. Plenum II

3.1 *Reports from the Working Groups*

3.1.2 *Burma / Myanmar:*

Mr. Reiter, Burma-Bureau, Cologne

We have made many points during our discussion. I will start with our common points and will then stress our differences.

Everyone agreed that the military government of the State Law and Order Restoration Council (SLORC) in Burma violates human rights on a large scale. It seems that the government has declared war on ethnic minorities, who are trying to escape by seeking refuge outside the country. Then, there are the efforts by the SLORC to move more than one million people from their place to another. Thus, the SLORC government can be described as very oppressive. It has, however, no ideological foundation. It is driven by money and power. From these findings it was concluded that it should not receive any development aid. We learned from Dr. Greiff of the BMZ that Germany provided a lot of aid to the Burmese government before the uprisings and massacres of the democratic movement in 1988, but stopped to do so afterwards. With the exceptions of three small projects the government does not receive any state money from Germany.

There seemed to be an agreement that there should be no financial co-operation with the government, neither was it disputed that supporting NGO activities at the grassroots could impact positively on the situation of human rights and the living conditions of the people. Some participants, however, doubted that there can be any NGO project without the approval of the SLORC government. Nevertheless, representatives of a group from Berlin, which is supporting grassroots activities of an NGO inside Burma, claimed that in that case the government has not shown any inclination to interfere and they can spend money for buying arms and other things. The group that does these things feel they do it on a grassroots basis and one effect could be that democratic patterns will emerge. Others say one has to look very carefully whether a project is really a grassroots project for the people. Mr. Aung Lwin said the development aid to the churches is doing a good job in Burma, but this aid to the churches is limited to the Christian Community and I think, whether they improve the human rights situation is a very open question. There was also a discussion about Aung San Suu Kyi. We heard yesterday that one of the main points is free elections. In 1990 the country had free and fair elections which were won by the National League for Democracy with Aung San Suu Kyi.

The government, however, refused to hand over the power. It is trying to destroy them by putting them in prison or killing them. Aung's call for a boycott of investments should be taken seriously.

Are sanctions working and are they isolating Burma? According to one opinion they are not working, because the international community is not pursuing the same goal, which means that while the US is putting on a lot of pressure, the EU is more restrained and China is supporting the Burmese government openly. It was a common position that sanctions cannot be expected to force the government into collapse. Their purpose is to pressurize the government. Thus, a two-step approach was recommended: to put pressure on the government, and to co-operate with indigenous NGO at the grassroots level.

Mr. Waller

Two points of comments. First: You mentioned that Aung San Suu Kyi said there should be no investment. This is one position. But in the group there was another position that economic liberalisation and investment should be encouraged; I think there was no agreement in the group. The second point is the ethnic question: a strategy should be attempted wherein the ethnic question of incorporating the minorities especially in terms of using their own language should be made a priority. And then human rights and democracy will follow, rather than the other way around, like the international community is doing it: first democracy, then the ethnic question being solved afterwards. I think that was one important point.

Participant

I was also a member of this Myanmar group, and I must say what Mr. Reiter reported was largely a majority view. I do not agree with a number of points you mentioned. I am saying this because it is going to be printed and I do not want to be included in the majority opinion.

3.1.2 Indonesia

Ms. Rahner, Free University Berlin

I will try to stick to the questions handed out, so you can follow my report more easily. Maybe first about the possibilities of development co-operation to improve the human rights situation: There is hardly any development co-operation which includes in its aims or in its title the word human rights or human rights improvement. It is difficult to say with that in view how they really contribute. Normally it would be possible to say which projects fail, because they have human rights in their title. In this case there are no development projects in Indonesia which have this aim. Also, I think it is very important to say that the official amount of development aid, the money that was given to Indonesia in 1994, was 1.6 billion US dollars, compared to 9.8 billion US dollars which came in as private investment. The comparison makes it very clear that it is much more important to put pressure on private investment than on official aid.

To the first question: we came to the conclusion that development aid has only helped to improve the human rights situation in Indonesia in a very limited way, e.g. through open dialogue by emphasising the importance of participation. Participation is, for example, the only related issue the GTZ integrates into its projects. It is important that the local level is involved in the projects. We also saw that from the NGO side and political foundations. For example, the Naumann-Foundation had a project in Indonesia which was quite encouraging. They facilitated a round table meeting between the ministry of home affairs and a dissident group.

About the human rights situation as it is: there are some positive impulses which can be seen. Examples of this are the commission for investigation of the massacres in 1991 and also in 1993 the human

rights commission of Indonesia which was founded at that time. This is a positive sign. But it has to be stated that in Indonesia it is very difficult to make a statement about the development of human rights, because sometimes some things are possible and then a year later they are not possible any longer; there are some strict rules, some people get arrested, so it is difficult to talk about the real development of human rights in Indonesia.

We also came to the conclusion that there will be no big change until Suharto leaves office. He has been ruling since 1966 and there is real hope that the situation will change dramatically after his departure or resignation. This, however must be seen in perspective. The situation is better for people with regard to participation at the local level. Decentralisation has been improved. To some extent this is a contribution to development aid.

About conditionality: the history of conditionality in Indonesia is almost non-existent. We have only one example of the Netherlands which withdrew their development aid for a short period of time after the massacre of 1991. They then went back into the country but were expelled later on because of the conditions they wanted to put on their development aid.

Other states did not integrate conditionality into their projects. So it is impossible to assess potential effects of conditionality with regard to Indonesia. To understand why, we have to look at two points: one is that Indonesia has been quite a stable country in terms of economic development. It offers interesting investment opportunities to foreign and multinational corporations, as it has huge economic potential. The second point is the question of interest which has to be emphasised, so that also from the countries who give contributions to Indonesia, there is not much interest to put much pressure on Indonesia and then maybe find themselves being expelled from the country.

So we saw that the only possibility for change might be in private organisations, in NGOs; but also with regard to NGOs, we had a little bit of a controversial discussion. I hope I am stating this correctly, that it is not always clear whether the NGOs really represent the interests of the people on the local level compared to what these international organisations might want.

And about the coherence of human rights in development aid: As I said before, there is not much human rights based development co-operation, but there has since the 70's been at least a broad debate among the donors whether to talk about changes or projects which might emphasise the role of human rights, and the democratising process in Indonesia. As I said it is also difficult to come to a common point, because every donor country pursues its own interest in this country, and the different organisations have different interests, so it is a debate but not much more than that yet.

Mr. Heinz

Just a brief comment: I think the report was very complete; I just have some small points to add. Number one: the initial statement was: there is no direct relationship between development co-operation and democratisation processes here. We need to distinguish between actors. When we made that statement we were thinking about official development aid, and then about its relationship to projects to protect human rights or to promote democracy. In that area we found very little experience with the exception of decentralisation. On the other hand, foundations and private development aid agencies, church or non-church, have quite a number of projects where, for instance, the legal aid institute in Indonesia is being directly supported. So the first thing is to distinguish between the three major actors: governments, political foundations, for Germany at least, and other private agencies.

The second important point immediately related to that, is that we have found positive signs, I am not saying structural changes, but positive signs in the area of the development of the judicial system, the role of courts. Here we have first examples of the courts ruling against the government which is rather unique in the history of the last years of Indonesia, but still we see a number of interventions by the state vis-à-vis the judicial system. But here we have positive signs, so to speak.

The third thing which I would just like to underline is that in Indonesia the barriers for freedom of opinion are blurred, they are not very clear. They move forward; they move backwards. And in that authoritarian situation this obviously has quite an influence on the ability of NGOs, on the opposition and others to formulate their own projects, their political ideas. It seems that the government deliberately continues to leave these boundaries blurred as to how far you can go when it comes to the right of freedom of expression or the right of assembly.

3.1.3 Nigeria

Mr. Müller-Rockstroh

There were eight, at the end eleven, of us. We had three statements from Mr. Loimeier, a journalist from Mannheim, centred around the political and civic rights situation, from Mr. Leander Hess concentrating on the level of grassroots projects in the rural areas of northern Nigeria, and from Mr. Thomas Buntrock from Munich, focusing on linkages of the economic and political interests of Germany and other European countries on the one hand and Nigeria on the other hand and the consequences for development aid from these linkages.

In Nigeria, there is a military government that had already been established by 1983/84 and which has lasted since then. But it has also been stated and confirmed by the discussion that even during the short terms of civic rule, so called democratic rule, before the military government, Nigeria never had a positive experience with democracy. In these interludes of democracy Nigeria was largely characterised by corruption, the misuse of resources, little investment in what is called social, economic or cultural development. Even now there is only a weak democratic movement. All its public activities have been rudely repressed by the military government. One also has to add to the description of the situation, that most parties that still exist are as much under the control of the military government as are most parts of the media. So the perspective of a civic and democratic movement in Nigeria which could change this government internally is very weak. Formally speaking, there are some chances of freedom of expression, of free publication. In fact, however, these movements are very often controlled and surveyed, observed and repressed by government forces.

There has been a little amelioration of this situation by a visit from a United Nations commission in 1996. After this the president vetoed

the participation of military representatives in the judicial courts. Even this did not essentially change the situation of repression in Nigeria.

This, on the one hand, is a very true, very complete, and global description of the situation.

On the other hand, we have learned about the experiences of Mr. Hess who was working on the grassroots level in rural areas. It is not the case in Nigeria that from day to day you experience violations of human rights. He has been working in a situation where the day to day survival, the effort to improve and establish a tolerable situation of one's life, has been the first interest of everybody where even information and communication about what is going on, even on the upper level of the government and the country, have not been continuously forthcoming. And he has provided clear insight into the fact that in general, infrastructure, in terms of traffic, in terms of economic exchange, infrastructure also in terms of communication of information, is very weak in many parts of the country.

Also, this makes any increase in civic movement, which could include greater parts of the country, more difficult: In connection with this, we have not discussed much about ethnic differences and ethnic aspects of the internal conflicts of Nigeria. Well, after this description the central question was put: does economic co-operation really help and support, or does it give a chance to influence a government of this type that has been ruling for about 15 years in Nigeria. The overall answer was: it does not have any effect. Neither economic co-operation is able to prove effects in terms of changing and influencing the conditions of this type of government, nor is development co-operation able to exert a very sensitive influence on the behaviour of this kind of government. It was Mrs. Helbig from the Ministry of Economic Co-operation and Development in Bonn, who gave us a short overview of what is going on in terms of development co-operation after the European Union's decision to end the developmental and cultural interchange and co-operation with Nigeria. Only ongoing projects at the grassroots

and fundamental needs level have been continued; until now new commitments have not been accepted. In terms of the questions I mentioned, the most consequent statement of a group member was: if neither economic co-operation nor the withdrawal of development co-operation has any influence on the government we should stop them and try to pressurise this government. The withdrawal of economic co-operation in terms of oil trade, petrol trade and other aspects might have a greater influence if any. Even at this point the group did not arrive at a consensus. On the one hand, we discussed some aspects of development co-operation which are not influencing the government, but which might have a certain influence on the development of the society as such. On the other hand, there was the question whether the complete withdrawal of economic co-operation with Nigeria does have any influence in changing the behaviour of this government, as long as it is able to find partners in other parts of the world.

With regard to development co-operation we saw the following aspects: at first there are humanitarian aid projects which are politically neutral. That means they would neither strengthen nor weaken the government, but instead may just improve the living conditions of particular segments of the society under stress. Humanitarian aid co-operation should be continued.

Secondly, there is a possibility of co-operating with NGOs, instead of co-operating with other institutions which are linked to the government. This assessment draws upon the experience of Mr. Hess, a member of a former project of church-related development co-operation between German and Nigerian institutions, which we discussed. It seems to us that where churches are independent from governments, have their own legitimacy within society, have close linkages to the grass-roots level, church structures might offer a good alternative for development co-operation. At least, we regarded this perspective positively.

Thirdly, we saw that in the situation of Nigeria, where communication is very weak, where information networks very often are not func-

tioning, or are controlled by the government, any effort to strengthen information and communication systems, and the capacity of the grass-roots population to use this information, might be very valuable. It has been mentioned, for instance, that the Heinrich-Böll-Foundation supports a project on "Leseförderung"; it may be that in the long run, this cannot be evaluated in the short-term, this might even change political options, and might change the capacity of information and the chances of the population.

In general, we think that in a situation like Nigeria, where the government controls very many parts of society, where communication systems are weak, where a strong network of non-governmental organisations does not really exist anyway, the possibility to influence the internal situation is very limited. If there is any, we should make use of independent Nigerian institutions as much as possible - it has even been asked whether there is any possibility of making use of Nigerians, who either are in their country or are in Europe, and who might be able to influence the development of their countries or the country's structures and the country's communication and political system, instead of sending European development workers. But there we come to the question of who could make use of the given situation. This question has not been answered. We have not been able to identify the actor, the man, the institution or the network who could really take these chances to influence the development of the country in the direction of more democratic structures and civic participation.

Participant

This was a very good report, but some things have to be added to it. He did not mention that journalists are being persecuted. Yet there is something like a guerrilla journalism which is being used as proof that there is freedom of speech in Nigeria. At the end we did talk about how to support the communication systems, about supporting the radio of the opposition, radio Kundirat, as a means of mobilising the grass-

roots. This radio has just one daily transmission. It transmits in 16 other languages besides English.

3.1.4 Kenya

Mr. Rauch, Berlin

We have had a nice and well-structured discussion, dealing at first with the assessment of the human rights situation where we did a sort of brainstorming of all observations. Secondly, we have had a presentation of a short paper by Mr. Schmidt on his research on this topic, and then a discussion on this paper according to the structure here, first on the role of political conditionality and secondly, on the role of human rights orientated projects in Kenya.

First of all about the human rights situation: The vast majority of the group was of the opinion that the situation continues to be bad, so that from 1990 onwards, not very relevant positive developments have taken place. There is still torture, extremely bad prison conditions, lack of independence of the judiciary; there is repression of the opposition, in spite of the existence of a multiparty government; and in terms of economic rights, there is no security at all for investors, especially for small informal investors.

The minority felt one should not look at it in such dark terms, and see as well the dynamics of the situation. Number one: Kenya has signed the UN-convention against torture recently; there is an increase in the freedom of press, while another voice said there was still self-censorship. Repeals of several repressive laws, however, are to be passed by parliament in November 1997. This was judged not to be only a tactical steps to react to the pressure of the donor community but was regarded as formal changes as well, due to the combination of internal dynamics and donor pressure.

To the role of political conditionality: there was a sort of a broad consensus with some differences. The broad consensus was: it was suc-

cessful but, allow me to say, not effective. Which means that in 1991, when the donor community agreed and came together, the government reacted surprisingly fast and changed the constitution to a multiparty system with some sort of democratic elections. But what should actually have changed, the authoritarian character of the system, has not really changed. There was also no significant change in the human rights situation. One person even had the feeling that the situation has even worsened and that the democratisation process of the country was even interrupted through this change of the constitution and gave Moi the chance to unite significant parts of the people under an anti-imperialistic flag, saying we are now suffering under pressure from the outside and that there is too much external intervention etc.

The multiparty system without any deeper changes in the overall government system, even contributed to conflicts which resulted in the killing of 2,000 people in the Rift Valley struggle.

The question was why was this change not sufficiently effective. Here there was general agreement again that it was too much of a singular type of intervention. One statement was that conditionality was all right, but the objectives of conditionality were too short-sighted, too focused on this multiparty issue, and this was more or less due to the United States' influence. They had at that time a very narrow focus of democratisation on this election issue. Conclusion: not the conditionality was wrong, but its narrow and short-sighted objectives.

As far as the second big discussion issue is concerned, human rights as the four of development co-operation: it was judged as important and useful. There were quite a number of examples which showed symptoms that it is somehow going in the right direction; but everybody agreed, it is premature to judge its impact. It can only have a long-term impact; examples from Asia, Korea and Philippines were mentioned: how the impact came only after 15 or 20 years while in the short-term even some of the people who were strengthened in their ability to express their views had to do an uphill-task. So after 5 or 10

years the assessment would have to be a very negative one, while with the longer time dimension, the assessment would be a more positive one. Therefore, it was questioned whether the classical development co-operation, with its short project periods, its emphasis on measurable impacts, would be the right instrument, that is, if one has to assume the long-term perspective and can really not be sure whether the five years contributed in a meaningful sense or instead in a worsened sense.

Another issue was that human rights centered development co-operation is not only related to specific human rights oriented projects. It can happen in many types of grassroots level projects, through which local leadership is getting more pluralistic, systems get more diversified on the local level. These are projects which do not even mention such democratic aims as their objectives, but have them more or less as a welcome side-effect, more or less as an intended side-effect.

But, on the other hand, it was mentioned as well that there are quite a few risks in such rural projects or small enterprise promotion projects, which then have this institutional dimension. It has been observed that some sort of dilettantism is practised when tackling human rights and democracy. That is, interventions are done without knowledge of the system in which one is intervening.

In Kenya a number of successful micro-level attempts were mentioned in terms of election support, conflict-solving programmes, education programmes, capacity building of NGOs. The problems and limitations mentioned were: All these interventions are neither co-ordinated nor orientated towards concepts of what the society should look like. What is missing is an overall concept or direction, there is too much focus on civil society organisations which results in many donor agencies chasing after a few NGOs, finding it difficult to find appropriate partners who are really representative of democracy and who have the necessary integrity. There is too much focus on the cities, the capital city, with all these efforts and risks of a one-sided promotion of civic

society organisations. The question was brought up of how far one should promote NGOs who are not representative, versus promoting representative democratic institutions related to the well-known class-bias of many NGOs.

Last but not least a number of proposals: The major proposal which came out several times during the discussion: to look at a situation carefully from a more holistic perspective, before deciding on the type of interventions. My personal feeling was that from presentations within the group one could already see that there has been much progress in terms of careful analysis. Some specific proposals: to provide open funds for specific situations, specific micro-interventions, in terms of human rights oriented development cooperation. It is sometimes difficult to have a project which has got one million DM for example and to make use of such a tremendous amount of money in such interventions. Sometimes some 3,000 DM for organising a workshop in a certain context would help more. Thirdly, improved coordination at least in the German intervention scene is useful, and special diversification of efforts in the countries, not limiting it to the major capital city.

Mr. Schmidt, Trier University

Thank you very much for your summary. I think you got most things quite right. I really have to say I love your judgement that political conditionality was successful but not effective in bringing about system changes. Let me add just two things. I think we agreed on the fact that both positive measures and political conditionality were disappointing instruments in bringing about improvements in the human rights situation in a short term perspective; in a long term perspective it might be different. The second thing I would like to add: our discussion about civil society was quite different from other discussions, because it is now quite fashionable to see civil society as a solution to all problems. What I wanted to say in our session is that civil society has its dark sides, and we have to be careful. It is the same problem with

partners in development co-operation, as we have had it in the last decades. For example, we had something like a checklist: what are the aims of the group, are they really democratic, is there integrity within the leadership and so on. As we have no alternative to empowering civil society, we have to be careful, because there are several dangers.

Mr. Peters, Institute of African Affairs, Hamburg

Just one small addition to what Mr. Rauch said. Although we agreed that co-operation and human rights issues need a long term perspective, there is already some improvement possible in Kenya, in the sense of the discussion on rights and reform of the constitution. In July 1997, there were demonstrations for a constitutional change; they were not taking place only in Nairobi, as is usual, but also in a lot of other cities in the country. This is due to the discussions which took place, due to civic education programmes carried out by a number of different NGOs partly supported by western donors. This discussion was taken to the countryside and to small centres inside the country.

3.1.5 Togo

Mr. Schmidt, BMZ

First a very rough analysis of the situation in Togo and then a derivation of consequences for development co-operation:

The analysis of Togo: you have had an authoritarian regime under the same leader for practically 30 years. You still have large deficits in the human rights situation. Now this authoritarian regime was supported for a very long time, amongst others, by the German government and has practically been constantly supported by the French government. Due to the international winds of change at the beginning of the 1990s, the already existing structures within civil society had room to grow. We found this very important: even under authoritarian regimes there were niches left for civil society. The international winds of change allowed for them to develop, which led to elections in 1993/1994 and to the establishment of at least formal democratic institutions. Due to a not unified opposition against Eyadema on the one side, and due to the diminishing external positive influence, the winds of change at present are not there anymore, there was disappointment about the democratisation going on. The Eyadema regime was again able to stabilise its power. So the situation we face today is that the regime is in control of nearly all so-called democratic institutions, and is able to control many organisations of civil society as well, not all but many. Among others, we found out that most of the human rights organisations are not able to work independently, but are controlled by the government as well. Today, mainly France supports the regime; there is also a co-operation with the „apolitical“ Bretton Woods institutions. German development co-operation is down to four basic needs projects very close to the population, but, and this was very important, even this small amount of co-operation is used by the regime to legitimise its policies. German foreign policy concerning Togo has to decide whether, to intensify the cooperation or to put higher pressure on the

government. We found out that it is very important that the assessment of the political situation depends very much on the individual who is in charge. One needs to see what is the general assessment. At the moment, a new round of elections is coming up in 1998/1999. This is where we began our discussions on tasks of development co-operation. Our first question was, what has to happen in order to make these elections democratic elections and successful, sustainable elections. We came up, in short, with three positions: first you need a consensus between government and opposition on the electoral procedure. In order to have a sustainable result of those elections you will need an international community willing to accept the results of the election. For example, if France, as a very important power, is not willing to accept those results, they will probably not last. Second, in case there is a change in power democratically, it is very important to find a solution for the regime and the security forces in Togo as well. Only if you find a solution which is acceptable for them, we will be able to have a peaceful change of power.

This leads to the last and most important point: What are the tasks for development co-operation? We began by emphasising that external policy plays a central role in Togo. Togo is very much dependent on the assessment and the support of the international community. This is, on the one hand, a frame condition for development co-operation, but at the same time it leads to the consequence that development co-operation must try to influence foreign policy in such a way that we have a coherent foreign policy. This means that we have to be active within the German government, be active on the European level, within the German-French friendship, and as well in Bretton Woods institutions. This is central for a successful development co-operation. Second, on a bilateral state aid level, we found it very important not to intensify co-operation at this moment, because if you intensify co-operation with whatever good intentions, it will most probably be used by the authoritarian government, used as a sign of legitimisation for their policies.

So it is very important to put great pressure on the regime and to try to get other donors to do the same. If you keep to conditionality, you

should show what the options are on a state bilateral aid level; and there should be a lot of support if these conditions are accepted. If you are then able to begin the technical co-operation on a state bilateral level, this technical co-operation should not only co-operate with state institutions, but should as well co-operate with non-governmental institutions at the same time. So one possibility could be a NGO fund, so that technical co-operation has the possibility to work with all groups of the society.

We came to the conclusion that we should not intensify bilateral state aid at this moment. We give a very important role to non-governmental development co-operation, for two reasons: there is more or less an active civil society existing in Togo, and we did not find the situation, as you have summarised it for Kenya, for example a chase after NGOs by international donors. On the non-governmental level we should intensify co-operation, this means a role for churches, political foundations, co-operation on the level of trade unions as well, for example. We found some groups which might be very important for this co-operation. Among these groups we specialised on youth; they have a very high potential. Women again play a very important role, because it has been shown that women are quite often not under such high political pressure or repression, as men quite often are, and they work with the rural population, which is very important. There are already existing links to build upon. For example, there is co-operation on the level of trade unions, or there are already a group of para-jurists on a very basic level, so you could begin supporting them; you could build up democratic or whatever possible political participation and structures within society.

Ms. Diaby-Pentzlin, GTZ

One should introduce the distinction between civil society and society. The NGO fund was thought of as working more with the society as such, not so much with a politically active society. To move to the direc-

tion which was reported in Kenya one should use the normal cooperation to foster a better political indirect development.

Mr. Stroux, München

I think we should mention the key role of France in Togo, and the change of the french government this year and the change this means not only for politics in Togo but in all of Africa. It might be really important for Togo. There is a chance at least.

3.2 *Plenum after the Reports from the Working groups*

Moderation: Mr. Müller-Rockstroh

Mr. Waller

I like to raise two points which were mainly reported from the Kenya group but which have a broader meaning and have quite a great relevance for development co-operation as a whole. The first question is that of premature democratisation. The Kenya report mentioned that there was a discussion in the group that the possible effect through conditionality in Kenya, is that the elections were really forced from the outside, that this had a negative effect on the general democratisation process. Another colleague of ours, Mr. Tetzlaff, tried to show in the case of Ethiopia, which we have not discussed in this conference, that elections came too early and were counterproductive in terms of the general democratisation process. I would like to throw this question back to the Kenya group, because I personally think, at least in the case of Kenya, that through this formal democratisation process, even though it was not effective in the medium term, it was definitely an improvement in the political and human rights situation. It should be discussed, because it will be a lesson to be learnt by the administrators to observe that even if civic forces in a country demand aid for elections, one must say: sorry, no, this is premature, we do not want to give support.

Second, referring again to the Kenya report, the conditionality should not have focused so much on elections, but on democratisation. I think conditionality cannot focus on democratisation as such; it has to have certain specific targets, which can be checked as to whether they are being fulfilled or not. It has been said that the reason why this initiative was not effective is its focus on the elections. Of course, there should

be something else in a democratisation process besides elections. My question is directed to the Kenya group again: can conditionality focus on democratisation as such? It must have certain targets, elections is one and there are certainly others. This should be discussed also in reference to other country reports. Thank you.

Mr. Schmidt, Trier University

As a member of the Kenya group, and as the one who presented the paper, I think I should answer those serious and difficult questions.

Let me say first: I do not think the democratisation process in Kenya is a donor driven process. Of course not. There was a very strong demand from the opposition inside the country for a multiparty system. We should not forget that just before the Paris consultative group had their historical meeting in November 1991, some opposition wrote a letter to the Paris club and demanded political conditionality and a multiparty system. So this was not a donor driven process, but it came out of the country. The second point is much more difficult. I know Rainer Tetzlaff's thesis about premature democratisation very well. But I am not really convinced of it in the case of Kenya. In the case of Kenya, we had a well-developed civil society, even in 1991, and we had political parties after 1991; so I do not think it is a premature democracy. But the problem with political conditionality in 1991 was that it only focused on elections and there was no in-depth analysis of the political situation from the side of the donor community. I think the donor community, here I am referring to the USA, made the mistake of insisting on elections only. Another question was of course the constitution and the law. Within the laws and the constitution there are a lot of undemocratic parts which clearly were a disadvantage for the opposition, for example the gerrymandering of the borders of constituencies. The other thing was political conditionality: what is the function of it? We should not forget that political conditionality has a demonstrating function. It could demonstrate to the leaders where his or her limits are. This is one function. Of course, political conditionality is not

enough to foster a regime change. It is only one side of the coin; but I do not think that we can, especially in the case of authoritarian regimes, dismiss political conditionality as useless. The other side of the coin, and this is the interesting point, are positive measures. Mr. Waller himself made a strong argument in favour of a combination of political conditionality and positive measures. This could be the case when fostering democratisation, but not human rights. This is the problem I argued upon in the working group. With political conditionality the human rights situation in Kenya has not improved much. There are minor changes, of course. But even positive measures need too much time to see progress in the human rights issue. For human rights, it is really a question of strategy which arises. What should we do now, when positive measures are problematic and need a lot of time, and politicians in the West have no time; every four years there are elections, and so on. I think this is a political problem and political conditionality is just a big stick for very severe violations of human rights, but not for every day politics.

Mr. Kohnert, Institute for African Affairs, Hamburg

I would like to comment on Tetzlaff's thesis on premature democratisation, which I find rather biased, either because of ethnocentric reasons or because it is linked to certain schools of political science. In any case, in my view, democratisation in any African country and even European countries can start any time from now. The question is where, in which sector, in collaboration with which target groups. Tetzlaff might be right in saying that formal political elections cannot take place at a certain time. In our country group, Togo, we discussed the point at length and we came to the conclusion that even now in Togo, elections would have to be assisted only under certain conditions, namely, if the security of the people who want to be elected is guaranteed by the state and by the international community, and if there is a real choice of different political parties and systems. But this does not mean that democratisation cannot start. I think the discussion here on the podium proved very well that there are many ways to start collaboration,

not necessarily with state organisations, agencies, but also with NGO agencies, even in Togo.

Ms. Evboikuokha, Nigeria Common Cause, Berlin

First, I have a question for the Burma group, which said that sanctions against the military government in Burma have worked. How do you measure the success of the sanctions and what lessons can we learn from the success? And second - this is going to be a correction of impressions - it has always been said that the civilian governments in Nigeria have been corrupt and as a result have tried to legitimise the existence of a military government in Nigeria. We are in Germany. If the Kohl government is corrupt, does the military take over? And besides, Nigeria is 37. Out of these 37 years of existence, 28 years of it has meant military rule in Nigeria. Any time the military takes over, it is said: Oh, the civilians were corrupt and now we have come to correct the aims of the government. If they were so angelic, there would be heaven on earth, but that is not the case. In other words, I am appealing for committed and concerted efforts towards democratising, whatever we understand by democracy. Democracy is different in Germany than in Turkey or in England, but what we generally understand by democracy is the rule of the people by the people; and Nigeria has a President, Abiola, who is locked behind bars. The Babangida government spent 8 years democratising. At the end of the 8 years, the winner of the elections is locked up somewhere. Once again, Abacha has started democratising and the five parties he has brought up, according to Wole Soyinka, are five fingers of the same hand: they are his parties. So, what we are saying is: political conditionality: we need it attached to the development aid given elsewhere, but then the process should come as a result of working with women. And for the mobilisation of grassroots the Nigerian opposition needs your support. Radio Kudirat is part of this grassroots mobilisation.

Mr. Smith, University of Melbourne, Australia

As to sanctions in Burma, I do not represent the Burmese opposition. I argue with them all the time: sanctions cannot work. I believe that sanctions can keep the issue before the public eye, they can play a solidarity function, they can be good for the morale of opposition groups both inside Burma and outside. Sanctions cannot work unless they are multilateral and universal. In the situation of Burma they do not work, because it is not possible for them to be multilateral and universal. How do you measure how they have worked? Well, most members of the Burmese opposition will say: they have worked when they have brought the regime down. That is the way they began to argue and they gradually modify their position so that they now say: sanctions are not really intended to bring down the regime, they are intended to bring the regime to the table.

Mr. Greiff, BMZ

I would like to comment on the sanction issue. I think that one has to consider that the withdrawal of assistance, the instrument to withdraw assistance, can only be used once. Afterwards it is very difficult to use development assistance as a sanction instrument. Secondly, as far as Burma is concerned, I am very much in line with the comments, but I think there is a special point that Burma was incorporated with ASEAN just in July 1997. There is a discussion going on whether Burma will be invited to the ASEAN-EU discussion and also to the ASEM summit in April 1998. The discussion between ASEAN and ASEM, especially ASEAN and EU could originate from the point that there should be some improvements in the humanitarian situation in Burma, otherwise its government would be prohibited from taking part in London. This is the first indication by the British government, from Mr Blair or Mr Cook. I am not quite sure if this is the EU position up to now, but there can be a discussion which is another form of sanctions. You know that all the regime leaders of Burma are not allowed to come to the U.S., they are banned and do not get any visas. My remark is that the

multiparty system in Burma has worked quite well. For example, after the military coup, the take-over of the military, and the putting down of the democratic movement in Burma, they allowed that elections should take place in 1990. They even gave incentives to a multiparty system. Each party got its own telephone, free gas and other things. In the end they had about 100 parties. The result was that the people concentrated on one party, more or less. So they got 80 percent of the mandates from this elections, in spite of the fact that they had 100 parties or more. My question to the Indonesian group: I doubt a bit if the result that 9 billion dollars of private investment compared to development assistance of 1,3 billion DM would indicate that it is better to use economic co-operation instead of development co-operation for sanctions, because it is known that for private co-operation there is much more interest from the economic side and the companies to co-operate with the country. I think this interest is much more balanced. To use this kind of co-operation is not really as powerful as to withdraw development assistance in spite of the fact that the numbers are much bigger in private investments.

As far as humanitarian projects are concerned, one has to take into account that, as far as the German system is concerned, humanitarian aid is the responsibility of the foreign office. It is provisional aid, while sustainable aid is coming from the BMZ. Especially as far as sustainability is concerned, there is a decisive difference between humanitarian aid and development assistance. Development aid can also be oriented towards the grassroots level. There are a lot of education projects, there are health projects. Many people will say, these are kinds of humanitarian projects, but one has to decide if development co-operation has to be withdrawn entirely. I think the old programmes are more or less humanitarian, as far as development co-operation is concerned. There are very few that do not have this humanitarian aspect. As far as positive measures are concerned, one has to take into account that these are more or less a monopoly of the political foundations in Germany. There is a new arrangement between BMZ and GTZ on one side, and the political foundations on the other, so that the latter have something like a prerogative. They can decide whether to start a political project or not. If they do not, it will be left to the GTZ. I think this

prerogative has to be taken into account, if one discovers that there are many political projects run by political foundations and only a few by the GTZ and, as I call them, the "normal" projects of technical co-operation.

Lastly, I would like to make a remark about NGOs. This was a point which was raised in our group: there are a lot of NGOs which are not really following development policy aims. There are a lot of religious groups, sects. There are a lot of purposes which are not development orientated. One has to be really careful: which kind of organisation is there? If countries are in need, they take whatever NGO is approaching them, and then they find more or less that these are following quite other purposes than to participate in the development in the country.

Mr. Schmitz, University of Konstanz

I would like to generalise on the Kenyan case and on political conditionality. We should avoid calling this "premature democracy", because I would call this a rather ideological term. The important point was, I raised this in the Kenyan group, to learn what happened afterwards in the Kenyan case. And I think from some of the lessons we can generalise for other cases. The lessons which have not been called attention to, for example, are that if you engage in political conditionality, you allow the government to rally around the flag. Moi was able to mobilise internally because of the external intervention. This can be avoided if one takes a different approach. The other thing is: the opposition was led to believe that western donors were there to support them. That meant in the Kenyan case that everybody believed he would be the next president. This did not facilitate dialogue in Kenya and generally it did not help very much. This is why I came up with the thesis that democratisation was sort of delayed in this case. The only thing that we should keep in mind is: what could be the side-effect of such processes? Maybe we could avoid such side-effects which we learnt from the Kenyan case and use different approaches when it comes to political conditionality.

Ms. Diaby-Pentzlin, GTZ

I wanted to add to the argument: At what time, what sort of conditionality or positive measures should be applied? Technical assistance has learnt a lot through its failures. One lesson learnt is that of including the target groups within the project cycle at any time. A very strong tradition of participation has been derived from this. There has been an OECD working group on participatory development and on good governance, which brought together two lines or milieus of development aid. One is the participatory community and the other one is the good governance democratisation community, which derives their measures and ways of handling things more from the conditionality issue. And these two traditions clashed in the working group, but they found a way-out. It could be labelled 'from participation to partnership'. In one pilot project seven pilot countries were identified where the prioritisation of what should be a positive measurement was given to the country by initiating round tables with political stakeholders. It is an ongoing process, but I think it can be a very good idea to avoid that donors and analysts being paid and employed by donors define what the political problems are. By doing that, you include target groups, grassroots, as you said; you include them beforehand and you come out with measurements that would substitute conditionality. You would find positive measurements in a participatory way.

Mr. Reiter, Burma-Bureau, Cologne

I think conditionality is not only a question of immediate success. I think, it is also a moral issue and I think it has to be done, because it also helps the spirit of the political opposition of the democratic movement. Secondly, conditionality, if it is to work, needs a big stick. There has to be political pressure and it has to stop financial aid and investment. That was one point I did not mention in my report. It is not only bilateral development aid that should be stopped, pressure should also be put on commercial projects, because they are doing very much harm in the country. The government should enter into a very sincere dia-

logue with the opposition and ethnic minorities. Sanctions themselves cannot work, if nobody participates, but it still brings the human rights issue on the table in any case, even if there is a long-term military government. The issue will stay, and this can only be achieved by this kind of sanctions. Thank you.

Mr. Siemers, Institute of Asian Affairs, Hamburg

I would like to comment on Burma, on the issue of economic sanctions. Aung, the opposition leader in Myanmar, gives as reason for economic sanctions, that they have only a few rich people. She calls on tourists not to visit Myanmar, on companies not to invest in Myanmar. Officially permitted foreign investments have doubled within one year; the tourist figure has doubled within one year. But the reasons given for sanctions are not correct, because in Myanmar there is a lot of poverty. Government officials, even in ministries, find it difficult to make a living on only the official salary which is, for example, 30 dollars for a head of section. Mass tourism brings a lot of money to small people, so do many kinds of investments. So if we speak of sanctions we have to ask ourselves if sanctions can impede development in favour of the people. Thank you.

Mr. Schmidt, Trier University

One short comment to Mr Greiff, BMZ. The problem with all these NGOs is the fact that there is a broad variety of NGOs. There are very different kinds of NGOs, and I would suggest differentiating between all those groups in a society, groups which belong to the civil society - while stressing the term civil - and groups which belong to the vast majority of voluntary organisations. A real civil society group, in my opinion, is a group which more or less tries to fight for democracy-compatible aims. It must be oriented towards state and society, and there have to be only marginal commercial interests. (A briefcase NGO

is not an NGO for me, that is one which does belong to civil society.) On the other hand, we have a lot of inward oriented voluntary associations whose aim is just to isolate themselves from everything, especially from the state. So we make a clear distinction between different kinds of NGOs and groups within the society.

I have to comment on Hans-Peter Schmitz's view on Kenya. I think we have to view the lessons of political conditionality from a comparative perspective, and we need to make a more in-depth analysis of the situation. Concerning Kenya, I strongly disagree with you: there was no rallying around the flag, because in the elections Moi only got 36.4 % of the votes, which has got nothing to do with rallying around the flag, but quite the opposite. It was a rally around the flag within KANU, because there were a lot of divisions within KANU. So there was no rallying around the flag in Kenya.

Another point is of course: what happened after the introduction of the multiparty system? Of course, the opposition lost the elections. But the reason for this was the internal disagreement of opposition leaders and their political culture. This really reveals how marginal the influence of the western donors really is. I think this is a very good example. It shows that the donor community had not got enough influence on the internal actors. I think we should not overestimate our influence, the influence of Germany, the United States etc., on internal actors. If they do not listen to our advice, what can we do?

Mr. Schmitt, BMZ

I would like to comment on conditionality and positive measures, especially on the aspect of lessons learnt. First of all, if you take a look at German development co-operation, you will not find the term political conditionality. The reason for this is that this whole business has another aspect. We have named five criteria and these criteria are success criteria; and if these five criteria are not fulfilled, we will not be able to have sustainable development. So there is another aspect: you

might have situations where you cannot go on. This is not a question of political conditionality. But with the frame-conditions, you find in a certain country it just does not make sense to continue on the state level, because the money is practically lost.

This instrument of the five criteria has given us two possibilities. Firstly, we can vary the scope of the level of development co-operation we give. This is probably what most people would understand as conditionality, to cut or to broaden aid. Secondly, we can vary the type of our co-operation. This is where more or less positive measures come in. So what are the lessons learnt, from my point of view? If you look back at the first years, we operated quite often by varying the scope of our development co-operation. This was, if the term must be used, conditionality. And I believe that we should really be careful when using this instrument. In order for development co-operation to function, you need first of all a more or less coherent donor policy, an international policy. And this does not only affect development co-operation, but also foreign policy as well. Secondly, you need a certain dependency on development co-operation, as already has been mentioned. If you have a country that does not depend on development co-operation, you will not be able to put pressure on the government. I am sceptical for two reasons: first of all, there is the danger that pressure from outside leads to results which had not been anticipated. Therefore, you need to have alternative structures of power within the country. And especially the case of Kenya shows how difficult it is to really know what your pressure will end up with. And another point that has already been mentioned by Mr. Greif is that every intervention reduces the possibility of influence in the long run. There are still countries where you need to make use of this instrument. But whenever possible, we should work with "positive measures" and, or a combination of both. I think we should be careful not to use a very narrow understanding of positive measures. It was said before that positive measures is the field of political foundations. Many projects can include positive measures and it is short-sighted to say that only human rights projects being titled as human rights projects, can be positive measures. I would say that quite often human rights projects will be less political than many other projects, which might look technical, but which

have a very political aspect. I think we should not narrow this down to the projects encompassing political foundations. That is exactly what we said yesterday: technical co-operation is always political, so it can always have aspects of positive measures.

Mr. Stroux

Just a comment on Mr. Schmitt: Togo in 1993 is a very good example of a very well co-ordinated conditionality because of human rights violations. Beginning in 1993, donor countries, especially France, United States, EU etc., did sanction the regime because of human rights violations. Especially the key role of France in the end, led to an important accord in Ougadougou in mid-1993, which led to elections. So this was a very good example, and Togo has been certainly dependent on aid in a certain way, it is a small country which is not totally independent.

Mr. Flor, Watch Indonesia

I would like to put a question to Mr. Schmitt: He has just explained again the five criteria on development aid of the German ministry of development and economic co-operation. I already heard it yesterday, and I very much liked what he told us. Although I very much respect the arguments you have just given, to be careful with sanctions etc., I would like to ask you a simple question: In which way have the five criteria been implemented towards the development aid given to Indonesia, in what kind, which scope of projects etc.? I cannot see this.

Mr. Schmitt, BMZ

Thank you for your question. I am definitely not able to give you a complete answer because the BMZ country officer is not here who

wanted to come but was not able to do so. First of all, looking at the five criteria, we are getting a mixed picture: we definitely have massive political and civic rights violations, at least in parts of the country. There is no doubt about this. It gets a lot more difficult if you look at the economic side, and if you try to answer the question whether the government is following a development oriented policy. That is a very complicated question because you will find that it is development-oriented in parts of its policies towards sectors of the population, but then at the same time it discriminates others.

This would be a first analysis and what do you get out of it? Varying the scope will first of all be very difficult to be accepted within the government, within the German context. It would be very difficult for development co-operation to say we will stop our development co-operation with Indonesia. This would at least lead to big conflicts with the foreign ministry, with other ministries as well. But then even if you leave, and especially Indonesia would be such a case, you would not change a thing and it would not make any difference in the situation in Indonesia. Therefore, you cannot vary the scope, but the type of co-operation. At this point I am very sorry that the desk officer is not here, because we discussed this for a very long time in the „Ländergespräche“ (country talks) together with human rights organisations, with all actors. He takes up the questions of human rights. What you can do is try to support stakeholders. We have one decentralisation project where you can say in the long run we might get a solution if we support such projects. There is another project which has been discussed for a long time with the government: training judges. And the result of the last contact with the Indonesian side was that the Indonesian government came up with a proposal, asking for another project in this area of co-operation and the problem of the rule of law. I know that from your point of view this will not be enough. I know that Indonesia or China are very difficult cases, but I believe, especially in those cases where different interests operate simultaneously, it is even more challenging to find a compromise between development co-operation which is acceptable and pragmatic.

Mr. Greiff, BMZ

I would like to add something to the remark of my colleague, Mr. Schmitt, even though I am not in charge of Indonesia. To make understandable how these criteria are used, I would like to describe the process. As you know, there are three main criteria and aspects of development co-operation. We have to be realistic that all three of them are valid. One is the human rights aspect, which is always valid and which is sometimes thought to be the only one; secondly, the economic aspect as far as business is concerned, and the political aspect. I think these are three criteria which always have to be taken into account if one decides politically. And development policy is one kind of politics. The criteria are used every year for the allocation of funds, so there is a list of these five criteria, and there is even a list of more concrete criteria like torture for example, and so each of the divisions in charge of different countries has to fill out one of these criteria catalogues for each country. So the extreme could be that none of these criteria is fulfilled by a country and that the tendency is hopeless, for example in North Korea. This country is not eligible for development assistance. But in other cases, these five criteria are used for the annual allocation of funds, but also the business interest will be relevant for decision, the political interest also. This might be of interest for the plenary.

Ms. Puh, Burma-Bureau, Cologne

I have got a short comment on what Mr. Siemers said before. He claimed that foreign investment and tourism have a positive impact on the life of ordinary people, but I think, if you look at the situation in Burma, and this probably goes for many other countries as well, the disadvantages by far out weigh the advantages. I think we must never forget that in the case of Burma massive forced re-allocation programmes have been undertaken to make room for major projects, such as the Gadana-Gas pipeline, and forced labour has been widely used to build up the infrastructure for tourism. Thank you.

Ms. Frey, Free University Berlin

I would like to move to the more concrete project level and I am addressing myself to Ms. Diaby-Pentzlin and Mr. Schmitt.

Mr. Schmitt said, and I agree with him, that every project has a link to human rights, even a technical project. Especially the new paradigm of participation gives a direct link to human rights. Participation is a bit difficult because it is not very well defined, but participation is one of the political rights which you can find in human rights conventions. Most of the countries we talk about have ratified these conventions, as for example Kenya. My point is: you told us about a roundtable and I would like to know more about it, because discussing the human rights issue on these roundtables could be a very useful instrument to mainstream the issue. I think that the German development co-operation is a bit too cautious regarding human rights, because it is too political. My proposition is that mainstreaming human rights would also require something like human rights training for so-called experts. I would like to know whether something like this is planned, for example, in the GTZ.

Ms. Diaby-Pentzlin, GTZ

The roundtable is a pilot project by the OECD DAC group. What we found out through our interviews, is exactly what Mr. Schmitt was mentioning. Many projects, even though they are technical, in reality are political, but this depends very much on the person responsible for the project. If you have a politically-thinking person, you will have a political project. We had a discussion with Mr. Rauch at lunch. He was mentioning in the Kenya group report that it was often done in a dilettant manner. The solution could be that one does it more systematically, that one screens the country portfolio more systematically on what is the potential of any project and then place politically oriented staff which has experience of this in the technical project. This would lead to a whole set of how to put up a country programme. You already

mentioned the country talks in Germany. It could be an interesting way as well to organise country talks before a known project starts in partner countries. Maybe you can have discussions with working groups within the ministry, discussions with the organised political class, with civil society, but then as well very often it is the same in any project: people, especially target groups are not as structured, so one has to find more indirect ways to find out what their problems are. In any project with a good participatory method, the difficulty would be to put these together. If you combine country programming and then following it up with technical projects, there is a high potential.

Mr. Omware

I have one observation. I was deeply touched by the observation made by the Nigerian group regarding the use of local manpower in connection with development aid and so on. That is very important, because there is a certain tendency for most of the local manpower in Africa to be under-utilised while it is lacking in development activities. For example, Africa has been training doctors for years, and now we have ended up in a situation where there is a lot of trained manpower which is not utilised, and I thought that most of this manpower could be made use of, because there are a lot of people who have fallen out with the regimes in Africa; and they are highly trained, doctors for example, and you will find them driving taxis and so on, at the expense of development which is actually required in these countries. I would suggest, because the issue was raised, that those people have to be identified; they can be identified, for example, behind the wheels of these taxis.

The next thing I would like to point out is the fact that giving development aid to countries that are striving for democracy at the moment is, although it is intended well-meant, problematic. What we have experienced is the fact that the governments tend to direct the development agencies to whatever part of the country that pleases them. We ended up in a situation where most of these aid institutions are di-

rected to areas of the country which tend to vote for the authoritarian regimes. The effects of development aid do not actually benefit the opposition areas, but rather the areas which support the regimes. In that way, it is perpetuating the problems within those countries. Thank you.

Mr. Heinz

I would like to raise one point and perhaps it is possible to get a brief comment from the BMZ. We have mainly concentrated on the positive reasons why one would try to work under authoritarian regimes. Almost the entire discussion has been focusing on possibilities that we should look, for bridges or niches and so on. And then, of course, the simple question comes up: is this all or are there any cut-off points for development co-operation? This has not been discussed in our session so far. Is there a point where no development co-operation can take place? I am asking this, because in development co-operation we are working with countries which use the death penalty on a massive scale; we are working with countries where massacres and massive human rights violations occur, and we continue with development co-operation, in Colombia, Indonesia, China etc. So, I am curious to know what is the thinking within BMZ? This point should also be discussed and I would just like to know what the policy is in such cases.

Mr. Schmidt, Trier University

Just three short comments: firstly, on the aspect of participation. I think the ideal place for participation within a democratisation process would be a national conference. This would be the alternative for political conditionality which is focused only on multiparty elections. If you look at the national conferences so far, human rights play a very prominent role within all discussions taking place at such conferences. Secondly, Ms. Diaby-Pentzlin mentioned that the qualification of experts in promoting democracy and human rights is very important and

I agree with her. Personality is another interesting factor: if you have an ambassador to whom it is a matter of heart, then it is quite different to a situation where there is just someone who only has his career in mind.

Then we have to ask the institutions working within the development co-operation: do they have enough experts for this? This is really a problem. The last point to Mr Heinz: massive human rights violations and the point where the parting of the ways begins between donors and recipients of development aid. I think the problem is: what is a massive human rights violation? If you ask somebody, even from the BMZ, I suppose, if there are massive human rights violations in Kenya, for example, he or she will say: well, there are of course human rights violations, but from a comparative perspective they are not massive. So, we just say there is a development orientation of the government and we should continue our co-operation. This is a problem: what is massive? I do not have an answer for this.

Participant

I would like to add one small point concerning Togo and the point of cutting-off development co-operation. The moment must come, even if aid or co-operation is already reduced, when the government begins to control even the NGO sector, so that you cannot contribute to an independent evolution of population.

Mr. Buntrock, Nigerian Common Cause

I just want to fix two main points. We talked a lot about human rights and democracy. As we have heard before, it is not too easy to install democracy in Nigeria, because they have had bad experiences before and there are people that have never seen a really working democracy in their lives. The impression of democracy like we have here

cannot be found there. I think it is not the job of the white people to bring democracy. They are not waiting for us, like people at earlier times were waiting for Prometheus to bring down the fire from heaven. When we are talking about development co-operation, we must not forget about helping human beings. It is easy to sit here after having lunch, and to discuss rules and systems. I think we must not forget to work for human beings. There are projects in Nigeria, too, for example, the fight against leprosy and tuberculosis. It is necessary for human beings that these projects work. When we try to stop for political reasons, the work for humanity has ended, and I think, we are then making a mistake. Nobody who has leprosy thinks what it will cost the government. They have other problems. I think we have to go back to the main issue, which is to help human beings without protecting the government at the same time. I think we have seen this in our discussion. We have to separate these two things. It is possible to give human beings protection without protecting the government at the same time.

Mr. Smith, University of Melbourne, Australia

I would like to make a couple of points regarding sanctions, since it seems to be that it is sanctions that people want to talk about with regard to Burma. The first point was raised concerning the questions whether sanctions can in fact impede development for the people, can they have negative effects on the people. Clearly, sanctions in many cases can have a very negative effect on the people. In this case, I think the allegation was that Aung San Suu Kyi is being irresponsible by advocating an investment boycott. The sanctions that have been applied to Burma have been applied selectively by only a small number of countries. I said sanctions cannot work, because they are not carried out multilaterally. This means that there are companies which do not see themselves as constrained in any way against investment, because Aung San Suu Kyi says they should not invest in Burma. The point is though, they do not invest in Burma. You can talk about the amount of investment promised and most of it has not been forthcoming. The kind of investment which has been forthcoming has been largely in the en-

ergy field which does not generate a large number of jobs and it has been in the hotel industry, but not in the tourism industry. It appears to be connected largely to loans. So sanctions have not prevented investment. The regime and its failure to create an environment for investment has prevented investment.

The other point that I want to make: the point from the floor concerning sanctions being a one shot gun. I can remember some American friends saying exactly that. Yes, we think that sanctions will be announced, the question is when. I mean, it is very significant that they were announced just before the ASEAN foreign ministers meeting. So it was quite clear that sanctions were not aimed at the regime; sanctions, in the American case, were aimed at ASEAN. Whether they were productive or counterproductive is hard to know. Some people feel that the announcement by the US in fact strengthened the view in Asia that we will show these western countries that we will not be pushed around. So, we go ahead and make it clear to Burma and make sure that Burma is included in ASEAN. Nevertheless, the real issue here is, that with regard to the question of sanctions and ASEAN, Burma and the relationship ASEAN-EU, we are at a moment of opportunity. That ASEAN accepted Burma in a sense under pressure and in a sense perhaps, without conditions, but with implied conditions. There is some kind of quid pro quo expected. So we assume that Burma must have made it known to ASEAN: yes, we will make concessions in order to save everybody's face. The question is: what kind of concessions are being asked for and who is going to be satisfied by the kind of cosmetic concessions that Burma has offered before.

Ms. Jetschke, country group Indonesia

I want to focus on two points. One is the Mr. Greiff's question relating to the figures which were mentioned on official development aid in relation to private investment. Secondly, I will concentrate on sanctions. I will go through the criteria of the BMZ, because I think, most of the problems can be illustrated by referring to those criteria.

The figure mentioned, 1.6 billion US-dollars, I do not know, is official development aid in relation to 9.8 billion US-dollars in private investment. The figure was given to illustrate that indeed sanctions, the withdrawal of development aid, would not lead to economic destabilisation in Indonesia. So, the question is not to withdraw, but just to illustrate the case. As to private economic co-operation, I think there are efforts in Indonesia to convince some western companies to think about their own human rights policies, i.e. how to deal with workers etc. For example, there is a campaign against NIKE and FREEPORT in Irian Jaya.

Secondly, sanctions: I would agree with most of the speakers that sanctions do not work immediately. I would argue that sanctions only work if there is already a domestic mobilisation, when there are already some groups which have mobilised in the area of human rights issues or democratisation. When referring to the five points given by Mr. Schmitt, BMZ, he mentioned coherent donor policy. In the case of Indonesia, I would say that there is no coherent donor policy. There were moves to co-ordinate in the international governmental group on Indonesia. As the Netherlands decided to withdraw their development aid in 1992 because of the Dili (East Timor) massacre, Indonesia managed to dissolve the international governmental group on Indonesia and to restructure it under the World Bank. The reason why it was able to do so, was that it was able to secure additional or alternative funds from Japan. So this might give you an impression of how coherent donor policy on Indonesia is. Countries in most cases are able to secure alternative funds, especially in the case of Indonesia, where economic interests are large.

Thirdly, dependency and development co-operation: in the case of Indonesia, dependency on development co-operation has decreased during the last years. At the same time we can see that vulnerability for accusations of human rights violations, has increased. So I would not say that dependency and development co-operation is really that important. I would say that social vulnerability, whether a country is really interested in the international opinion, has greater effects on incentives to improve human rights than actual material dependency

has. The third point is the one of needing alternative structures. Pressure can work with them only. This can also be translated to Indonesia. I would say that we should be cautious in using it as a precondition, because in most cases, and Indonesia is such a case, alternative structures can only emerge if there has been some pressure in the first place. The initial pressure will provide the space to allow domestic NGOs to emerge subsequently.

Fourthly, to withdraw development aid reduces the possibility of influencing a country. In the case of Indonesia, there was no withdrawal of development aid, except for the 1992 period when the Netherlands, Denmark, and Canada withdrew their assistance. The Netherlands was expelled; development aid was terminated. Apart from that, there actually was no reduction. When we talk about sanctions in the case of Indonesia, I have come to the conclusion that there are quite a lot of instruments below the instrument of sanctions. As sanctions did not really work in Indonesia, I would say that it is much more important to regularly and publicly voice criticism of massive human rights violations. It makes much more sense, for example, to be critical of last years' ousting of Megawati. Actually, nothing happened. The only countries that were critical of this were the United States and Norway. Apart from them, not a single country raised its voice. That means, maybe more public denunciation, more public shaming instead of quiet diplomacy.

3.3 Final conclusions: "Lessens learnt"

Moderation: Mr. Müller-Rockstroh

Mr. Waller: Conditionality

I would like to summarise five points. The first point is that it is quite astonishing that in all the five country cases we have discussed conditionality; in no case it was reported that conditionality was considered to be illegitimate. It was accepted as an instrument of policy. Whether it had been successful or not was in question. So I think, the problems we had a few years ago about conditionality being a terrible instrument pressed on the poor countries is no longer an issue. Number two: out of the six cases, and I include the case of Malawi, we only have two successes which would be Kenya and Malawi, and it has been said Kenya would be considered successful but not effective.

A number of reasons have been mentioned, as to why conditionality can work, and in the other cases, why it has not worked. Number one is whether the donors have a coherent policy. Conditionality cannot work, as was obvious in the case of Togo, where France goes one way, Germany the other etc. Secondly, there must be dependence on development co-operation. This is definitely not the case in countries like Indonesia, Nigeria etc. Thirdly, and this is very important, it only works if there is a strong movement from inside the country. In the successful cases like Kenya, we indeed heard that there had been such movement inside the country which was only supported by political conditionality and which brought about change. The fourth point is: was it really effective in terms of real progress, i.e. real democratisation, not just elections?

Again, we have the two cases. I think we cannot generalise in the case of Malawi. I would presume that there was a formal change: the

elections brought about a definite improvement in the human rights situation. In Kenya, this was not the case. But to argue like Mr Schmidt, Trier, that this is so because conditionality was only focused on elections and not on legal reforms and all other aspects, is another issue. One cannot focus conditionality on all the aspects of democratisation. You can only string it to one thing, for example, to elections, to a new constitution. But to prescribe through conditionality all necessary steps, would be mingling with internal affairs, which would not be very supportive. So conditionality cannot guarantee success; conditionality can only instigate a process. And that process can go either way, and in the case of Kenya it is stagnating, at best.

The next point brings me to conditionality and positive measures: in order to keep that process going, it was pointed out by many speakers, positive measures have to come into play; but it was also pointed out that they have to go together. The last point is project conditionality: I think it is true that projects, even normal projects, can definitely have a political impact, because, for example, participation is trained, or, as it has been said, it depends on the quality or the engagement of the project staff. I would also like to point out that this is not automatic, not every technical project has a positive political impact. Again, and that is a stone cast at the GTZ, it has to be wanted. In one case you can have a water supply project and you do engineering wonderfully. This will not have much of a political impact. If you insist that this project be connected to an independent local agency to run this project, you may have a tremendous political impact, because you create independent local agencies and do not have the central government doing everything. But you have to stick to it; you have to have political commitment, because it will not be easy - the government will not like it. So I think even in normal projects you can have - what I call - political project conditionality. My final plea is that the agencies really see the political potential of these projects and stick to it. Project conditionality can play a big role if it is really wanted.

Ms. Frey: Positive Measures

The discussion in the last hour was mainly about conditionality and sanctions. Unfortunately, to a certain extent, positive measures and human rights co-operation were lost sight of.

To summarise the discussion on positive measures: A precondition of positive measures is a definite basis for civil society. Another lesson that we have learnt is that human rights projects do not necessarily have a positive impact on a human rights situation. Especially in the long run, the intention of the project and reality may be two different things. The reason for this can be a lack of long-term planning, the lack of fixed goals, or long-term objectives being followed by positive measures. We also talked about project measures which are not intended to have an impact on the human rights situation in a country. There was a consensus that they often do have an impact on the human rights situation even though they do not indicate this. We were also discussing the potentials of participatory approaches as a possible bridge for addressing human rights.

To put it all into a nutshell: firstly, there will be a need of long-term concepts, clear objectives and credibility of positive measures and, secondly, there is a new area for development co-operation which links participation with human rights.

Mr. Peters: Promotion of Democracy

From my point of view, it takes a long time for democratic values to take root and therefore a long-term approach is necessary. Unavoidable setbacks are not to be overestimated. What is needed is a multilevel approach, based on a more in-depth analysis of the political situation and civil society in the country in question, in order to assess the possible reform impact of particular measures and the reform capacity of

target groups. This may help to develop more realistic expectations of the different kinds of projects and measures. This means it may be appropriate to expect positive effects from civic and legal education programmes in the medium term, although the layer of democratic values among the population may still be rather thin and therefore these projects need to be extended for a rather long period of time.

What can be done on the institutional level with regard to donor countries? On the German side, I got the impression that steps are being taken in the right direction to co-ordinate programmes and policies between GTZ and the foundations, but it seems that there is still some room for improvement and inclusion of other aid agencies, like co-operation with church organisations, and more co-operation with research institutions.

On the international level: to make co-operation not only successful but effective, a coherent foreign policy on the international level is needed, but is not very likely to develop, as there are different particular national interests. There does not seem to be much hope for a closer co-operation on that level, the focus seems to be rather on the national interest of the donors.

Mr. Schmitt: Lessons Learnt

There is one open question I would like to answer and there are three lessons which have been learnt.

The question: is there a cut-off point? There is only one fixed cut-off point: whenever people working in development projects are endangered, then this is the end of development co-operation. Besides this, there is no specific answer that can be given. Whenever all criteria or just about all criteria are not fulfilled, there is no ground anymore for our co-operation. But even in this case, we would always try to keep

going with the ongoing projects. Normally, it means that we will not give new money, which is the case in Nigeria for example, and we will always try to keep projects going which are benefiting the poor population, which is a very difficult issue. We discussed this in the Togo working group. We take the risk because if you keep any projects going the authoritarian regime is stabilised at the same time. To cut off our assistance completely has to be the last consequence. What do you do afterwards? This is the final chance to have any influence. This happens, I do not have a list with me, in about 15 to 20 developing countries, where we do not give any new money, because of our assessment of the five criteria.

The lessons learnt are many. Also, a lot of motivation is coming out of this workshop. First lesson learnt: this workshop has shown that solutions can only be country-specific. It is very difficult to speak of these complex issues in general. Second lesson learnt: again, the political dimension of development co-operation, and here we come back to the very beginning of this workshop, to the statement by Ms. Heinzerling; even her technically oriented project could not work under those conditions, so there is even a political dimension to it. I believe that there is a need at all levels for enhanced sensitivity to the fact that our development co-operation is political. We need to take care of the political dimension. To give you a few hints as to what is happening at the moment. One question was whether there is human rights training. We will offer human rights training for country officers of the BMZ in December 1997. Another step is an ongoing evaluation of our very important instruments of country concepts. This is the point where we have to be political. That is the task of the BMZ. The ongoing discussion within the GTZ has been mentioned several times. My point of view is that we have to take a look at development co-operation; German development co-operation is like a huge ship and it is very difficult to get it into political waters. I think, concerning the theory and concepts of development policy, we have done and achieved a lot, but to get this into the minds of people within BMZ, within GTZ and to integrate it into our projects, is very difficult. One caution I would like to add here is that this will make our development co-operation more

sustainable. That is the positive aspect. On the other hand, this will make it more complex than it already is. I see a danger in coming to a point where we have so many criteria, so many aspects, that if we have a project which fulfils all aspects, we do not need the project anymore, because everything is working just fine. That seems to be a problem for me: where is the point where I can say, this is a compromise.

Last lesson learnt: one should more often participate in workshops like this. This was very stimulating and could have consequences. We had a country specific talk on the human rights situation in Colombia this spring. I think it makes sense to not only hold country talks, but to get together different actors on a specific point and to discuss these issues for an hour or two helps you to get new ideas. One last thing: I was mentioned as an organiser of this workshop and this is not really true. I would like to thank all the others, the real organisers, for providing us with the possibility of coming together. And what Mr. Waller said at the beginning is true: it was a person outside the development co-operation that initiated this: thank you Ms. Heinzerling.

Participant

In fact, all that I wanted to say, has almost been said, but in very different tones. I would just like to underline one point: the political conditionalities which are misunderstood and which ended uselessly in Kenya. Through the political conditionality it was understood that Moi has to allow more political parties to establish themselves. Nobody told Moi that when more parties are established, people are not to be tortured in prison. So Moi, as a political tactician, allowed more parties; they mushroomed - in fact, I was about to form my own, because everybody was out to form a party, but I withdrew. I then talked to a friend who had formed a political party and asked him: What is your programme? He told me: First Moi must go, then we can talk. Now, this is just to show that introducing political conditionality to some extent without the political education was counterproductive, because the

majority of the Kenyans were not used to there being more parties and more freedom of speech, more freedom of association, etc. This is where I would like to underline Mr Waller's comment to the BMZ and GTZ: in every country we find big projects of motorways, bridges etc. We have never found an institution that has given political education. Please address this.

Mr. Lottje

What I learnt here is that political conditionality is very much an issue of official development aid. I think it is necessary that civil society organisations in our country also take a role in this and take responsibilities. These responsibilities are: they have to constitute a political process that helps to direct and sometimes create the motivation for political conditionality, and help to prevent excesses and abuses of this. In addition to that, I think there is also a need for division of labour between the private sector here, the human rights organisations, and the official development aid agencies. There is a need for not necessarily co-ordinating, but for knowing about each other, about each other's agenda; this workshop was very good for that and for finding ways of co-operating without using too much room for very heavy handed co-ordination. One issue should be very clear, and this applies to the official development aid: if we get involved in this, we must be partners who expose themselves on the local ground. That means even after twenty years you have to stick to the issue, because people expose themselves, they get into danger, they have hopes, and these hopes should not be betrayed. This is where I would like to caution the political field: if you think you cannot be a partner over such a long period, leave it to the NGOs. There are NGOs with experience of twenty years or more, concentrating on one issue.

Ms. Röken

I would like to comment on what Mr. Schmidt, Trier, has raised and also refer to Mr. Waller and Ms. Diaby-Pentzlin. I just have the feeling that we have come to the same point as in the environmental debate. We feel that the issue is not being included and we try to institutionalise it into the organisations, GTZ, BMZ, and make it another criterion, like all the vocabulary, like screening projects etc. I have the feeling that I have heard that before. I think that we have to be careful that it does not become another criterion amongst all the other criteria that we already have in development assistance. I think, task managers in the World Bank get really nervous having one more criterion, saying we have enough of all of them.

Mr. Rauch

I can agree to most of the positive conclusions our colleagues have brought forward already, but for me there is a new type of concern which has come up, a dilemma. As far as I have learnt from the success-stories, the impact was possible after getting a multiparty system established, that is, the democratisation aspect. While on the other hand, we have learnt that the crucial aspects which justify strong conditionality is not so much the type of society that governs itself, but basic human rights, which was said and agreed upon yesterday. Regarding basic human rights, it is much more difficult to apply this conditionality. I still have a question on how to apply the instruments of conditionality on the basic human rights situation of a country in an appropriate way.

Another positive lesson I have learnt is that we, I think, have agreed on something which is similar to, as I would call it, not cultural relativism, but historical relativism, that is to look at the specific society, its stage, and the problems related to people's possibility of getting involved. If we agree to this, we definitely need a much more systematic

historical analysis of societies, of clientele relationships etc., in order to arrive at holistic country concepts.

Mr. Müller-Rockstroh

Thanks the audience and says good-bye to participants.