



Diskussionspapier

Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Abteilung Staat und Demokratie
Sektorvorhaben Good Governance und Demokratie

Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften

Diskussionspapier

Eschborn 2005

Autoren und Kontakte

Dr. Tobias Debiel ist wissenschaftlicher Geschäftsführer am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen. Zuvor leitete er die Forschungsgruppe „Staatsbildung und gewaltsame Konflikte“ am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Universität Bonn. Tobias Debiel ist neben Forschungsarbeiten auch politikberatend tätig; u.a. ist er Mitglied im Beirat Zivile Krisenprävention der Bundesregierung. Zu seinen Forschungsgebieten gehören: Staatsversagen; gewaltfreie Konfliktregelung; Strukturelle Stabilität, Good Governance und Menschliche Sicherheit sowie multilaterale Friedenssicherung in Subsahara-Afrika.

Ulf Terlinden ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Politischer und kultureller Wandel“ des Zentrums für Entwicklungsforschung (ZEFa). Er ist auf Governance- und Konfliktforschung mit Schwerpunkt auf dem Horn von Afrika spezialisiert. Derzeit erforscht er im Rahmen eines von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) finanzierten Projektes die Entstehung von Governance-Strukturen unter den Bedingungen von Staatsversagen und -kollaps in Somalia.

Kontakt

Martha Gutiérrez

Projektleiterin

E-Mail: martha.gutierrez@gtz.de

Christian Grünhagen

Projektmitarbeiter

E-Mail: christian.gruenhagen@gtz.de

Dr. Armin K. Nolting

Projektmitarbeiter

E-Mail: armin.nolting@gtz.de

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Postfach 5180, 65726 Eschborn

Internet: <http://www.gtz.de>

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Kontaktperson: Kerstin Sieverdingbeck

Email: kerstin.sieverdingbeck@bmz.bund.de

Internet: <http://www.bmz.de>

Abteilung:

Staat und Demokratie

Sektorvorhaben „Good Governance und Demokratie“

Verantwortlich:

Bernd Hoffmann

Abteilungsleiter Staat und Demokratie

Autoren:

Dr. Tobias Debiel, Ulf Terlinden

In Zusammenarbeit mit: Tim Dertwinkel (ZEF), Dr. Armin K. Nolting (GTZ), Martha Gutiérrez (GTZ)

Layout:

GTZ, OE 6002, Ana Villa

Vorwort

Bewaffnete Konflikte verursachen grenzenloses menschliches Leid und machen die Errungenschaften wirtschaftlicher, sozialer und menschlicher Entwicklung schnell zunichte. Staaten, die bewaffnete Konflikte hinter sich lassen, benötigen die Unterstützung der internationalen Entwicklungsgemeinschaft, um die großen Herausforderungen des Wiederaufbaus ihrer physischen Infrastruktur anzugehen und vor allem, um ihre Institutionen den Erfordernissen von Nachkriegsgesellschaften entsprechend neu zu gestalten.

Obwohl Fragen des Institutionenaufbaus in Nachkriegssituationen in den vergangenen Jahren verstärkte Aufmerksamkeit gefunden haben, gibt es bislang noch keine umfassenden politischen Leitlinien für die Förderung von Good Governance unter solchen Umständen. Um die Transparenz und Harmonisierung der Ansätze zu verbessern, wird diese Aufgabe in der näheren Zukunft von der internationalen Gemeinschaft angegangen werden müssen. Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat zunächst seine Durchführungsorganisation für technische Zusammenarbeit, die GTZ, beauftragt, zentrale Fragen bei der Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften zu umreißen, die wichtigsten Akteure zu benennen, wichtige Ansatzpunkte zu skizzieren und Optionen bei der Abfolge von Maßnahmen aufzuzeigen.

Dieses Diskussionspapier ist vom Projekt zur „Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ in enger Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) erarbeitet worden. Die Veröffentlichung stellt strategische Fragen in den Mittelpunkt und konzentriert ihre Analyse auf die Governance-Dimensionen Sicherheit, Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Soziales, die in verschiedenen Stadien des Wiederaufbaus unterschiedliche Rollen spielen. Da die Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften schwierige Entscheidungen und Prioritätensetzungen erfordert, diskutiert das Papier auch mögliche Zielkonflikte.

Wir möchten an dieser Stelle den Autoren, Dr. Tobias Debiel und Ulf Terlinden, danken. Ihnen ist es gelungen, den komplexen Gegenstand zu erfassen und ihn Praktikern und dem interessierten Publikum verständlich zu machen. Hervorzuheben ist ebenfalls die Rolle von Ulrike Hopp, Dr. Uwe Kievelitz, Dr. Armin K. Nolting und Martha Gutiérrez, die den Prozess des Nachdenkens zu diesem Thema voranbrachten und wertvolle Einsichten aus der Perspektive der Entwicklungspolitik beisteuerten.

Dr. Gabriele Geier
BMZ, Leiterin des Referats „Governance;
Demokratie; Frauen- und Menschenrechte“

Bernd Hoffmann
GTZ, Abteilungsleiter „Staat und Demokratie“

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Inhaltsverzeichnis	II
1. Einführung	1
2. Governance in Nachkriegsgesellschaften	3
2.1 Dimensionen von Governance	4
2.2 Hauptakteure in Nachkriegsgesellschaften	5
2.3 Gender und Nachkriegsgesellschaften	9
3. Die Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften	11
3.1 Ansatzpunkte für die Förderung von Good Governance	11
a) Security Governance	11
b) Political-Administrative Governance	14
c) Socio-Economic Governance	19
3.2 Sequenzierung von Good Governance-Maßnahmen	22
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	25
5. Literatur	28
6. Abkürzungsverzeichnis	38
Anhang 1: Nachkriegsländer im Jahr 2005	39
Anhang 2: Gruppierung nach Phasen	40
Anhang 3: Liste der 19 Kriegsländer 2004	40
Anhang 4: Good Governance in Nachkriegsgesellschaften – eine Übersicht möglicher Maßnahmen und ihrer Sequenzierung	42
Anhang 5: Projektbeispiele	45

1. Einführung

In Ländern, in denen gewalttätige Auseinandersetzungen zu Ende gegangen sind oder ein formaler Frieden geschlossen wurde, stehen die Bevölkerungen vor der enormen Herausforderung, ihre Nationen wiederaufzubauen. In dieser Nachkriegsphase ist die staatliche Autorität vielfach vollkommen zusammengebrochen. Was von der Regierung bleibt, hat häufig seine Legitimität verloren, denn sie kann ihren Bürgern weder Sicherheit noch Wohlfahrt bieten. In der überwiegenden Zahl der Fälle sind Nachkriegsphasen deshalb eher Perioden eines prekären und chaotischen Übergangs statt eines zuvor an Konferenztischen entworfenen Fortschritts. Das Problem der Nachkriegsgesellschaften¹ ist und bleibt von hoher Relevanz für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Im Jahr 2005 zählen 34 Länder zu dieser Gruppe.

Beim Wiederaufbau von Nachkriegsländern spielt Good Governance eine Schlüsselrolle. Die für den Wiederaufbau notwendigen menschlichen und institutionellen Ressourcen sind häufig der vorangegangenen Gewalt zum Opfer gefallen. Deshalb sind wir überzeugt, dass Länder in dieser Übergangsphase Zusammenarbeit und Hilfe der internationalen Gemeinschaft benötigen. Dabei geht es darum, transparente, effiziente und partizipative Governance-Strukturen zu schaffen und dadurch den anfälligen Transformationsprozess in Nachkriegsgesellschaften zu stabilisieren. Ein politisches und administratives System, das den Prinzipien von Good Governance gerecht wird, kann dem Ausbruch neuer Gewalt vorbeugen, da es Verfahren zur friedlichen Lösung von Konflikten bereit hält.

Wie können Nachkriegsgesellschaften bei der Verbesserung von Governance optimal unterstützt werden? Welche Rolle kann die Entwicklungszusammenarbeit dabei spielen? Diese Fragen gaben den Anstoß zum vorliegenden Diskussionspapier. Es wurde vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) in Auftrag gegeben und vom GTZ-Sektorvorhaben zur „Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) erstellt.

Das Papier fasst die Merkmale von Governance in Nachkriegsgesellschaften zusammen und diskutiert einige Strategien zur Förderung von Good Governance in der Entwicklungszusammenarbeit. Kapitel 2 untersucht zunächst die Bedingungen für die drei Dimensionen von Governance. Im Anschluss werden die für Good Governance in Nachkriegsgesellschaften entscheidenden Akteurstypen benannt. Schließlich wird die besondere Bedeutung des Gender-Aspekts erörtert.

Kapitel 3 identifiziert Ansatzpunkte und Prioritäten für die Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften und schlägt Möglichkeiten zu ihrer Sequenzierung vor. Die Schlussfolgerungen in Kapitel 4 benennen einige der möglichen Zielkonflikte in diesem Prozess.

1 In Anlehnung an Collier et al. (2003: 192) werden unter Nachkriegsgesellschaften Länder verstanden, die sich in den ersten zehn Jahren nach der Beendigung umfassender Kampfhandlungen befinden. Wir verwenden den im deutschen Sprachgebrauch üblichen Begriff „Nachkriegsländer“ bzw. –gesellschaften als Äquivalent zu den im internationalen Entwicklungsdiskurs etablierten Begriffen der „Post-Conflict Countries bzw. Societies“. (Siehe dazu Anhang 1 und 2.)

Das vorliegende Diskussionspapier richtet sich an alle Experten, die sich mit Governance-Fragen in Nachkriegsgesellschaften befassen oder von ihnen betroffen sind. Dabei sind Regierungs- und Nichtregierungsakteure in Entwicklungsländern ebenso eingeschlossen wie Kollegen in bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen und Regierungsbehörden. Es mag darüber hinaus für Wissenschaftler und Journalisten interessant sein, die sich mit Entwicklungsfragen befassen.

Dieses Papier spricht keine detaillierten Empfehlungen für Instrumente der Governance-Förderung aus. Dafür wären eine situationsspezifische Analyse und eine gemeinsame Prioritätensetzung mit den Partnern in den Ländern notwendig. Erste Hinweise darauf, wie Maßnahmen aussehen könnten, sind jedoch dem Maßnahmenüberblick in Anhang 4 und den länderspezifischen Projektbeispielen in Anhang 5 zu entnehmen.

Dieses Papier spiegelt eine große Spanne von Ansichten zu Konflikten, Governance und politischem Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften wider. Kollegen wie Dr. Fouzieh Melanie Alamir, Dr. Sabine Fandrych, Colin Gleichmann, Barbara Häming, Dr. Roman Poeschke, Christine Rosenbrock, Nina Scherg und Friederike Tschampa lieferten wertvolle Beiträge, die Erfahrungen der Entwicklungspolitik und technischen Zusammenarbeit berücksichtigen.

2. Governance in Nachkriegsgesellschaften

Die nachfolgende Bestandsaufnahme zur einschlägigen Debatte um Governance-Förderung in Nachkriegsgesellschaften unternimmt zunächst eine funktionale Differenzierung von drei Dimensionen, nämlich Sicherheit (Security Governance), Politik & Verwaltung (Political-Administrative Governance) sowie Wirtschaft & Soziales (Socio-Economic Governance).² Der Abschnitt schließt mit einer kurzen Beschreibung der beteiligten Schlüsselakteure und einer Diskussion der Situation von Frauen in Nachkriegsgesellschaften, einem Aspekt, der alle drei Dimensionen von Governance berührt.

Die erfolgreiche Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften hängt von einer Reihe von Faktoren ab: Wie wurde der Krieg beendet? Welche Maßnahmen hat die internationale Gemeinschaft zur Stabilisierung der Nachkriegssituation ergriffen? Wurde Staatlichkeit während des Krieges stark geschwächt oder gar zerstört? Die Chancen auf Friedenskonsolidierung und eine erhöhte Governance-Qualität sind zweifellos dort am höchsten, wo die Konfliktparteien selbst in der Lage waren, eine Einigung auszuhandeln; die internationale Gemeinschaft braucht unter solchen Bedingungen nur unterstützend und überwachend tätig werden. Da die Konfliktparteien sich mit dem Friedensschluss identifizieren, sind sie i.d.R. auch zu Kompromissen bereit, um das Erreichte nicht zu gefährden.

Die Technische Zusammenarbeit (TZ) operiert jedoch meistens unter weit ungünstigeren Umständen. In vielen Fällen musste die internationale Gemeinschaft noch in Zeiten bewaffneter Auseinandersetzungen starken Druck ausüben, um Bürgerkriege oder regionale Konflikte zu beenden. Nach Kriegsende wurde die Lage dann häufig militärisch stabilisiert – Umstände, die TZ-Maßnahmen im Governance-Bereich notwendigerweise prägen. Derartige Friedensoperationen führen die Vereinten Nationen, regionale Organisationen (wie ECOWAS in Liberia 2004) und/oder einzelne Staaten (wie Großbritannien in Sierra Leone) durch. Derzeit gibt es über 40 militärische und nichtmilitärische Missionen (der UN, OSZE, EU) in Nachkriegsgesellschaften.³

Bei der Diskussion über Good-Governance-Konzepte für Nachkriegsgesellschaften besteht die Gefahr, dass alles „über einen Kamm geschoren“ wird und damit die jeweiligen Besonderheiten einer Situation außer Acht gelassen werden. Angepasste Konzepte sind umso wichtiger, als sich seit Beginn der 1990er Jahre eine nennenswerte Anzahl von Staaten, meist in Verbindung mit regionalen Konflikten, in Verfallsprozessen befindet. Diese Staaten sind immer weniger in der Lage, das staatliche Gewaltmonopol aufrecht zu erhalten bzw. klassische Staatsaufgaben wie Sicherheit, Bildung, Gesundheit und die Bereitstellung von weiteren öffentlichen Gütern wahrzunehmen. Wenn Politikempfehlungen für bestimmte Länder operationalisiert werden sollen, müssen diese das Ausmaß berücksichtigen, in dem Staatlichkeit geschwächt oder zerstört worden ist. Die Stärken und Schwächen eines Staates sind in den drei Dimensionen von Governance oft unterschiedlich. Die Bereitstellung von Sicherheit stellt jedoch zweifellos einen Schlüsselfaktor dar.

² Um die Anschlussfähigkeit an den zumeist englischsprachigen Diskurs zum Thema zu gewährleisten, werden diese etablierten Begrifflichkeiten nicht ins Deutsche übersetzt.

³ Einen Überblick über die Entwicklung internationaler Friedensoperationen bietet Kühne (2001). Ein detaillierter Überblick über jüngere Missionen findet sich auf der Website des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (www.zif-berlin.org).

2.1 Dimensionen von Governance

Governance beschreibt die Anwendung von Regeln und Prozessen, nach denen in einer Gesellschaft Autorität und Kontrolle ausgeübt, politische Entscheidungen getroffen, die Regelung der Handlungsspielräume von Staat und Gesellschaft strukturiert und die Ressourcen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung verwaltet werden. Um den Begriff für Nachkriegssituationen operationalisierbar zu machen, wird hier zwischen drei Dimensionen von Governance unterschieden, die eng miteinander verbunden sind: Security Governance, Political-Administrative Governance und Socio-Economic Governance.

Security Governance

Security Governance kann als Voraussetzung für die anderen Dimensionen von Governance betrachtet werden. Ohne ein Mindestmaß an Sicherheit kann der Staat seine Ordnungsfunktionen nicht wahrnehmen. Meist mangelt es nicht an Sicherheitskräften, sondern daran, diese nach einem Krieg wieder unter effektive zivile Kontrolle zu stellen und auf ihre Kernaufgaben in Friedenszeiten zu beschränken. Die aus Kriegszeiten herrührende Macht der Sicherheitskräfte erschwert es häufig auch, die notwendige Reduzierung von Militärausgaben nach Beendigung eines Krieges durchzusetzen. Die leichte Verfügbarkeit von Kleinwaffen in Nachkriegsländern trägt ebenfalls zur Destabilisierung bei. Ein weiterer Faktor ist der Zusammenbruch des Rechtswesens. Nicht nur trägt das Fehlen von Richtern und Gerichten zur Ausbreitung der Kriminalität bei, sie verleitet auch zu Selbst- und Lynchjustiz, wodurch sich wiederum die allgemeine Sicherheitslage verschlechtert.

Seltener, aber für die Sicherheitslage sehr bedenklich, ist die Existenz von so genannten Warlords, die sich insbesondere in vom Staat nicht kontrollierten Regionen halten können bzw. ihren bereits erworbenen Einfluss absichern. Diese gilt es, wie auch Ex-Kombattanten, in den zivilen politischen Prozess bzw. eine zivile Erwerbstätigkeit zu integrieren. Der Erfolg derartiger Maßnahmen hängt allerdings nicht nur von institutionellen Bedingungen, sondern auch von der Fähigkeit der Bevölkerung ab, gewalttätige Verhaltensmuster zu überwinden und kollektive und individuelle Traumata (Post-Traumatic Stress Disorder, PTSD) aufzuarbeiten. Friedensabkommen sehen häufig einen wichtigen Demobilisierungs- und Reintegrationsprozess für die ehemaligen Kombattanten der Konfliktparteien vor.

Political-Administrative Governance

Häufig steht in Nachkriegsgesellschaften die Legitimität der Regierung in Frage. So sprechen Teile der Bevölkerung der Regierung insbesondere nach Bürgerkriegen das Recht ab, über ihre Zukunft zu entscheiden. Um die Legitimität der Regierung und des Regierungssystems zu stärken, bedarf es Lösungen, in denen sich alle Gruppen repräsentiert fühlen. Dies betrifft die horizontale Gewaltenteilung wie jene zwischen Zentralstaat und dezentralen Gebietskörperschaften. Im Idealfall sind diese Aspekte der Übergangsregierung sowie das Verfahren zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung bereits in den Friedensverhandlungen geregelt worden.

Der Ausgleich zwischen den relevanten sozialen Gruppen ist auch beim Umgang mit der Geschichte eines Konflikts zu berücksichtigen. Dabei muss insbesondere ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Versöhnung der Konfliktparteien und dem Umgang mit kollektiven traumatischen Erfahrungen (einschließlich Folter, geschlechtsspezifischer Gewalt, Vergewaltigung als Mittel „ethnischer Säuberung“) gefunden werden, etwa durch die Einrichtung von Wahrheitskommissionen. Durch die Unsicherheit in Nachkriegssituationen und die hohe Wahrscheinlichkeit neuer Gewalt wird Politik in Nachkriegsgesellschaften jedoch häufig zur kurzfristigen Absicherung persönlicher Vorteile oder zur schnellen Abschöpfung von Kriegsgewinnen genutzt. Machtmissbrauch untergräbt die Legitimität der Regierung. Mit der fehlenden Autorität und Legitimität der Regierung wächst die Gefahr, dass Feindseligkeiten erneut aufflammen.

Nach Beendigung von Kriegen ist der geschädigte Verwaltungsapparat häufig nicht in der Lage, seinen Bürgern die Mindestversorgung mit Basisdienstleistungen zu garantieren. Neben den Folgekosten des Krieges ist die Leistungsfähigkeit des Staatsapparats häufig durch Überzentralisierung eingeschränkt. Dort, wo Dienstleistungen erbracht werden können, bestehen hohe Anreize für Bestechung und Korruption. Letztere ist gerade in den auch wirtschaftlich prekären Nachkriegssituationen eine häufige Überlebensstrategie von Verwaltungsangestellten mit niedrigen und unzuverlässig ausgezahlten Gehältern.

Socio-Economic Governance

Makroökonomische Stabilität und eine als gerecht empfundene Verteilung von Gütern und Chancen reduzieren das Potenzial für erneute gewaltsame Konflikte. Viele Nachkriegsgesellschaften müssen ihre Kriegs- und Gewaltökonomien auf Friedensökonomien umstellen und unregelmäßige Eigentumsfragen klären. Die Reintegration von ehemaligen Kombattanten, Flüchtlingen und Binnenvertriebenen erzeugt weitere Belastungen für Staaten, deren Einnahmehintergrund in Kriegszeiten stark geschrumpft ist. Schuldenaufnahme erscheint häufig unvermeidlich, heizt aber die Inflation an. Schwindendes Vertrauen in die lokale Währung führt zu Kapitalflucht und reduziert die Handlungsmöglichkeiten der Regierung weiter. Grundbedürfnisse werden – wenn überhaupt – überwiegend „jenseits des Staates“ befriedigt, sei es durch internationale Hilfsleistungen, sei es durch den Rückgriff auf traditionelle Netzwerke. Beides mindert das allgemeine Vertrauen in den Staat weiter (vgl. 2.2). Dies gilt insbesondere dort, wo die Überlebensstrategien der Bevölkerung und die Interessen von Söldnergruppen Gewaltökonomien in Friedenszeiten fortbestehen lassen.

2.2 Hauptakteure in Nachkriegsgesellschaften

Ob sich Good Governance in Nachkriegsgesellschaften wirksam stärken lässt, hängt entscheidend vom Verhalten bestimmter sozialer Gruppen ab. Eine Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf institutionelle Reformen und technische Hilfe beschränkt, ist unzureichend und läuft Gefahr, ins Leere zu laufen. Die notwendigen institutionellen Reformen müssen mit der Kapazitätsentwicklung bei jenen Akteuren einhergehen, die diese Reformen gestalten und umsetzen.

Bevor bi- und multilaterale Geber mit der Umsetzung von Good-Governance-Programmen beginnen, ist es deshalb notwendig, die wichtigsten individuellen und kollektiven Akteure einer Gesellschaft zu identifizieren. Reformen können deren Interessen und die

Machtverteilung zwischen ihnen berühren. Sie werden daher versuchen, diese Reformen in ihrem Sinne zu beeinflussen oder sie ganz zu blockieren.⁴ Drei wichtige Akteurstypen lassen sich in Nachkriegsgesellschaften unterscheiden:

- a) Reformer: Sie treiben die sozioökonomische und politisch-administrative Transformation in Richtung einer nachhaltigen Nachkriegsordnung voran. Sie zielen dabei auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Transparenz und Partizipation ab und streben die Überwindung von Kommando- und Kriegsökonomien zugunsten gemischter Wirtschaftsformen mit rechtlich abgesicherten, marktwirtschaftlichen Regeln an (Elwert 2001). Ihre Karrieren sind eng daran gebunden, Unterstützung für Veränderungen zu mobilisieren und sichtbare Teilerfolge vorweisen zu können. Moderate Reformer betonen dabei die Notwendigkeit von Konsensbildung und Legitimitätssicherung (Input-Legitimität), während Radikalreformer stärker auf rasche Ergebnisse setzen (Output-Legitimität; vgl. Scharpf 1998).
- b) Bewahrer: Dies ist die Gruppe der Status-quo-Orientierten, die ihre Karrieren innerhalb des bestehenden Systems gemacht haben und ein gewisses Maß an Privilegien, Macht und Einkommen genießen. Verbesserungen von Governance werden von ihnen nicht abgelehnt, doch fehlt es ihnen an Anreizen, einen möglicherweise risikobehafteten Prozess des Wandels zu unterstützen. Bewahrer finden sich häufig in der Beamten-schaft und in anderen gesellschaftlichen Gruppen, die Strategien gefunden haben, ihre Existenz auch während der Zeit eines bewaffneten Konflikts abzusichern. Ihr Verhalten („Aussitzen“, Verzögerung weit reichender Veränderungen durch Vorschieben formeller Hindernisse) ist gut voraussagbar. Zugleich sind sie – zumal in turbulenten Zeiten großer Veränderungen – hin und her gerissen. Flexible und qualifizierte Gruppen und Akteure können von Änderungen profitieren und sich deshalb auf die Seite der moderaten Reformer schlagen, während abstiegsbedrohte Gruppen und Personen sich „Verhinderern“ und „Veto-Akteuren“ anschließen können.
- c) Verhinderer/Veto-Akteure: Verhinderer sind solche Akteure, deren Status, Macht, Wohlstand und Gruppenidentität eng mit den bestehenden Verhältnissen verbunden sind. Es kann sich dabei um im eigentlichen Sinne politische Akteure handeln, sie können aber auch aus wirtschaftlichen, religiösen oder militärischen Kreisen stammen. Verhinderer werden zu Veto-Akteuren, sobald sie ihre physische (Militär, Rebellen), finanzielle (Geschäftsleute) oder soziokulturelle (religiöse und traditionelle Autoritäten) Macht einsetzen, um den Status quo aufrecht zu erhalten oder nennenswerte Teile der Bevölkerung für diesen Zweck zu mobilisieren. Gerade bei der Kriegsbeendigung gilt es, mögliche Veto-Akteure, die – oftmals gestützt auf kriegsökonomische Strukturen und militärische Machtmittel – zur Blockade fähig sind, zu berücksichtigen. Lassen sich derartige „Störenfriede“ bzw. „spoilers“ (Stedman 1997) nicht marginalisieren, muss nach Strategien zu ihrer Inklusion in den Transformationsprozess gesucht werden, so

⁴ Einen geeigneten Referenzpunkt in der soziologischen Forschung bietet das von Hans-Dieter Evers und Tilman Schiel formulierte Konzept der „Strategischen Gruppen“, das von Gunter Schubert, Rainer Tetzlaff und Werner Vennwald zu einem Konzept der „Strategischen und konfliktfähigen Gruppen“ (SKOG) weiterentwickelt wurde. Im Kern geht es darum, diejenigen Akteure zu bestimmen, die in der Lage sind, ihre Interessen zu formulieren und durchzusetzen oder bestimmte Teile des sozialen Transformationsprozesses zu blockieren. Entscheidende Faktoren für die Macht dieser Gruppen sind ihre Organisationsfähigkeit und ihre Verfasstheit (Heterogenität/Homogenität). Siehe Evers (1988); Evers/Schiel (1989), Schubert et al. (1994).

dass „spoilers“ mittelfristig unter Druck gesetzt und zu „stakeholders“ im politisch-gesellschaftlichen Wandel werden.

Die Akteursanalyse bildet eine wichtige Grundlage, um flexible Governance-Strategien zur gesellschaftlichen Absicherung von Friedensprozessen zu entwickeln. Beachtung müssen zudem Gruppen und Individuen finden, die in der Nachkriegssituation wichtig, jedoch als solche noch nicht deutlich erkennbar sind, so etwa Menschenrechts- und insbesondere Frauenrechtsgruppen. Allgemeine Aussagen, welche gesellschaftlichen Gruppen zu Reformern, Bewahrern, Verhinderern und Veto-Akteuren gehören, können freilich nicht getroffen werden, da die gesellschaftlichen Konstellationen je nach Geschichte, Kultur, politischen und sozioökonomischen Verhältnissen eines Landes variieren. Zudem führt der heterogene Charakter von Reformprozessen dazu, dass eine bestimmte Gruppe in einem gesellschaftlichen Bereich als Reformers auftreten kann, während sie in einem anderen versucht, den Status quo zu bewahren und in einem dritten jeden Wandel erbittert blockiert. Es lässt sich allerdings eine Systematik entwickeln, die relevante gesellschaftliche Akteure kategorisiert. Dabei werden einerseits deren räumliche Wirkungskreise (Diaspora, nationale Ebene, regionale oder lokale Ebene), andererseits ihre Neigung berücksichtigt, Veränderungsprozesse zu unterstützen, „auszusitzen“ oder zu blockieren. Die nachfolgende Tabelle bietet erste Orientierungen.⁵

⁵ Um das Potenzial von und Strategien für Unterstützungs- und Beratungsleistungen der technischen Entwicklungszusammenarbeit zu beurteilen, sollte darüber hinaus eine Analyse der Interessen und Handlungsmöglichkeiten externer Akteure (bi- und multilaterale Geber, transnationale Unternehmen, internationale Organisationen etc.) vorgenommen werden.

Tabelle 1: Relevante gesellschaftliche Akteure für die Unterstützung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften

	Reformer	Bewahrer	Verhinderer / Veto-Akteure
Diaspora			
Politisch-militärische Gegeneliten	Westlich geprägte Diaspora ohne Entfremdung vom Heimatland/„Regierung im Wartestand“	„Royalisten“	Fundamentalistische Gegeneliten, Auslandsvertreter bewaffneter Oppositionsgruppen
Technische Intelligenz	Ingenieure/Wissenschaftler, die politisch und ökonomisch verlässliche Rahmenbedingungen suchen	Emigrierte, aber regimetreue Bildungselite	
Politisierte Intelligenz	Menschenrechtler, Journalisten, „Cyberdiaspora“	Emigrierte, aber regimetreue Bildungselite	Radikalisierte Splittergruppen
Arbeitsmigranten/ Geschäftsleute im Ausland	Unterstützer von Kleinunternehmertum etc. im Heimatland	Handelsvertreter/ Exporteure der Staatswirtschaft	Unterstützer radikaler Gruppen/Grauzone zu gewaltökonomischen Strukturen
Wirtschaftsakteure	Investoren mit Interesse an Rechtssicherheit	Profiteure des schwachen Staates/ (transnationaler) Schwarzmarkt	Drogen-, Waffen-, Menschenhändlernetzwerke mit Verbindung zu Machtakteuren, Mafiastrukturen
Nationale Ebene			
Politisch-militärische Elite	Reformpolitiker, unabhängige/mutige Richter, (säkular orientierte) Reformoffiziere, Parlamentarier	Konkordanzorientierte Elite; Spitzenbeamte, kooptierte Opposition	Verteidigungs-, Innen- und Informationsminister, Militärführung, Präsidentengarde, Geheimdienste, Putschisten, „ethnische Unternehmer“,
Gegeneliten und Rebellen	Konstruktiv-kritische Opposition, dialogbereite Gruppen	Kooptierbare Opportunisten	Kompromisslose, gewaltbereite / bewaffnete Flügel; „Living by the gun“-Milieu; fundamentalistische Rechtsgelehrte; alte Rebellengarde
Zivilgesellschaft	Menschenrechts- und Friedensgruppen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Gemeinwohlorientierte Arbeit, Religionsführer	Konservative Interessenverbände, Glaubensgemeinschaften, mit dem Regime gleichgeschaltete Massenorganisationen	Veteranenbewegungen
Medien	Kritische/investigative Journalisten	Staats- und Parteimedien	„Hasspropagandisten“
Wirtschaft	Weltmarktorientierte Unternehmen, rechtloser informeller Sektor, Privatunternehmer	Profiteure des Status quo, Quasi-Staatsunternehmen	Oligarchen, Profiteure des schwachen Staates (Drogen- und Waffenhändler)
Verwaltungsapparat	aufstrebende Nachwuchskräfte, Quereinsteiger; Investitionsbüros	„Aussitzer“	Inlandsgeheimdienste, Sonderpolizeien

	Reformer	Bewahrer	Verhinderer / Veto-Akteure
Regionale und lokale Ebene			
Formelle Eliten	Gemeindeabgeordnete	Richterschaft, Verwaltungschefs	Alte Garde der Gouverneure/ Bürgermeister, Parteikader, Polizeichefs
Informelle Eliten	Lokale Entwicklungsmakler, gemeinwohlorientierte Ältestenräte; Lehrer	traditionelle Älteste (Status- und Claninteressen);	Big Men, religiöse Führer
Gegeneliten	Oppositionelle, Kleinunternehmer, Intellektuelle	von klientelistischen Netzwerken profitierende Geschäftsleute	
Zivilgesellschaft	Bürgerrechtler, Frauen- und Jugendgruppen; Migranten; Unternehmensvereinigungen; Entwicklungskomitees	„For-profit-NRO“	neo-traditionalistische Organisationen
Lokalverwaltung	Oppositionell dominierte Gebietskörperschaften	Justiz, Beamten-schaft/Apparate	Loyalisten der alten Eliten; Claqueure, Milizen/Bürgerwehren

2.3 Gender und Nachkriegsgesellschaften

Die Bedeutung von Geschlechterrollen in Nachkriegssituationen ist ein Thema, das sich auf alle Governance-Dimensionen erstreckt. Gewalttätige Konflikte wirken sowohl positiv („empowering“) als auch negativ („disempowering“) auf das Selbstverständnis von Männern und Frauen (GTZ 2001b: 10f.). Auch wenn beide Geschlechter Täter und Opfer sein können, begünstigen bewaffnete Konflikte und Kriege übersteigerte Männlichkeitsvorstellungen (Mut, Kraft, Kameraderie) und vertiefen Konzepte schwacher, angsterfüllter Weiblichkeit (GTZ 2004: 12). Beide Geschlechter machen traumatische Erfahrungen, doch sind Frauen weitaus häufiger sexueller Gewalt sowie Zwangsprostitution und Sterilisierung ausgeliefert. Frauen erleiden deshalb häufig mehr Gewalterfahrungen als Männer. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass häusliche Gewalt in Nachkriegsgesellschaften eher zu- als abnimmt, was zusätzliche Ansprüche an angemessene psycho-soziale Beratungsdienste, Polizei und Justiz stellt. Die wirtschaftliche Not der Bevölkerung führt – in Verbindung mit fortbestehenden Gewaltökonomien – ebenfalls zu zahlreichen Fällen erzwungener Prostitution (El Jack 2003: 19) und Frauenhandel.

Bewaffnete Konflikte und Kriege verändern auch tradierte soziale Rollen und Hierarchien. Zahlreiche Studien zeigen, dass nach dem Ende eines bewaffneten Konflikts Änderungen in der Arbeitsteilung eintreten. In Nachkriegssituationen gibt es eine größere Zahl von Haushalten, die von Frauen geführt werden. Frauen übernehmen zusätzliche Verantwortung: für Familien und größere Gemeinschaften, für die Bestellung der Felder oder für die Gesundheitsversorgung, nicht zuletzt von verwundeten ehemaligen Kämpfern. Zugleich

verschlechtern Maßnahmen, die zunächst auf die Stabilisierung von Nachkriegssituationen zielen, mitunter die Situation von Frauen. So können Umsiedlungen zur Zerstörung von informellen Netzwerken führen, die für Selbstorganisation und Überlebensstrategien der Frauen wesentlich sind. Maßnahmen zur Demobilisierung richten sich fast ausschließlich an männliche Ex-Kombattanten, wodurch Frauen von günstigen Kredit- und Landregelungen ausgeschlossen werden. Gleichzeitig tendieren Maßnahmen, die auf männliche Ex-Kombattanten ausgerichtet sind, dazu, deren geschlechtsspezifische Erfahrungen und Rollen als militarisierte, gewalttätige, aggressive Männer in Konfliktsituationen zu vernachlässigen. Sie vergeben damit eine wichtige Chance, gewaltfreie, gleichheits- und friedensorientierte Definitionen männlicher Rollen zu fördern.

Unter den internationalen Übereinkommen und Entschlüssen, die sich auf Gender-Aspekte in Nachkriegssituationen beziehen, ist besonders Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates vom 31. Oktober 2000 bedeutsam. Sie sieht u.a. eine stärkere weibliche Beteiligung in Institutionen und Mechanismen für Konfliktprävention, -management und -lösung vor. Weitere Aspekte sind die Berücksichtigung der Gender-Perspektive bei Repatriierung, Wiederansiedlung, Abrüstung, Demobilisierung und Reintegration sowie die staatliche Pflicht, für Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen Verantwortliche zu verfolgen. Darüber hinaus definiert das Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 Vergewaltigung, sexuelle Versklavung, Zwangsprostitution und -sterilisierung sowie erzwungene Schwangerschaft und andere Formen sexueller Gewalt als Kriegsverbrechen. Auch wenn betroffene Länder und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit noch einen langen Weg vor sich haben, bis eine Gender-Perspektive bei der Unterstützung von Governance in Nachkriegssituationen vollständig integriert ist, hat sich die UN-Resolution 1325 als Bezugsrahmen bereits bewährt.

3. Die Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften

Welche Ansatzpunkte für die Förderung von Good Governance in Nachkriegsländern lassen sich ausmachen? Zu welchen Zeitpunkten der Nachkriegsentwicklung sollten sie zum Zuge kommen? Wir identifizieren im Folgenden zentrale Herausforderungen entlang der drei Governance-Dimensionen und sprechen Empfehlungen für vorrangige Maßnahmen aus. Außerdem unterbreiten wir einen Vorschlag für die Sequenzierung von Governance-Unterstützung. Einen breiteren Überblick über Unterstützungsmaßnahmen gibt Anhang 4.

3.1 Ansatzpunkte für die Förderung von Good Governance

a) Security Governance

In Nachkriegsgesellschaften ist Sicherheit nicht nur die wichtigste Voraussetzung für die Entwicklung von Governance-Strukturen und Institutionen. Ein effizienter Sicherheitssektor ist auch zentral, um Erfolge bei der Staatsbildung und bei Governance-Reformen langfristig abzusichern. Wichtige Schritte auf dem Weg zum Frieden sind Abrüstung, Demobilisierung sowie die Reintegration von Soldaten und Mitgliedern irregulärer bewaffneter Kräfte. Diese multisektorale Aufgabe geht über die Möglichkeiten von Governance-Förderung hinaus. Sie wird gleichwohl im Zusammenhang mit der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors angesprochen und stellt Verteidigungshaushalte auf den Prüfstand.

Ansatzpunkte gibt es vor allem in folgenden Bereichen:

- Errichtung und Aufrechterhaltung eines legitimen staatlichen Gewaltmonopols
- Garantie physischer Sicherheit
- Demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors
- Reform der Polizei-Dienste auf allen staatlichen Ebenen
- Kleinwaffenkontrolle

Errichtung und Aufrechterhaltung eines legitimen staatlichen Gewaltmonopols. Diese Kernaufgabe von Security Governance in Nachkriegsgesellschaften steht vor einer zweifachen Herausforderung. Zum einen muss die Loyalität gegenüber dem Zentralstaat und seinen Regeln unter allen wichtigen politischen und sozialen Akteuren hergestellt und stabilisiert werden. Dies umfasst die schwierige Aufgabe, lokale Führer, insbesondere Warlords, einzubinden und ihnen gleichzeitig ihre Macht zu entziehen. Ihre Einbeziehung ist v.a. dann unabdingbar, wenn ihr obstruktives Potenzial die Staatsbildung auch nach Kriegsende erheblich behindern könnte. Zum anderen ist es wichtig, die verschiedenen bewaffneten Einheiten und die Polizei zu reformieren und sie einer demokratisch legitimierten politischen Aufsicht und Kontrolle zu unterstellen (s.u.).

Zugleich häufen sich Fälle, in denen die potenziellen „Garanten“ des staatlichen Gewaltmonopols sich als ungeeignet, inkompetent oder nicht existent erweisen. Andreas Mehler (2003a) hat in diesem Zusammenhang auf Alternativen zum Zentralstaat als Garanten öffentlicher Sicherheit hingewiesen. Diese nicht- oder proto-staatlichen Sicherheitsakteure beziehen ihre Legitimität aus ihrer Performanz, charismatischen Gaben, ideologisch-symbolisch begründeten Führungsansprüchen und ihrer Übereinstimmung mit normativen

Grundüberzeugungen in der Bevölkerung. Unter Bedingungen stark geschwächter Staatlichkeit kann die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit – zumindest temporär – auch durch die Beteiligung von traditionellen und modernen nichtstaatlichen Institutionen unterstützt werden. Dadurch kann ein Anstoß für eine formalisierte Institutionenbildung gegeben werden. Mehler (2003b: 3) sieht hier gar Ansätze für einen „Staatsaufbau von unten“: „Falls sich Anzeichen für eine Selbstorganisation von Gesellschaft mit dem Ziel der Ausübung staatlicher Funktionen finden, ist das unterstützenswert.“ Eine derartige Strategie müsste jedoch ggf. mit besonderer Vorsicht angegangen werden. Denn neben den Chancen, die eine Förderung gesellschaftlicher Selbstorganisation jenseits des Staates eröffnet, gibt es auch nennenswerte Risiken wie die längerfristige Stabilisierung illegitimer Autoritäten.

Lässt sich Security Governance nicht allein mit inländischen Ressourcen und Kapazitäten gewährleisten, so hat sich die Einrichtung von Protektoraten als gangbare, aber teure und hoch komplexe Alternative erwiesen. Die Risiken bei der Herstellung eines staatlichen Gewaltmonopols können teilweise durch multilaterale Führungsstrukturen (UN, NATO, EU, regionale Sicherheitsstrukturen) und die Einbindung nationaler und lokaler Akteure begrenzt werden. Fehlen jedoch Legitimität und Akzeptanz eines von außen gesteuerten politischen Wiederaufbaus, so kann dies schnell zu schweren Belastungen führen – insbesondere wenn sich die i.d.R. hohen Erwartungen der Bevölkerung an spürbare soziale und wirtschaftliche Fortschritte nicht erfüllen.

Die Garantie physischer Sicherheit ist die wichtigste Verantwortung des Staates. Sicherheit umfasst viele andere Dimensionen, doch die physische Sicherheit des Individuums ist der Dreh- und Angelpunkt jedes Verständnisses von Sicherheit, sei es aus staatszentrierter Perspektive oder sei es aus der Perspektive der menschlichen Sicherheit. Für die Staatsgewalt bedeutet dies Folgendes: Zum einen müssen die entsprechenden staatlichen Organe (Polizei, Strafvollzug etc.) bei ihrer Aufgabenerfüllung Menschenrechtsstandards einhalten. Zum anderen beschränkt das staatliche Gewaltmonopol das Recht des Individuums, Gewalt zur Selbstverteidigung zu gebrauchen. Daraus folgt die staatliche Pflicht, seine Bürger und andere seiner Gerichtsbarkeit unterliegende Menschen vor Gewalt durch Dritte zu schützen.

Demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors. Beim Aufbau staatlicher Institutionen ist der Sicherheitssektor einer der sensibelsten Bereiche, denn er berührt den Kern staatlicher Souveränität. Außerdem sind von Kräften im Sicherheitssektor die größte Skepsis und der größte Widerstand gegenüber Reformen zu erwarten. In Anlehnung an die Definition von OECD/DAC verstehen wir unter dem Begriff Sicherheitssektor folgende Akteure und Institutionen: Parlamentarische Aufsichtsinstitutionen; Innen-, Außen-, Verteidigungs-, Justiz- und Wirtschaftsministerien; Institutionen, die ein formales Mandat haben, Gewalt auszuüben (Polizei, Grenzschutz, Militär, Geheimdienste etc.); sowie Gruppen der Zivilgesellschaft, die sich mit Sicherheitsangelegenheiten befassen (OECD/DAC 2004).

Von zentraler Bedeutung ist eine klare Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den Sicherheitskräften (Polizei, Grenzschutz, Militär, Geheimdienste). Die zur Landesverteidigung vorgesehene und ausgerüstete Armee übernimmt oftmals auch Aufgaben der inneren Sicherheit, nicht zuletzt weil die Polizei vergleichsweise schwach ist. Ebenso entscheidend ist die Unterordnung, Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit aller Sicherheitsorgane gegenüber demokratisch legitimierten Institutionen. Besonders in Nachkriegssituationen, in denen Sicherheitskräften eine besondere Rolle wächst, neigen sie dazu, sich politischer Kontrolle zu verweigern und von der Regierung unabhängiger zu

werden. Loyale Sicherheitskräfte sind allerdings ein unverzichtbares Instrument zum Erhalt der Herrschaftsordnung; der Verlust der Loyalität des Militärs kann zu einer schweren Bedrohung für jede neue Regierung werden. Regierungen in Nachkriegsgesellschaften scheitern häufig daran, ihre Kontroll- und Herrschaftsansprüche durchzusetzen.

Die Überwachung von Haushaltsplanung und –ausgaben ist ebenfalls ein substantieller Bestandteil der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors. Sparsamkeit, Angemessenheit, Effizienz und Transparenz helfen im Allgemeinen Missmanagement und unverhältnismäßige Ausgaben zu verhindern. Da Entscheidungen über den Staatshaushalt grundsätzlich politische Entscheidungen sind, sollte das Parlament unbedingt in der Lage sein, Entscheidungen zu treffen und Kontrollfunktionen sachkundig und kompetent wahrzunehmen.

Schließlich sind eine unabhängige Justiz und Pressefreiheit unabdingbare Voraussetzungen, um eine kompetente Öffentlichkeit zu schaffen und bspw. Geheimdienste aus der Kontrolle durch Insider-Interessengruppen zu befreien, kurz, um das Verhalten der Sicherheitskräfte im Hinblick auf Menschenrechte und Verlässlichkeit öffentlich zu kontrollieren. Demokratische Kontrolle sicherzustellen ist wichtiger als die bloße Kürzung des Verteidigungsbudgets, besonders weil viele Armeen Zugang zu Ressourcen außerhalb des Regierungsbudgets haben.

Reform der Polizei-Dienste auf allen staatlichen Ebenen. Für den Alltag der Bürger ist die Sichtbarkeit und konsequente Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und der Rechtsstaatlichkeit von entscheidender Bedeutung. Beide werden maßgeblich durch die Polizeidienste verkörpert. Dies trifft insbesondere für lokale Gemeinschaften zu, die fern der Hauptstadt unter häufig schwierigen Bedingungen leben. Die wichtigsten Transmissionsriemen zur Übermittlung von Rechtsstaatlichkeit in diese Gebiete sind die lokale Verwaltung und die lokale Polizei. Häufig ist die lokale Polizei jedoch an Rechtsverletzungen, illegalen Geschäften und irregulären Machtstrukturen beteiligt. Entsprechend sehen Bürger die Polizei oft eher als Teil des Problems denn als Teil der Lösung an. Entsprechende Polizeireformen können bei den Rekrutierungsverfahren, den Ausbildungsinhalten und –methoden, beim beruflichen Selbstverständnis, bei Know-how und Fertigkeiten ansetzen. Auch sollte die Polizei in die Lage versetzt werden, die mitunter unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse von Männern und Frauen zu erkennen (vgl. 2.3) und darauf angemessene Antworten zu finden. Darüber hinaus ist es insbesondere auf der lokalen Ebene wichtig, eine Atmosphäre des Vertrauens und der wechselseitigen Verlässlichkeit zwischen örtlicher Verwaltung, Polizei und Zivilgesellschaft zu fördern. Die Vielzahl der Herausforderungen macht deutlich, dass Hoffnungen auf eine „Friedensdividende“, die Mittel aus dem Sicherheitssektor für zivile Zwecke freisetzt, häufig enttäuscht werden müssen. Zumindest kurz- und mittelfristig können die notwendigen Reformen von Polizei und Armee den Bedarf an Ressourcen evtl. sogar erhöhen.

Kleinwaffenkontrolle. Im Verlauf von Bürgerkriegen und bei der Auflösung von Streitkräften gelangen oft große Mengen von Kleinwaffen in die Hände von Milizen, Kriminellen und Zivilisten. Gegenmaßnahmen schließen die konkrete Entwaffnung, die Regulierung des Besitzes und Gebrauchs von Kleinwaffen sowie die Kontrolle der Nachschubkanäle ein (GTZ 2000). Waffenbesitz erschließt illegale Einnahmequellen, ist also häufig ökonomisch motiviert. In diesen Fällen kann mit dem Angebot wirtschaftlicher Alternativen und kleinen Abrüstungsprojekten (insbesondere Weapons-for-Development) reagiert werden. Das persönliche Bedürfnis nach Bewaffnung stützt sich häufig auch auf fortwährende

Bedrohungsempfindungen. Hier verstärken sich Kleinwaffenkontrolle und die Unterstützung des staatlichen Gewaltmonopols wechselseitig. Effektive Strafen für den Missbrauch von Schusswaffen und der Entzug von Waffen stützen die Wiederherstellung öffentlicher Sicherheit, die wiederum die Nachfrage nach Kleinwaffen reduziert. An der Kleinwaffenkontrolle ist eine Reihe von Akteuren beteiligt. Sie reichen von der Polizei über die Zollbehörden bis zur Justiz und gesellschaftlichen Akteuren. Kleinwaffenkontrolle ist deshalb eng mit anderen Tätigkeitsfeldern wie der Reform des Sicherheitssektors, Dezentralisierung und Friedensentwicklung verknüpft.

b) Political-Administrative Governance

Im Kern von Political-Administrative Governance steht die Entwicklung einer legitimen, transparenten und möglichst inklusiven politischen Ordnung sowie eines effizienten, transparenten und rechenschaftspflichtigen Verwaltungsapparats. In Nachkriegsgesellschaften sind die primären politischen Ziele: Fragen der horizontalen Gewaltenteilung zu klären; Gruppenautonomie, vertikale Gewaltenteilung und Formen gemeinsamer Herrschaftsausübung durch Dezentralisierung zu garantieren; den geeigneten Weg zu Demokratisierung oder demokratischer Stabilisierung freizumachen; rechtsstaatliche Verhältnisse zu schaffen und abzusichern und zur Versöhnung beizutragen. Untrennbar damit verbunden ist die Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Dienstleistungen. Oft lässt sich bei der Reform und dem Wiederaufbau des Verwaltungsbereichs an bestehende administrative Strukturen auf der Ebene des Zentralstaates, der Provinzen und der Landkreise anknüpfen. In Fällen von vollständigem Staatskollaps bleibt die Möglichkeit, die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und traditionellen Institutionen zu suchen.

Political-Administrative Governance in Nachkriegssituationen umfasst die folgenden Bereiche:

- Verfassungsreform
- Machtteilung und interethnische Zusammenarbeit
- Gruppenautonomie und integrative Dezentralisierung
- Demokratisierung und Wahlen
- Rechtsstaatlichkeit und Justizreform
- Versöhnung und Gedenken
- Effiziente Dienstleistungserbringung und Korruptionsbekämpfung
- Förderung der Kommunen

Verfassungsreform. Die Schaffung einer verfassungsmäßigen Ordnung kommt der Neube-gründung eines Gesellschaftsvertrages gleich. Dabei gilt es, die Balance zwischen zwei Erfordernissen zu finden: erstens Legitimität und gegenseitiges Vertrauen zwischen Staat und Gesellschaft aufzubauen, zweitens die politischen Institutionen möglichst schnell handlungsfähig zu machen. Häufig werden ein „nationaler Dialog“, eine „verfassungsgebende Versammlung“ oder traditional-moderne Mischformen wie die Loya Jirga in Afghanistan bemüht, um einen tragfähigen Konsens über die Gestaltung des politischen Systems herzustellen (vgl. UNDP o.J./2). Hierbei sind Fragen der Repräsentation, das System der Gewaltenteilung, die Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Exekutive sowie Gesetzgebungsverfahren zu regeln. Die ethno-politische, ethno-soziale, ethno-nationale und

ethno-regionale Struktur eines Gemeinwesens muss in diesem Zusammenhang angemessen berücksichtigt werden, da sie bei der Formierung von gesellschaftlichen Großgruppen und potenziellen Konfliktgruppen eine wichtige Rolle spielt (siehe hierzu auch UNRISD 2003: 3f.).

Machtteilung und interethnische Zusammenarbeit. In vielen multi-ethnischen Staaten, die einen bewaffneten Konflikt hinter sich lassen, sind Parteigrenzen zugleich ethnische Grenzen, die von den Kriegsparteien zur Mobilisierung von Gefolgschaft genutzt worden waren. Wo bestimmte ethnische Gruppen dominieren, ist die Mehrheitsregierung besonders schwer veränderbar und wird von der strukturellen Minderheit nur eingeschränkt akzeptiert. Die autoritäre Eliminierung von Ethnizität aus der Politik ist kein gangbarer Weg. Eine Alternative sind politische Systeme mit starken Anreizen zum Kompromiss bei der horizontalen Machtteilung. Dabei sind drei Arrangements besonders relevant:

- a) Konkordanzdemokratische Modelle, die durch Beteiligungs- und Vetorechte multiethnische Elitenkoalitionen ermöglichen (gemeinsame Ausübung von Macht, Gruppenautonomie, proportionale Repräsentation).
- b) Konzepte, die einen Interessenausgleich durch ein hegemonial strukturiertes System institutionalisierter Konsultationen zwischen Vertretern ethnischer Interessengruppen im Rahmen eines Ein- oder Keiparteisystems suchen. Der hegemoniale Austausch basiert auf einer politischen Nutzbarmachung klientelistischer Beziehungen und ist im Grunde eine Weiterentwicklung des kolonialen Teile-und-herrsche-Modells. Es kann zwar kurzfristige Stabilität in Zeiten rudimentärer Staatlichkeit bewirken, ist jedoch mittelfristig zum Scheitern verurteilt, da es politische und ökonomische Reformen blockiert.
- c) Eine Organisation des politischen Systems (Wahlkreiseinteilung etc.), die Anreize verringert, ethnische Spaltungen für politische Zwecke zu nutzen (Nevers 1993).

Gruppenautonomie und integrative Dezentralisierung. Governance im politischen Bereich muss gerade in multiethnischen Gesellschaften zur nachhaltigen Befriedung von Konflikten zwischen Mehrheiten und Minderheiten beitragen. Dies ist nur möglich, wenn neben der Stärkung des Minderheitenschutzes die Organisation und Verteilung der Macht in multiethnischen Staaten neu gestaltet wird. Dafür gibt es zwei Ansatzpunkte: Machtteilung durch Gruppenautonomie oder durch integrative Dezentralisierung (vgl. Sisk 1996). Die Machtteilung durch Gruppenautonomie zielt darauf ab, Minderheiten weitgehende Selbstbestimmungsrechte zu gewähren und sie möglichst proportional an den Strukturen des Gesamtstaates zu beteiligen. Es lassen sich nicht-territoriale und territoriale Formen unterscheiden. Zu der oftmals weniger bekannten nicht-territorialen Gruppenautonomie gehört eine begrenzte Selbstverwaltung ethnischer Gruppen (z.B. in kulturellen Fragen) unabhängig von ihrem Wohnort. Bedeutsam sind ferner die gemeinsame Ausübung exekutiver Macht durch Gruppen-Koalitionen, Veto-Rechte für Minderheiten sowie Proportionalitätsregeln für die Besetzung öffentlicher Ämter, die Vergabe staatlicher Mittel und dergleichen. Die Stärke dieses Ansatzes ist, dass Minderheiten eine dauerhafte Sicherung ihrer Identitätsbedürfnisse gewährt wird. Das Manko ist, dass auf diese Weise ethnische Spaltungen verfestigt werden und es wenige politische Anreize für Strukturen gibt, die ethnische Grenzen überschreiten.

Die Machtteilung durch integrative Dezentralisierung stellt die Verlagerung des Gewichts politischer Entscheidungen vom Zentralstaat zur regionalen und lokalen Ebene in den

Mittelpunkt. Dies kann durch einen föderalen Staatsaufbau oder die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erfolgen. Bei dieser Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen wird die Schaffung multiethnischer Einheiten auf den unteren Ebenen unterstützt. Zugleich wird auf institutionelle Anreize zum Ausbau politischer Koalitionen Wert gelegt, die unterschiedliche Ethnien einschließen. Dazu zählen etwa „cross-voting“-Verfahren, bei denen ethnisch getrennte Wahlbevölkerungen ein begrenztes Mitspracherecht über die Zusammensetzung der politischen Vertretung anderer ethnischer Gruppen haben.

Dezentralisierung ist kein Patentrezept, sondern kann zu „lokaler Despotie“ führen und Konflikte verschärfen, wenn sie schlecht vorbereitet ist. Insgesamt birgt sie aber mehr Chancen als Risiken, zumal der Schlüssel zur Lösung von Governance-Problemen oft auf der regionalen oder lokalen Ebene liegt. Überdies kann ein funktionierendes Gesamtsystem mit verschiedenen vertikalen Ebenen der Machtausübung und Entscheidungsfindung die Herausforderungen politischen und sozioökonomischen Wandels am besten bewältigen. Elitenkonkurrenz lässt sich entschärfen, wenn Machtfragen nicht nur in der nationalen Arena entschieden werden, sondern sich auf regionaler und lokaler Ebene Gegengewichte bilden können.

Demokratisierung und Wahlen. Mittel- und langfristig lässt sich Legitimität in Nachkriegsgesellschaften nur durch Demokratisierung im Sinne pluralistischer Systeme und freier und fairer Wahlen herstellen. Dies trifft umso mehr auf Protektoratskonstellationen zu, in denen die Wertvorstellungen westlicher Staaten normative Standards stark mitbestimmen. Gleichzeitig mehren sich – berechnete – Stimmen, die übertriebene Wahlen zum Zwecke der Legitimationsbeschaffung für Übergangsregime ablehnen. Gerade in Fällen sehr schwacher oder zerfallener Staatlichkeit ist es schwierig, Mindeststandards bei Verfahrensprozeduren und Beteiligungsmöglichkeiten einzuhalten. Hinzu kommt, dass sich Wahlen in Zeiten weit verbreiteter Unsicherheit über aktuelle und künftige Entwicklungen kontraproduktiv auswirken und umfassende Reformprozesse eher schwächen als befördern können (Ohlson/Söderberg (2002) in Anlehnung an Ottaway (1997)).

Rechtsstaatlichkeit und Justizreform. Rechtsstaatlichkeit stellt die zentrale Rahmenbedingung institutionalisierter Konfliktbearbeitung dar. Sie ist im innerstaatlichen Bereich damit eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung dafür, den Rückgriff auf Gewalt zu vermeiden. Rechtsstaatlichkeit umfasst dabei: die Bindung des Regierungshandelns an Recht und Gesetz; eine unabhängige Justiz; die konstitutionell verankerte Kontrolle der Exekutive; den gleichen Zugang aller Bürger zur Justiz und ihre Gleichbehandlung vor Gerichten (OECD/DAC 1997c: 19). In Nachkriegsgesellschaften ist es jedoch wichtig, Rechtsstaatlichkeit nicht zu positivistisch zu verstehen, sondern über die formale Dimension hinaus auch auf die Substanz zu achten. So schließt die Bindung des Regierungshandelns an Recht und Gesetz nicht automatisch aus, dass geltende Gesetze, vor allem situationsbezogene Maßnahmen, dem Machterhalt der aktuell Regierenden dienen.

Die Wirksamkeit des Rechts wird nicht nur durch die Art und Weise bestimmt, wie sich staatliche Akteure verhalten, sondern auch durch seine Anerkennung in der Bevölkerung. Diese Anerkennung kann durch Bezug auf lokale, religiöse und kulturelle Traditionen erhöht werden – gerade wenn Staatlichkeit nur rudimentär vorhanden ist. Damit geht allerdings die Gefahr einher, dass Wertvorstellungen gestärkt werden, die international bindende Rechte (z.B. Frauenrechte) verletzen. In anderen Fällen kann es zur Erhöhung der Akzeptanz des Rechts wichtig sein, dass internationale Akteure (insbesondere, wenn sie im Zusammenhang von Protektoraten Verantwortung übernommen haben) sich von früheren Rechtssystemen

abgrenzen. Dies ist angeraten, wenn diese, wie etwa im Kosovo, als repressiv empfunden werden.

Versagt der Staat bei der Verfolgung eklatanter Verbrechen, können Selbst- und Lynchjustiz die Folge sein – ein Phänomen, das etwa in Guatemala in den vergangenen Jahren erschreckend zugenommen hat. Für Nachkriegsgesellschaften stehen bei der Konsolidierung des Rechtswesens Fragen der Wahrheitsfindung, die Dokumentation von Gewalttaten, die Verantwortlichkeit von Tätern und oftmals der Neuaufbau des Justizwesens im Vordergrund. Die Mängel im Justizapparat sind häufig derart schwerwiegend, dass die Bevölkerung die öffentliche Rechtspflege als nichtexistent betrachtet. Unzureichende Ausbildung, klandestine Strukturen, eine mangelhafte Koordination zwischen Ermittlungsbehörden und Polizei sowie die Verfilzung politischer, militärischer und juristischer Eliten verhindern, dass Kriminelle abgeurteilt werden. Dadurch entsteht eine faktische Gesetz- und Straflosigkeit.

Wie kann die Reform der Justiz von außen unterstützt werden? Eine Möglichkeit ist ein kritischer Politikdialog, der die Regierung ermutigt und drängt, die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten, denn nur so kann letztere exekutives Handeln kontrollieren – zum Schutze des Einzelnen wie auch anderer staatlicher Akteure. Die Schaffung und Stärkung einer unabhängigen Justiz sowie die Einrichtung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen haben stets machtpolitische Rückwirkungen. Sie greifen mittel- und unmittelbar in Herrschaftsstrukturen ein. So berührten etwa die Feststellungen und Empfehlungen von Wahrheitskommissionen in El Salvador und Guatemala unmittelbar die Legitimität von Regierung und Militär.

Maßnahmen der TZ in diesem Bereich umfassen: 1) Unterstützung für die Dezentralisierung der Justiz, um auch auf lokaler Ebene Recht und Gesetz Geltung zu verschaffen; 2) Aus- und Weiterbildungsanstrengungen bei Richtern, Staatsanwälten, Verteidigern und Justizbeamten; 3) Einführung von Verfahren, die sicherstellen, dass Spitzenpositionen in der Justiz nach den Qualifikationen der Bewerber und nicht nach deren politischen Loyalitäten besetzt werden; 4) die Stärkung von Medien und Menschenrechtsorganisationen, damit diese ihre Rolle als *Watchdogs* und „vierte Gewalt“ wahrnehmen können.

Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit deuten darauf hin, dass das Gewicht rein „technischer“ Programme in der Entwicklungszusammenarbeit reduziert werden sollte. Stattdessen sollte sie sich eher auf Fragen der Rechenschaftspflicht und der Kontrolle der Justiz konzentrieren und so die Bürger darin stärken, ihre Rechte auch wahrzunehmen (Carothers 2003: 8).

Versöhnung und Gedenken. Die Schwere der zu Kriegszeiten begangenen Menschenrechtsverletzungen verhindert häufig die Entstehung eines neuen lokalen oder nationalen Gemeinschaftsgefühls. Die juristische und soziale Aufarbeitung der Vergangenheit kann insofern für die Entwicklung einer gemeinsamen Identität in Nachkriegsgesellschaften entscheidend sein. Hierzu bedarf es der angemessenen Offenlegung der Verfehlungen vergangener Regime und ihrer Gegner. Auch Zeichen eines personellen und institutionellen Neuanfangs helfen, mit der Vergangenheit abzuschließen. Unrecht kann nur in seltenen Fällen angemessen gesühnt werden, und Versöhnung setzt mitunter auch den Verzicht auf vollständige Aufklärung voraus. Das Eingeständnis von Schuld – etwa im Rahmen von Wahrheitskommissionen – kann jedoch dazu beitragen, Racheimpulsen und dem erneuten Ausbruch von Gewalt vorzubeugen. Zu den praktischen Aufgaben der Vergangenheits-

aufarbeitung gehören die Verabschiedung einer entsprechenden Gesetzgebung, die Einsetzung von Untersuchungs- und Versöhnungskommissionen, die Benennung von Ombudspersonen sowie die Entschädigung und Betreuung von Opfergruppen (GTZ, 2002). Viele Gesellschaften können dabei an traditionelle Formen der Vergangenheitsbewältigung anknüpfen, die die Reichweite und Effektivität des Versöhnungsprozesses deutlich erhöhen. Die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Südafrika und die Gacaca-Gerichte in Ruanda sind Beispiele dafür.

Effiziente Dienstleistungserbringung und Korruptionsbekämpfung. In unmittelbaren Nachkriegssituationen kann es bei stark geschwächter Staatlichkeit kontraproduktiv sein, nach Perfektion zu streben. Statt ausgeklügelte Pläne zu entwickeln, ist es häufig sinnvoller, das Augenmerk auf die elementaren Grundlagen einer soliden Verwaltung zu richten (Beschel 2002: 4). Dazu gehören die Erstellung eines Verzeichnisses der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die Schaffung eines einfachen Besoldungssystems und der Aufbau von einfachen Kontrollmechanismen.

In diesem Sinne empfehlen Collier et al. (2003: 167 ff.), den öffentlichen Sektor zu Beginn relativ klein zu halten und dann Schritt für Schritt auf- und auszubauen. Obschon eine solche Strategie Ressourceneffizienz verspricht, ist zu beachten, dass sie vitale individuelle und politische Interessen berührt. Beamte und andere Verwaltungsangehörige werden sich um die Bewahrung bisheriger Strukturen und ihrer Positionen bemühen. Wenn dies nicht berücksichtigt wird, kann die Gegnerschaft dieser Gruppen den gesamten Prozess der Verwaltungsreform gefährden.

Ein zentrales Hindernis für effiziente Dienstleistungserbringung ist Korruption. Deren Bekämpfung ist angesichts der enormen Kapitalflüsse in Nachkriegsländer von herausragender Bedeutung (Utstein Anti-Corruption Resource Centre 2004: 3). Wird dieser Aufgabe nicht frühzeitig und ausreichend Priorität gegeben, besteht die Gefahr, dass Finanztransfers Patronage und Nepotismus begünstigen, statt in den Wiederaufbau und die sozioökonomische Entwicklung zu fließen. Die Korruptionsneigung ist auch deshalb besonders groß, weil institutionelle Strukturen und Rechtssicherheit geschwächt und gut bezahlte Stellen Mangelware sind. Dadurch kann das Vertrauen in die neue Ordnung rasch untergraben, können Auslandsinvestitionen abgeschreckt, Wirtschaftswachstum gehemmt und mafiöse, gewaltökonomische Strukturen befördert werden (CSIS/AUSA 2002: 7).

Korruptionsbekämpfung gelingt nicht durch unverbundene Einzelmaßnahmen oder primär öffentlichkeitswirksame (und oft parteipolitisch geprägte) Kampagnen. Vielmehr müssen Maßnahmenpakete geschnürt werden. Wichtige Elemente sind: 1) eine wechselseitig abgestimmte Selbstkontrolle der Geber; 2) der Aufbau von Institutionen zur Korruptionsbekämpfung (Ombudsleute, Inspektoren, Behörden etc.); 3) gesetzgeberische Maßnahmen, die durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit und transparente Strafverfolgung umgesetzt werden; 4) die Unterstützung von Parlament, Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen in ihren Bemühungen, mehr Transparenz bei der Aufstellung und Verwendung öffentlicher Haushalte zu erreichen (CSIS/AUSA 2002: 7).

Förderung der Kommunen. Eine Möglichkeit zu besserer Leistungserbringung ist die Dezentralisierung der Verwaltung. Auf kommunaler Ebene lassen sich Bürgernähe und die besondere Beachtung armer Bevölkerungsschichten leichter verwirklichen. Doch wirkt sich Dezentralisierung nur dann günstig aus, wenn dabei Verfahren der Rechenschaftspflicht und Kontrolle geschaffen werden – sonst können die lokalen Institutionen des Staates leicht zur

„Beute“ lokaler Machthaber werden. Damit eine Neujustierung von Kompetenzen und Machtverhältnissen gelingt, muss der Zentralstaat eine gewisse Stärke aufweisen und die Dezentralisierung aktiv gestalten (OECD/DAC 1997c: 24).

In den ersten Nachkriegsjahren kann es sinnvoll sein, lokale Institutionen besonders zu fördern; doch spätestens in der zweiten Phase der Nachkriegszeit muss das Augenmerk auf deren Vernetzung mit der zentralen Ebene liegen. Dies lässt sich an folgenden Beispielen verdeutlichen: Lokal geförderte Schulen benötigen irgendwann ein gemeinsames Curriculum. Der Erfolg vereinzelter Agrarförderung auf der lokalen Ebene hängt letztendlich von gesamtstaatlicher Regelung und Landrechten ab. Bleiben Fragen der Besteuerung und der Verteilung staatlicher Ressourcen über Jahre ungeklärt, so kann sich keine Erwartungsverlässlichkeit für Klein- und Mittelunternehmer sowie für ausländische Investoren entwickeln (Salomons 2002: 7).

c) Socio-Economic Governance

Erfolge im sozio-ökonomischen Bereich sind materielle wie normative Voraussetzungen dafür, dass sich effektive und legitime (d.h. von der Bevölkerung angenommene) Staatlichkeit herausbilden kann. Im Rahmen derart akzeptierter Staatlichkeit können weitere Reformen von Governance ihre Wirkung entfalten.

- Geeignete Ansatzpunkte für die Förderung von Socio-Economic Governance sind u.a.:
- Makroökonomische Stabilisierung
- Regelung von Eigentumsverhältnissen
- Eindämmung und Transformation von Gewaltökonomien
- Befriedigung sozialer Grundbedürfnisse

Makroökonomische Stabilisierung. Der Staat ist dafür verantwortlich, die notwendigen Rahmenbedingungen für funktionsfähige Märkte zu schaffen. Allerdings sind die Zugangs- und Partizipationsmöglichkeiten in Marktökonomien häufig sozial ungleich verteilt. Als Wahrer von Gemeinwohlinteressen kommt dem Staat die Aufgabe zu, Hemmnisse für arme Bevölkerungsgruppen abzubauen. Von vorrangiger Bedeutung ist die Fähigkeit zur Planung und Implementierung makroökonomischer Politik, darunter ordnungspolitische Reformen, Geldpolitik als makroökonomische Stabilitätspolitik, Währungspolitik als außenwirtschaftliche Absicherung von Geld- und Fiskalpolitik. Dies setzt eine entsprechende Expertise in den jeweiligen Ministerien (Finanzen, Wirtschaft, Planung) und den Aufbau einer unabhängigen Zentralbank voraus.

Damit die Schuldenaufnahme des Staates nicht überhand nimmt, sind die effektive Erhebung, Veranschlagung und Rechenschaftslegung für öffentliche Finanzmittel von zentraler Bedeutung. Dies erfordert fiskalische Disziplin und strategische Prioritätensetzung, die von den öffentlichen Haushalten reflektiert wird. Technische Maßnahmen führen nur dann zum Erfolg, wenn innerhalb des Staatsapparates der politische Wille zur Reform vorhanden ist. Ein transparentes Budget, in dem alle Ausgaben und Einnahmen des Staates – inklusive aller Entwicklungshilfeleistungen – ausgewiesen sind, sollte Dreh- und Angelpunkt sein.

Auch Privatisierung kann zur wirtschaftlichen Dynamik in Nachkriegsländern beitragen. Öffentliche Unternehmen können sich häufig nicht selbst finanzieren, sondern werden

permanent subventioniert. Da der Staat zudem oftmals Kreditgarantien übernimmt, geraten öffentliche Unternehmen besonders leicht in Verschuldungsfallen. Ihre Effizienz ist tendenziell geringer als in der Privatwirtschaft; die Überwachung durch das zuständige Ministerium erfolgt in der Regel nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Aus diesen Gründen sollte eine Verkleinerung des öffentlichen Sektors in Erwägung gezogen und durch Beratungsleistungen internationaler Partner begleitet werden. Allerdings ist in der Vergangenheit öffentliches Eigentum häufig in erster Linie zum Vorteil der herrschenden Eliten privatisiert worden. Um dies zu verhindern, sind hinreichende gesellschaftliche, parlamentarische und rechtliche Kapazitäten für die Kontrolle von Privatisierungsmaßnahmen von essentieller Bedeutung.

Für die meisten Nachkriegsländer ist makroökonomische Stabilisierung nur durch Verständigung mit den bi- und multilateralen Finanzinstitutionen (Weltbank, IWF, Wiederaufbau- und Entwicklungsbanken) möglich. Im Rahmen dieser finanziellen Zusammenarbeit gilt es, sowohl die Währungs- und Preisstabilität als auch die Liquidität des Staates zu gewährleisten, ohne staatliche Leistungserbringung im Bereich der Grundbedürfnisbefriedigung (s.u.) zu gefährden. Die makroökonomische Konsolidierung sollte insbesondere nicht auf Kosten armer Bevölkerungsschichten und sozialer Gerechtigkeit gehen, da eine Zunahme wirtschaftlicher Ungleichheit gesellschaftlichen Sprengstoff birgt und die Legitimität der Regierung unterhöhlt. Technische Zusammenarbeit kann makroökonomische Stabilisierung durch Beratungsleistungen im öffentlichen Finanzwesen und in der Verwaltung fördern. Dies trifft insbesondere für die Erarbeitung und Umsetzung von PRSP-Prozessen zu. Weitere Handlungsfelder sind Programme zur Kleingewerbeförderung oder zur Berufsbildung.

Regelung von Eigentumsverhältnissen. Die verlässliche Klärung von Eigentumsverhältnissen ist erforderlich, um die Wiederaufbaukräfte in der Gesellschaft mobilisieren und nutzen zu können. Rückkehrende Flüchtlinge und Binnenvertriebene, ebenso wie Kleinindustrielle und Investoren aus der Diaspora, benötigen in dieser Frage Gewissheit. Die vor dem Krieg geltenden Rechtsnormen, Mechanismen und Verfahren sind während des bewaffneten Konflikts häufig – und mitunter ganz bewusst – angegriffen worden. Verwaltungen sind geplündert, Archive und Register, sofern es sie gab, zerstört, lokale Wissensträger getötet oder vertrieben worden. Die Verteilung von Obdach und Agrarland ist nach dem Krieg von größter Bedeutung, denn diese Ressourcen sind durch Kämpfe, Landminen, erzwungene Umverteilung etc. stark reduziert worden. In diesen Situationen erfordern Maßnahmen zur Stärkung von Good Socio-Economic Governance die schnelle Definition von Verfahrensregeln und Gesetzen, aber auch technische Mittel und Kapazitäten (DFID 2001: 16). Die Unterstützung von Kartierungsarbeiten, Melderegister- und Katasteraufbau kann hier sehr praktisch helfen. Gerade in der unmittelbaren Nachkriegsphase ist es sinnvoll, Ressourcen konzentriert für die Erweiterung der Kapazität auf der kommunalen Verwaltungsebene einzusetzen. Dabei gilt es auch, die mögliche Entschädigung von Kriegsopfern angemessen zu berücksichtigen. Die Erfahrung zeigt nicht zuletzt, dass Frauen, insbesondere Witwen, bei der Regelung von Eigentumsverhältnissen in vielen Gesellschaften diskriminiert werden. Denn Maßnahmen, bei denen nicht bewusst auf Gender-Aspekte geachtet wird, begünstigen tendenziell männliche Familienmitglieder. Der vollständigen Einbeziehung und Berücksichtigung der Frauen sind deshalb besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Eindämmung und Transformation von Gewaltökonomien. Gewaltsame Konflikte können die gesamte Wirtschaftsstruktur eines Landes verändern. Die in Kriegszeiten entstandenen

Gewaltmärkte⁶ bzw. Gewaltökonomien überdauern Waffenruhen und Friedensabkommen häufig unbeschadet. Der Übergang von Krieg zu Frieden kann ohne die genaue Berücksichtigung der politischen Ökonomie des bewaffneten Konflikts nicht erfolgreich verlaufen. Gewaltmärkte verlängern nicht nur die Bedrohung Einzelner, sie unterhöhlen auch das staatliche Gewaltmonopol erheblich und können sogar die Wiederaufnahme von Feindseligkeiten verursachen.

Strukturen und Akteure von Gewaltökonomien müssen aktiv eingedämmt werden (FriEnt 2004: 8). Wichtige Maßnahmen fallen in den Sicherheitsbereich, so etwa die Unterbrechung von Nachschub- und Schmuggelkanälen. Dies erhöht die Transaktionskosten illegaler Aktivitäten und schwächt die Marktposition gewaltökonomischer Akteure (FriEnt 2004: 9). Zugleich muss aber auch das sozio-ökonomische Fundament von Gewaltökonomien abgetragen werden. So gibt es in vielen Nachkriegsgesellschaften völlig unzureichend legale Beschäftigungsmöglichkeiten; ehemalige Kämpfer haben es dann schwer, sich wieder in die reguläre Ökonomie zu integrieren. Gewaltunternehmer und Söldnergruppen bieten jedoch weiterhin Beschäftigungsmöglichkeiten und verschaffen sich damit in großen Teilen der Bevölkerung Ansehen. Reintegrationsprogramme, Qualifizierungsmaßnahmen sowie die aktive Förderung von Wirtschaftswachstum können helfen, die Abhängigkeit einer Bevölkerung von Gewaltökonomien zu verringern. Ein anderes Beispiel ist die Förderung von *cash crops*, um Bauern vom Anbau international vermarktbarer Drogen abzubringen – ein wichtiger Bestandteil vieler Gewaltmärkte, z.B. in Afghanistan oder Kolumbien (FriEnt 2004: 12).

Der Tatsache, dass sich Gewaltökonomien über Staatsgrenzen hinaus ausdehnen und Teil der „Schattenglobalisierung“ geworden sind, erklärt einen Teil ihrer zerstörerischen Wirkung. Zugleich ergeben sich aus diesem Umstand auch Ansatzpunkte zur Austrocknung von Gewaltmärkten. Koordinierte internationale Bemühungen sind besonders effektiv, wenn sie an den Schnittstellen zu legalen Wirtschaftsaktivitäten ansetzen. Denn diese sind entscheidend, wenn Profite aus Gewaltökonomien transferiert und außerhalb der Regionen, in denen sie erzeugt werden, investiert werden sollen (GTZ 2003: 14).

Befriedigung sozialer Grundbedürfnisse. Armutsbekämpfung und die Befriedigung von Grundbedürfnissen sind zentrale Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit und ausschlaggebende Kriterien zur Bewertung entwicklungspolitischer Erfolge. Sie bilden darüber hinaus eine zentrale Voraussetzung für die Legitimität einer Nachkriegsordnung aus Sicht der Bevölkerung. Obwohl für Eliten gewöhnlich nicht zentral, kann die Befriedigung von Grundbedürfnissen für sie zu einer attraktiven Strategie werden, denn sie erhalten dadurch als „Reformer“ in der Bevölkerung breite Unterstützung. Investitionen in Bildung, Gesundheit und Einkommenssicherheit sind ein wichtiger Bestandteil des gesamten Nachkriegsaufbaus. Der Staat sollte dabei diejenigen Aufgaben erfüllen, für die er entsprechende Ressourcen und Managementkapazitäten hat. Darüber hinaus sollte er als Schnittstellenmanager tätig werden, der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in einen transparenten und effizienten Governance-Prozess einbindet.

⁶ „Ein Gewaltmarkt ist ein überwiegend von Erwerbszielen bestimmtes Handlungsfeld, in dem sowohl Raub als auch Warentausch sowie deren Übergangs- und Kombinationsformen Lösegeld-Erpressung, Schutzgelder, Straßenzölle usw. vorkommen“ (Elwert 2003: 97).

3.2 Sequenzierung von Good Governance-Maßnahmen

In Anlehnung an Collier et al. (2003) und UNDP (o.J./2: 16) unterscheiden wir drei Phasen der Nachkriegsentwicklung, die mit unterschiedlichen Herausforderungen und Möglichkeiten für externe Unterstützung verbunden sind.

In der **ersten Phase** (die Collier et al. auf etwa drei Jahre ansetzen) ist die Aufnahme-fähigkeit der meisten Nachkriegsgesellschaften gering, insbesondere im Verhältnis zu den massiv einströmenden Hilfsgeldern. Auch die Reformspielräume sind eng begrenzt, denn die Institutionen sind überlastet oder müssen überhaupt erst aufgebaut werden. In dieser Phase geht es primär um Stabilisierung, vor allem im Sicherheitsbereich und in der Wirtschaft. Die gesellschaftliche Inklusion muss in dieser Zeit abgesichert werden, um eine Rückkehr in die Gewalteskalation zu verhindern und einen gesellschaftlichen Grundkonsens zu schaffen. Bevor weitere wichtige Maßnahmen ergriffen werden, etwa im Bereich der Kapazitätsentwicklung (Capacity Development), muss es hier eine klare Perspektive geben. Problematisch sind der Mangel an rechtsstaatlichen Garantien und partizipativen Strukturen sowie die fortbestehende Gewaltneigung in sozialen Auseinandersetzungen. Dadurch wird eine offene und transparente Aushandlung von Positionen im öffentlichen Diskurs erheblich erschwert. Der Unterstützung informeller Dialogforen kann daher große Bedeutung zukommen. Frauen, die selten von gewaltsamen Konflikten profitieren, gehören häufig zu den ersten, die Foren des Dialogs ins Leben rufen und Friedensallianzen schmieden. Auch wenn öffentliche Dienstleistungen zunächst vergleichsweise rudimentär bleiben und Reformvorhaben kaum über Absichtserklärungen (etwa zur Korruptionsbekämpfung) hinausreichen, können zukunftsweisende Projekte als Signale des Vertrauens fungieren und Legitimität für die Nachkriegsordnung stiften.

In der **zweiten Phase** (nach Collier et al. das 4. bis 7. Jahr nach Kriegsende) haben externe Unterstützungsmaßnahmen die größten Spielräume. Das Schwergewicht liegt nun auf Capacity Development und nachhaltigen Förderkonzepten, um Improvisation und kurzatmige Maßnahmen zu überwinden. Oft beginnt erst in dieser Zeit der eigentliche Aus- und Umbau sowie die Verknüpfung von Institutionen. Es gibt eine erhöhte Notwendigkeit zur Überwindung kriegsspezifischer Strukturen (Gewaltökonomie, unangepasste hohe Militärausgaben, unregulierte Verfügbarkeit von Kleinwaffen). Es ist wichtig, breite gesellschaftliche Unterstützung für den Reformprozess zu gewinnen, um den Wandel in der nächsten Phase konsolidieren zu können, insbesondere wenn dieser in der ersten Phase von einem Treuhänder oder gar von einem autoritären Regime getragen wurde. Dies erfordert vor allem den Schutz bürgerlicher Freiheitsrechte. Wirtschaft und Steuerwesen müssen darauf vorbereitet werden, die Entwicklung des Landes zunehmend aus eigener Kraft zu tragen. Diese zweite Phase ist mithin eine geeignete Phase, um mit Vergangenheitsbewältigung und Versöhnung zu beginnen. Erste kooperative gesellschaftliche Erfahrungen jenseits der Kriegserfahrungen erleichtern dies.

In der anschließenden **dritten Phase** (8. bis 10. Jahr nach dem Konflikt) sollte der Schwerpunkt darauf liegen, konstitutionelle Arrangements zu erarbeiten und zu konsolidieren, die die politischen Verantwortlichkeiten definieren und zuordnen. Dazu gehören eine intensivere gesellschaftliche Partizipation und die Stärkung demokratischer Kontrollmechanismen. Bei starker internationaler Beteiligung (Protektorate) ist es an der Zeit, die Verantwortung in möglichst hohem Maße an die nationale und lokale Ebene abzugeben. Von Vorteil ist auch, wenn sich die Gesellschaft von ihrem rückwärtsgewandten Selbstverständnis zu lösen vermag und sich stärker der Gegenwart und Zukunft zuwendet. Dazu gehört auch das

andauernde und nachhaltige Eintreten breiter gesellschaftlicher Gruppen für die laufenden Reformvorhaben, z.B. für die zivile Kontrolle des Militärs, die Justiz- und Verwaltungsreform sowie die Korruptionsbekämpfung. Darüber hinaus müssen die ökonomischen Grundlagen von Staat und Gesellschaft gestärkt werden, wozu ein funktionierendes Steuersystem, effektive makroökonomische Steuerung und die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen gehören.

Tabelle 2: Mögliche Prioritätenbereiche bei der Sequenzierung

	1. Phase (1.-3. Jahr) Stabilisierung/Identifizierung von Prioritäten	2. Phase (4.-7. Jahr) Umbau und Institutionenbildung	3. Phase (8.-10. Jahr) Konsolidierung und Rückkehr zur „Normalität“
Security Governance	<ul style="list-style-type: none"> - Wiedergewinnung des Gewaltmonopols - Aufbau der Polizei und Community Policing - Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten - Kleinwaffenkontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzierung der Militärausgaben und Erhöhung der Transparenz - Trennung der Aufgaben im Sicherheitsbereich (Militär, Polizei, Geheim- und Sicherheitsdienste) - Professionalisierung der Sicherheitsdienste 	<ul style="list-style-type: none"> - Absicherung der zivilen Führung des Militärs - Schaffung weiterer wirksamer (Rechts-) Instrumente zur Kontrolle des Sicherheitssektors
Political-Administrative Governance	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung eines gesellschaftlichen Basiskonenses - Einführung vorübergehender Arrangements der Machtteilung - (Wieder-)Einsetzung funktionierender Gerichte und Verwaltungen - Aufbau lokaler Institutionen - Erreichung von Vereinbarungen zur Korruptionsbekämpfung 	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherung der Rechtsstaatlichkeit - Eröffnung von Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten für die Bevölkerung - Beginn von Maßnahmen zur Versöhnung - Institutionalisierung der Korruptionsbekämpfung 	<ul style="list-style-type: none"> - Voranbringung der Demokratisierung (Wahlen) - Verfassungs- und Justizreform - Umsetzung der Korruptionsbekämpfung - Gewährleistung einer zuverlässigen und unparteiischen Verwaltung
Socio-Economic Governance	<ul style="list-style-type: none"> - Herstellung humanitärer Grundversorgung - Identifizierung von Herausforderungen und Prioritätensetzung - Wiederaufbau der materiellen und sozialen Infrastrukturen - Rückführung und Integration von Flüchtlingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Regelung von Eigentumsverhältnissen - Partizipative Definition von Entwicklungsstrategien - Aktive Wirtschaftsbelebung - Aufbau eines Steuerwesens - Investitionen in Bildung, Gesundheit und Einkommenssicherheit 	<ul style="list-style-type: none"> - Einführung effektiver makroökonomischer Steuerung - Verbesserung des Steuerwesens - Rechtssicherheit für ausländische Direktinvestitionen - Investitionen in Bildung, Gesundheit und Einkommenssicherheit

Die hier skizzierten Phasen lassen sich in der Praxis natürlich nicht sauber trennen, und ihre Dauer ist von Land zu Land sehr verschieden. So warnt die Commission on Post-Conflict Reconstruction (2003) davor, bei der Sequenzierung zu schematisch vorzugehen. Stattdessen sollten die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort angemessen berücksichtigt werden. Das angemessene Vorgehen ist jenes, welches unter den gegebenen Umständen die besten Ergebnisse erzielt. Die Sequenzierung der Governance-Förderung erfüllt dabei eine wichtige Funktion. Durch die Aussicht auf schrittweise Verbesserungen macht sie vorübergehende Defizite vermittelbar. Damit hilft sie, eine Überforderung der neuen Regierung und der sie unterstützenden Entwicklungszusammenarbeit zu vermeiden.

Für die Sequenzierung ist es wesentlich, sich eng mit den ehemaligen Konfliktparteien, der Regierung und ihren internationalen Entwicklungspartnern abzustimmen. Dies erfordert eine kontinuierliche, möglichst gemeinsame Prozessanalyse, die nicht auf vorab definierte Maßnahmen festgelegt ist. Zur schrittweisen Steigerung von Qualität sollten gemeinsame „benchmarks“ festgelegt und überwacht werden (Commission on Post-Conflict Reconstruction 2003). Nicht zuletzt sollten Maßnahmen auf verschiedenen Governance-Ebenen (lokal bis national) komplementär miteinander verknüpft werden.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Unterstützung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften kann entscheidende Entwicklungspotenziale freisetzen. Entwicklungszusammenarbeit verfügt über viel versprechende Ansatzpunkte und kann sich in verschiedenen Abschnitten der Nachkriegsphase auf ausgewählte Dimensionen oder Aspekte von Governance konzentrieren.

Das Sektorvorhaben „Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ hat diese Veröffentlichung angefertigt, um die mittlerweile zahlreichen Arbeiten zu diesem Thema zusammenzufassen und einzuordnen, so dass sie in der komplexen Zusammenarbeit mit Nachkriegsgesellschaften wirksam genutzt werden können. Wie in der Einleitung erwähnt, wird das Thema auch in Zukunft von hoher Relevanz sein. Die internationale Entwicklungsgemeinschaft sollte es dringend und gemeinsam angehen.

Die erfolgreiche Unterstützung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften hängt maßgeblich von der Art des Friedensschlusses ab (u. a. Ohlson/Söderberg 2002: 18; Hartzell et al. 2001: 202). Die Chancen einer Friedenskonsolidierung und einer Verbesserung von Governance sind am größten, wenn die Konfliktparteien ohne äußeren Druck zu einer Einigung finden und externe Unterstützung allenfalls für die unparteiliche Überwachung der Vereinbarungen benötigen. Es ist entscheidend, dass bei den Verhandlungen kein wesentliches Hindernis ausgespart und ein klarer Zeitplan vereinbart wird. Gibt es externen Druck auf die Krieg führenden Parteien, zu einem Frieden zu kommen, ist eine fortdauernde internationale Unterstützung umso wichtiger. Wenn möglich, sollten Friedensvereinbarungen inhaltliche Regelungen enthalten und die Interessen möglichst aller Bevölkerungsgruppen berücksichtigen.

Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung von Governance sind in Nachkriegsgesellschaften nur dann wirklich erfolgversprechend, wenn alle früheren Kriegsparteien ein Mindestmaß an Sicherheit genießen und nicht das Wiederaufflammen von Kämpfen befürchten müssen. Aus diesem Grund betont dieses Papier die herausragende Bedeutung der Security Governance.

Mitentscheidend für die Wirksamkeit von Governance-Förderung ist auch die gesellschaftliche Erfahrung mit demokratischen Prozessen. Wo auf solchen Traditionen aufgebaut werden kann, ist der Übergang von einer Kultur der Gewalt zu einer friedlichen und demokratischen politischen Kultur deutlich leichter.

Bei der Umsetzung der Governance-Förderung in Nachkriegsgesellschaften treten verschiedene Zielkonflikte auf, die möglichst früh berücksichtigt werden sollten:

Bedarf vs. Kapazitäten. In den ersten Jahren nach einem Krieg sind Wiederaufbau der Infrastruktur und Governance-Reformen besonders dringlich. Die administrativen Fähigkeiten der betroffenen Staaten, diesen Bedarf zu befriedigen, sind häufig sehr begrenzt oder werden durch die Bewahrung des Bestehenden vollkommen absorbiert. Damit die administrativen Strukturen des Partnerlandes nicht zusätzlich belastet werden, ist es wichtig, die Unterstützungsmaßnahmen der ersten Phase so unbürokratisch und flexibel wie möglich zu gestalten.

Schnelligkeit vs. nachhaltige Kapazitätsentwicklung. In Nachkriegssituationen herrscht mitunter enormer Handlungsdruck. Um eine abermalige Destabilisierung der Situation zu vermeiden, sind kurzfristige Erfolge und ein zügiger Übergang von der Planung zur Umsetzung vonnöten. Dies kann bedeuten, dass kurzfristig auf ineffiziente oder in Kriegszeiten delegitimierte Strukturen im Partnerland zurückgegriffen werden muss. Dabei ist allerdings darauf zu achten, alsbald eine Transformation dieser Einrichtungen zu bewirken. Als Alternative bieten sich in einer solchen Situation lokale und internationale NRO an, insbesondere bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Deren vorrangiger Einsatz birgt jedoch die Gefahr, staatliche Institutionen zu ersetzen und zu delegitimieren. Dies kann langfristig ausgerichtete Anstrengungen, staatliche Institutionen zu stärken, erschweren. Die Schaffung personeller und institutioneller Kapazitäten benötigt erhebliche Vorlaufzeit und kann nicht über Nacht Früchte tragen. Dennoch ist eine gemischte Strategie sinnvoll: Rasche und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen können den Frieden kurzfristig stabilisieren helfen; doch sollte der Aufbau leistungsfähiger Partnerstrukturen auch in der ersten Phase nicht vernachlässigt werden.

Effektivität vs. Inklusivität. Die Herausforderungen von Nachkriegssituationen und der mit ihnen verbundene Zeitdruck legen eine anfängliche Unterstützung von Regierungsinstitutionen nahe, auch wenn diese nicht vollauf demokratisch legitimiert sind. Dies bedeutet einen Eingriff in die häufig prekäre Machtbalance der Nachkriegszeit. Die Berücksichtigung der Interessen von Bevölkerungsgruppen, die durch die Regierung nicht ausreichend vertreten werden, ist für den politischen Wiederaufbau unverzichtbar, aber mit aufwändigen Abstimmungsprozessen verbunden. Eine denkbare Vorgehensweise wäre, die unmittelbaren Härten mit einer kleineren Auswahl von Partnerorganisationen zu bearbeiten und erst dann komplexere und inklusivere Partnerschaften aufzubauen. Wo staatliche Schwäche zunimmt, sollte zur Aufrechterhaltung des noch jungen Friedens Inklusivität Vorrang vor Effizienz haben.

Die Frage von Inklusivität stellt sich auch, wenn Kriegsveteranen, rückkehrende Flüchtlinge oder Binnenvertriebene Vorzugsbehandlung erhalten, gewöhnlich weil die neue Verwaltung potenzielle Störenfriede ruhig halten will. Sofern überhaupt möglich, bedarf es großer Anstrengungen, diese Gruppen „mit ins Boot zu holen“. Zugleich kann sich großer Unmut – insbesondere bei früheren Opfern – breit machen, wenn Kriegsveteranen unverhältnismäßig und zu Lasten der Zivilbevölkerung von der Nachkriegsordnung profitieren.

Makroökonomische Stabilität vs. Schutz verwundbarer Gruppen. Dieser sehr konkrete Zielkonflikt im sozio-ökonomischen Bereich hat Rückwirkungen auf die Schwerpunktsetzungen von Entwicklungsagenturen. Soll durch Austeritätsmaßnahmen zunächst die Stabilität der Volkswirtschaft gesichert werden, auch wenn dies auf Kosten verwundbarer Bevölkerungsgruppen geht? Oder sollen diese Bevölkerungsgruppen und ihr Beitrag zur Friedenskonsolidierung im Vordergrund stehen? Nach den Entwicklungskriterien des BMZ für eine marktfreundliche und soziale Wirtschaftsordnung muss allen ein Mindestmaß an wirtschaftlichem Schutz gewährleistet werden. Fortgesetzte oder gesteigerte Hilfe für gefährdete Bevölkerungsgruppen kann jedoch die makroökonomische Balance gefährden und Begehrlichkeiten wecken, denen nur die wenigsten Entwicklungsländer gerecht werden können. Kurzum: Der Schutz verwundbarer Gruppen ist wichtig. Er muss aber klar definiert und eingegrenzt werden. Werden umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen von anderen Bevölkerungsgruppen als Vorzugsbehandlung wahrgenommen, kann dies sogar eine allge-

meine Unzufriedenheit auslösen, die den zerbrechlichen Zusammenhalt in Nachkriegsgesellschaften in Gefahr bringt.

Dynamische demokratische Prozesse vs. Friedenskonsolidierung. Demokratien haben sich im Vergleich zu anderen politischen Herrschaftssystemen gegenüber gewaltsamen Konflikten als weniger anfällig erwiesen. Doch können bestimmte soziale Prozesse wie Wahlkämpfe oder politische Kundgebungen – insbesondere in unzureichend konsolidierten Demokratien – soziale Spaltungen vertiefen. Nach Kriegsende sollten deshalb zunächst einige grundlegende Friedensgarantien und ein Gefühl für Gemeinwohl geschaffen werden, bevor eine zerbrechliche Übereinkunft einem demokratischen Machtkampf ausgesetzt wird.

Die Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften trägt maßgeblich zu politischen Reformen bei. Darüber hinaus stellt sie aber auch eine Form der Krisenprävention in Staaten dar, die den Rückfall in gewaltsame Konflikte zu verhindern hilft. Um Good Governance wirksam zu fördern, müssen finanzielle Hilfe und politische Beratung durch politische Signale ergänzt werden, die den Kräften des politischen Wandels den Rücken stärken. Dieses bringt unabänderlich ein gewisses Ausmaß an Einmischung in die politischen und sozialen Angelegenheiten des Partnerlandes mit sich. Schon in Zeiten relativer Stabilität ist dies ein schwieriges Unterfangen, das besonders sorgfältig angegangen werden muss. In einer unbeständigen Nachkriegssituation muss jede Form der Zusammenarbeit doppelt auf ihre beabsichtigten und unbeabsichtigten gesellschaftlichen Wirkungen geprüft werden. Peace and Conflict Impact Assessments sollten deshalb lückenlos vorgenommen werden. Erfahrungen aus anderen Nachkriegsländern können für die Entwicklungszusammenarbeit insbesondere in dieser Frage Orientierung bieten.

5. Literatur

Abdellatif, Adel M. (2003): Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development, Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Workshop IV.

<http://www.undp-pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf> (16.09.2003).

Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF): siehe unter <http://www.akuf.de>.

Auswärtiges Amt (2004): Women, peace and security. Secretary General's 2004 Report to the Security Council. Responses to Questionnaire. Germany.

<http://www.un.org/womenwatch/osagi/responses1325/Germany-E.pdf>.

Ball, Nicole (2001): Transforming Security Sectors: The IMF and World Bank Approaches. Conflict, Security & Development 1:1, London.

<http://csdg.kcl.ac.uk/Publications/assets/PDF%20files/Ball.pdf> (06.10.2003).

Ball, Nicole (2002): The Reconstruction and Transformation of War-Torn Societies and State Institutions: How Can External Actors Contribute?, in: Debiel/Klein (2002): Fragile Peace. State Failure, Violence and Development in Crisis Regions, London, S. 33-55.

Berhorst, Anja/Poulet, Wolf/Thiesbrummel, Bruno (2000): Demokratisierung von Sicherheitskräften als Voraussetzung für den Schutz der Menschenrechte, Friedrich Naumann Stiftung, August 2000, Potsdam.

Beschel, Robert P. (Jr.) (2002): Rebuilding the Civil Service in a Post-Conflict Setting. Key Issues and Lessons of Experience, IBRD Conflict Prevention and Reconstruction Unit, Dissemination Notes Number 1, March 2002.

[http://wbln0018.worldbank.org/Networks/ESSD/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/57A3AAFE6256E44D85256BCA0050984D/\\$FILE/CPR+1+Legal.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/Networks/ESSD/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/57A3AAFE6256E44D85256BCA0050984D/$FILE/CPR+1+Legal.pdf) (08.10.2003).

Beynon, Jonathan (2001): Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity, Paper presented at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on "Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers" OECD, Paris 17.1.2001 revised version June 2001.

http://www1.oecd.org/dac/pdf/aid_effecti/beynon_1.pdf (10.09.2003).

BICC (2000): Security Sector Reform, Bonn International Center for Conversion, Brief 15, June 2000.

<http://www.bicc.de/publications/briefs/brief15/content.html> (14.08.2003).

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1990): Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen, BMZ-Aktuell, 1990, Bonn.

BMZ (2002): Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Positionspapier des BMZ, BMZ Spezial, Nr. 044, Juni 2002, Bonn.

<http://www.bmz.de/infotehek/fachinformationen/spezial/spezial044/a90.pdf> (11.09.2003).

-
- BMZ (o.J.): Bestimmungsfaktoren für Art und Umfang der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
<http://www.bmz.de/themen/imfokus/grundsaeetze/grundsaeetze403.html> (16.09.2003).
- Carment, David (2003): Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy, in: *Third World Quarterly*, Vol. 24 (2003) No. 3, p. 407-427.
- Carothers, Thomas (1999): *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Carothers, Thomas (2003): Promoting the Rule of Law abroad – The Problem of Knowledge, Carnegie Endowment for International Peace, Democracy and Rule of Law Project, Number 34, January 2003.
<http://www.ceip.org/files/pdf/wp34.pdf> (12.10.2003).
- Chalmers, M. (2000): *Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective*, SWPCPN und Saferworld, London Brüssel.
- Cilliers, Jakkie K. (2003): *Peace and Security through Good Governance? A guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism*, ISS, Pretoria.
<http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/70/Paper70.html> (10.10.2003).
- Claus, Burghard/Kuhn, Berthold/Kurtenbach, Sabine (2002): *Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance in Ländern mit „schwierigen“ Rahmenbedingungen*, Design study on behalf of the BMZ, Unpublished study, December 2002, Bonn.
- Collier, Paul/ Dollar, David (2001): *Development Effectiveness: What have we learnt?*.
http://www1.oecd.org/dac/pdf/aid_effecti/collier.pdf (04.10.2003).
- Collier, Paul et al. (2003): *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, The World Bank, Washington D.C..
- Commission of the European Communities (1996): *The European Union and the Issues of Conflicts in Africa: Peace- Building, Conflict Prevention and Beyond*, Communication from the Commission to the Council, Brussels.
- Commission on Post-Conflict Reconstruction (2003): *Play To Win*. Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the U.S. Army (AUSA).
<http://www.csis.org/isp/pcr/playtowin.pdf> (08.10.2003).
- Crawford, Gordon/Kearon, Iain (2002): *Evaluating Democracy and Governance Assistance*, Centre for Development Studies, Leeds, February 2002.
<http://www.leeds.ac.uk/polis/workpaps/crawford.doc> (10.10.2003).
- CSIS/AUSA (2002): *Meeting the Challenges of Governance and Participation In Post-Conflict Settings*, Draft, Center for Strategic and International Studies and Association of the United States Army (AUSA).
<http://www.csis.org/isp/pcr/governancepaper.pdf> (08.10.2003).
-

- DAC (2001a): Joint Development Centre/Development Assistance Committee Experts' Seminar on Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers, Summary of the Main Points of the Discussions (Note by the Secretariat), 17.1.2001, Paris.
- DAC (2001b): Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships (Note by the Secretariat) DCD/DAC (2001)26/REV1, 27.11.2001, Paris.
- DAC (2002): Development Co-operation in Difficult Partnerships (Note by the Secretariat) DCD/DAC (2002) 11 Rev 1, 10.5.2002, Paris.
- DAC Network on Conflict, Peace, and Development Co-operation (DAC-CPDC) (2002): Innovative Responses to Co-operation in Fragile Situations, Preliminary Observations from Desk Review, Room document No. 3, Third Meeting, 10.-11.6.2002, Paris.
- Debiel, Tobias (2003): UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen, Bonn.
- Debiel, Tobias/Klein, Axel (Ed.) (2002): Fragile Peace. State Failure, Violence and Development in Crisis Regions, London.
- DFID (2001): Making government work for poor people: building state capability. Strategies for achieving the international development targets, Department for International Development, London.
http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/tsp_government.pdf (12.10.2003).
- DSE/BMZ (Ed.) (2000): "Entwicklung und Abrüstung" – Bericht über den Internationalen Politikdialog. Bonn/Petersberg, 31 Oktober - 1 November 2000, Berlin.
- EED (2001): In weltweiter Solidarität gegen Armut, Arbeitsbericht 2000/2001, Bonn.
- El Jack, Amani (2003): Gender and Armed Conflict, Overview Report, BRIDGE, Institute of Development Studies, Brighton.
- Elwert, Georg (2001): Für eine neue deutsche Afrika-Politik: Die Entwicklungshilfe hat die autoritären Regime gestärkt, in: E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit, (Oktober 2001) No. 10, S. 284-287.
- Elwert, Georg (2003): Hilfe und Intervention in Gewaltmärkten, in: Entwicklungsethnologie, Vol. 12, No. 1/2, S. 96-108.
- Engel, Ulf/Kappel, Robert/Klingebiel, Stephan/Mair, Stefan/Mehler, Andreas/Schmidt, Siegmund (2000): Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik: Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität, Oktober 2000, Berlin.
- Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Ed.) (2003): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps. Opladen, S. 267-292.
- Eurodad (European Network on Debt and Development) (2002): Moving beyond Good and Bad Performance. Why the emphasis on 'selectivity' could undermine the current focus on ownership, participation, and poverty reduction, Brussels.

-
- Evers, Hans-Dieter (1988): Strategische Gruppen. Über den Umgang mit Machteliten und ihren Plänen, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Vol. 30, No. 3, 1988, S. 8-9.
- Evers, Hans-Dieter/Schiel, Tilman (1988): *Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt*, Dietrich Reimer Verlag, Berlin.
- Evers, Hans-Dieter/Schiel, Tilman (1989): *Strategische Gruppen und bürgerlicher Staat*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 41, 3, 1989, S. 563-568.
- Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (2003): *Kriege, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung*, in: Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (Hg.) (2003): *Den Frieden gewinnen*, Bonn, S. 14-40.
- Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (2003): *Zentrale Problemdimensionen bei der Friedenskonsolidierung und ihre konstruktive Bearbeitung*, in: Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (Hg.) (2003): *Den Frieden gewinnen*, Bonn, S. 322-357.
- Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (Hg.) (2003): *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*, Bonn, J.H.W. Dietz Nachf.
- Finell, Peter (2002): *Contemporary Challenges for Post-conflict Governance and Civilian Crisis Management – A Study of the Protection of Minority Groups and the Re-building of the Judiciary in Post-conflict Societies*, Åbo Akademi Institute for Human Rights, February 2002.
http://www.abo.fi/instut/imr/norfa/peter2_contemporary.pdf (08.10.2003).
- Forman, Shephard/Salomons, Dirk (2003): *Meeting Essential Needs in Societies Emerging from Conflict. A paper prepared by the Center on International Cooperation for the Brookings Roundtable on the Relief to Development Gap*, New York University, New York. <http://www.nyu.deu/pages/cic/pubs> (17.10.2003).
- FriEnt – Gruppe Friedensentwicklung (2004): *Gewaltökonomie: Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Handlungsoptionen* (Handreichung), Bonn.
- Greaves, Harry A., Jr. (2001): *Five Principles of Good Governance*, in: *Perspective*, 3 July 2001. <http://www.globalpolicy.org/security/issues/liberia/2001/0703tayl.htm> (07.07.2001).
- Grindle, Merilee S. (o.J.): *The PRSP Process: What Next?*, Harvard University, Kennedy School of Government.
- GTZ (Hg.) (2000): *Reform des Sicherheitssektors*, Eschborn.
- GTZ (Hg.) (2001a): *Die Kleinwaffenproblematik in Entwicklungsländern*, Eschborn.
- GTZ (Ed.) (2001b): *Towards Gender Mainstreaming in Crisis Prevention and Conflict Management – Guidelines for the German Technical Cooperation*, Eschborn.
- GTZ (Hg.) (2002): *Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit*, Eschborn.
- GTZ (Hg.) (2003): *Gewaltmärkte (Dokumentation eines Clubgesprächs)*, Eschborn
- GTZ (Ed.) (2004): *Armed Conflict and Trafficking in Women*, Eschborn.
-

- Hartzell, Caroline/Hoddie, Matthew/Rothchild, Donald (2001): Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables, in: *International Organization*, Vol. 55 (Winter 2001) No. 1, p. 183-208.
- Hellman, Joel S./Kaufmann, Daniel (2001): Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies, in: *Finance & Development – A quarterly magazine of the IMF*, Vol. 38 (September 2001) No. 3.
<http://www.imf.org/external/bus/ft/fandd/2001/09/hellman.htm> (15.10.2003).
- Hellman, Joel S./Jones, Geraint/Kaufmann, Daniel (2000): "Seize the State, Seize the Day". State Capture, Corruption and Influence in Transition, The World Bank/World Bank Institute & European Bank of Reconstruction and Development (Policy Research Working Paper, 2444; September 2000), Washington D.C.
- Hellman, Joel S./Jones, Geraint/Kaufmann, Daniel/Schankerman, Mark (2000): Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies, The World Bank & European Bank for Reconstruction and Development (Policy Research Working Paper 2312, April 2000), Washington D.C.
- Horowitz, Donald L. (1993): Democracy in Divided Societies. The Challenge of Ethnic Conflict, in: *Journal of Democracy*, Vol. 4 (October 1993) No. 4, p. 18-38.
- International Monetary Fund (1997): Good Governance. The IMF's Role, IMF, Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel (2003): Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy, Discussion Draft, 11 March 2003, The World Bank Institute (WBI), Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart (2002): Growth without Governance, in: *Economia*, Vol. 3 (2002) No. 1, S. 169-229.
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/grwothgov.htm> (16.09.2003).
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart (2003): Governance and Growth: Causality which way? – Evidence for the World, in brief, The World Bank (Mimeo, February, 2003), Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Zoido-Lobato, Pablo (1999): Aggregating Governance Indicators, The World Bank & European Bank for Reconstruction and Development (Policy Research Working Paper 2195, October 1999), Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Zoido-Lobato, Pablo (1999): Governance Matters, The World Bank & World Bank Institute (Policy Research Working Paper 2196, October 1999), Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Zoido-Lobato, Pablo (2000): Governance Matters: From Measurement to Action, in: *Finance & Development – A quarterly magazine of the IMF*, Vol. 37 (June 2000) No. 2.
<http://www.imf.org/external/bus/ft/fandd/2000/06/kauf.htm> (15.10.2003).

-
- Kaufmann, Daniel/Mehrez, G./Gugurr, T. (2002): Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of Determinants of Public Sector Performance Based on a Survey of Public Officials, The World Bank (Draft, Mimeo), Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo (2003): Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, The World Bank (June 30, 2003, Draft for Comment), Washington D.C.
- KfW (1999): Beiträge der FZ zur Krisenprävention und Krisennachsorge in Entwicklungsländern, Arbeitshilfen, Materialien, Diskussionsbeiträge No. 23, Frankfurt am Main.
- Kievelitz, Uwe (2003): Recent Experiences of BMZ and GTZ with Country Studies on Conflict Transformation and Peace Building. CPR Network, Berlin Conference, January 20 – 21, 2003, (January 15, 2003), GTZ, Eschborn.
- Klingebl, Stephan (1999): Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE – Berichte und Gutachten, 6/1999), Berlin.
- Klingebl, Stephan/Ogbamichael, Huria (2003): Poor performing countries – Ausgrenzung oder Förderung durch Entwicklungszusammenarbeit?, DIE, Bonn (Entwurf).
- Kreimer, Alcira/Eriksson, John /Muscat, Robert/Arnold, Margaret/Scott, Colin (1998): The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction 1998, The World Bank, Washington D C.
[http://wbIn0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/d6e15766d406a12d85256808006a000c/f753e43e728a27b38525681700503796/\\$FILE/PostCon.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/d6e15766d406a12d85256808006a000c/f753e43e728a27b38525681700503796/$FILE/PostCon.pdf) (12.10.2003).
- Kühne, Winrich (2001): From Peacekeeping to Postconflict Peacebuilding, in: Reyhler, L./Paffenholz, T.: Peace-building – A Field Guide, London.
- Lederach, John Paul (1994): Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies, Submitted to the United Nations University Tokyo, Japan, Final Draft (November 1994), (Obtainable from the Eastern Mennonite University, Harrisonburg, Virginia 22801, USA.).
- Matthies, Volker (Hg.) (1997): Der gelungene Frieden: Beispiele und Bedingungen erfolgreicher Konfliktbearbeitung. Mit einem Vorwort von Manfred Stolpe (Reihe EINE Welt der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 4) Bonn, J.H.W. Dietz Nachf.
- Matthies, Volker (Hg.)(1995): Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Edition Temnen, Bremen.
- Mehler, Andreas (2001): Dezentralisierung und Krisenprävention, in: Walter Thomi/Markus Steinich/Winfried Polte (Hg.) (2001): Dezentralisierung in Entwicklungsländern: Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-Baden, S. 287-299.
- Mehler, Andreas (2003a): Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika?, Institut für Afrika-Kunde (Focus Afrika, IAK-Diskussionsbeiträge; No. 22), Hamburg.
-

- Mehler, Andreas (2003b): Failed states – Konfliktprävention – Gewaltoligopole, Kurzvortrag zur Konferenz der Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen vom 8. - 11. September 2003 (Konturen einer neuen globalen Ordnung – Perspektiven für die deutsche Außenpolitik, Tisch A: Non-state actors und zerfallende Staaten, 8. September 2003), Hamburg; Berlin: Mimeo.
- Morgan, Peter, 1997: The Design and Use of Capacity Development Indicators, Paper Prepared for the Policy Branch of CIDA (December 1997).
- Nevers, Renée de (1993): Democratization and Ethnic Conflict, in: Survival, Vol. 35 (Summer 1993) No. 2, p. 31-48.
- Ng, Francis/Alexander Yeats (1998): Good Governance and Trade Policy: Are They the Keys to Africa's Global Integration and Growth?, The World Bank: Development Research Group (Revised, 10 November 1998), Washington D.C.
- OECD (2000): Security Sector Reform and Development: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence, OECD, Strategic Management and Development Co-operation Division (DCD 2000/4), Paris.
- OECD/DAC (1995): DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, in: OECD Working Papers, No. 2, OECD, Paris.
- OECD/DAC (1997a): Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century. DAC Policy Statement, OECD, Paris.
<http://www.oecd.org/dataoecd/31/39/2755375.pdf> (25.09.2003).
- OECD/DAC (1997b): Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners. Policy Statement, OECD, Paris.
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf> (10.10.2003).
- OECD/DAC (1997c): Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance. Part 2: Lessons from Experience in Selected Areas of Support for Participatory Development and Good Governance, Development Assistance Committee, OECD, Paris.
<http://www.oecd.org/dataoecd/44/11/1894634.pdf> (11.09.2003).
- OECD/DAC (2001): Helping Prevent Violent Conflict. Orientations for External Partners. Supplement to the DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century, OECD, Paris.
<http://www.oecd.org/dac/pdf/G-con-e.pdf> (05.11.01).
- OECD/DAC (2004): Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, C(2004)93, 13 May 2004.
- Ohlson, Thomas/Söderberg, Mimmi (2002): From Intra-State War To Democratic Peace in Weak States, Uppsala.
http://www.pcr.uu.se/publications/UPRP_pdf/UPRP_NO_5.pdf (10.10.2003).
- Ottaway, Marina (1997): From Political Opening to Democratisation?, in: Ottaway, Marina (Ed.) (1997): Democracy in Africa, The Hard Road Ahead, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

-
- Paris, Roland (2001): Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?, in: International Security, Vol. 26 (Fall 2001) No. 2, p. 87-102.
- Rothchild, Donald (1986): Hegemonial Exchange: An Alternative Model for Managing Conflict in Middle Africa, in: Thompson, Dennis L./Ronen, Dov (Eds.) (1986): Ethnicity, Politics, and Development, Boulder, p. 65-104.
- Salomons, Dirk (2002): Local Governance Approach to Social Reintegration and Economic Recovery in Post-Conflict Countries: Programming Options for UNDP/UNCDF Assistance, Discussion Paper for the Workshop "A Local Governance Approach to Post-Conflict Recovery", 8 October 2002, New York (Organized by the Institute of Public Administration (IPA). Jointly hosted by the UNDP/United Nations Capital Development Fund and UNDP/Bureau for Conflict Prevention and Recovery).
<http://www.theipa.org/publications/salomons.doc> (16.09.2003).
- Scharpf, Fritz W. (1998): Demokratie in der transnationalen Politik, in: Ulrich Beck (Hg.) (1998): Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main, S. 228-253.
- Schiavo-Campo, Salvatore (2003): Financing and Aid Management Arrangements In Post-Conflict Situations, CPR Working Paper No. 6, June 2003.
[http://inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/FinancingandAidManagementArrangementsinPost-ConflictSituations/\\$FILE/WP6June18.pdf](http://inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/FinancingandAidManagementArrangementsinPost-ConflictSituations/$FILE/WP6June18.pdf) (10.10.03).
- Schneckener, Ulrich (2002): AG States at Risk – Konzeptpapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Schubert, Gunter/Tetzlaff, Rainer/Vennewald, Werner (1994): Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzepts der strategischen und konfliktfähigen Gruppen (SKOG), Münster und Hamburg.
- Sisk, Timothy (1996): Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts, Washington D.C.
- Spanger, Hans-Joachim (2002): Die Wiederkehr des Staates. Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 1/2002, Frankfurt am Main.
- Spelten, Angelika (1996): Gewaltprävention. Eine neue Aufgabe auch für die Entwicklungspolitik?, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Schweizerische Friedensstiftung (Hg.) (1996): Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Verlag Rüegger (Friedensbericht 1996, 1. Jahrbuch für Konfliktlösung), Chur; Zürich, S. 237-248.
- Stedman, Stephen John (1997): Spoiler Problems in Peace Processes, in: International Security, Vol. 22 (Fall 1997) No. 2, p. 5-53.
- Suhrke, Astri Suhrke/Berg Harpviken, Kristian/Knudsen, Are/Ofstad, Arve/Strand, Arne (2002): Peacebuilding: Lessons for Afghanistan, Chr. Michelsen Institute (Report 9/2002), Bergen.

- Thomi, Walter/Steinich, Markus/Polte, Winfried (Hg.) (2001): Dezentralisierung in Entwicklungsländern: Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-Baden, S. 287-299.
- Tsebelis, George (2002): Veto Players, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- UNDP (1994): Bericht über die menschliche Entwicklung, United Nations Development Programme, Bonn.
- UNDP (1997): Governance for sustainable human development. A UNDP policy document, UNDP, New York.
<http://magnet.undp.org/policy/default.htm> (10.09.2003).
- UNDP (1998): UNDP and Governance. Experiences and lessons learned, Management Development and Governance Division, Lessons-Learned Series No. 1, New York.
<http://magnet.undp.org/docs/gov/Lessons1.htm> (10.09.2003).
- UNDP (1999): Governance Foundations for Post-Conflict Situations.
<http://magnet.undp.org/Docs/crisis/AcknowledgementsandExecSummary.doc.html> (08.10.2003).
- UNDP (2000): Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development, New York.
- UNDP (2002): Bericht über die menschliche Entwicklung 2002: Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt, United Nations Development Report, Bonn.
- UNDP (2004): UNDP Background Paper for Working Group Discussions. Governance in Post-Conflict Situations, Bergen.
- UNDP (o. J./1): Governance and Conflict. (UNDP's Programme).
<http://www.undp.org/governance/> (08.10.2003).
- UNDP (o. J./2): Governance in Post-Conflict Countries, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.
<http://magnet.undp.org/Docs/crisis/monograph/Monograph.htm> (08.10.2003).
- UNDP (o. J./3): Promoting Conflict Prevention and Conflict Resolution through effective Governance: A conceptual Survey and Literature Review, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.
<http://magnet.undp.org/Docs/crisis/mapexercise.htm> (08.10.2003).
- United Nations (1979): Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/econvention.htm>.
- United Nations (1998): Rome Statute of the International Criminal Court.
<http://www.un.org/law/icc/statute/romefra.htm>.
- United Nations Security Council (2000): Resolution 1325 on Women, peace and security.
http://www.un.org/events/res_1325e.pdf.

-
- United Nations (2000): Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/op.pdf>.
- United Nations Department for Disarmament Affairs (March 2001): Briefing Notes. Gender Perspectives on (1) Weapons of Mass Destruction, (2) Peace and Disarmament, (3) Small Arms, (4) Disarmament, Demobilization and Reintegration, (5) Land Mines, (6) Disarmament and Development.
<http://disarmament2.un.org/gender.htm>.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (2003): Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector. A Research Proposal (To be conducted under the UNRISD project on Public Sector Reform and Crisis States.), Geneva.
- Utstein Anti-Corruption Resource Centre (2004): Corruption in post-conflict contexts, Research sketch, Document 12, Steering Committee meeting 30 January 2004.
- Wallenstein, Peter (1994): *Fran Krig till Fred. Om Konfliktlösning i det Globala Systemet*, Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Weaver, R. Kent/Rockman, Bert A. (1993): Assessing the Effects of Institutions, in: Weaver, R. Kent/Rockman, Bert A. (Ed.) (1993): *Do Institutions Matter?*, The Brookings Institution, Washington D C., p. 1-41.
- Weiss, Thomas George (2000): Governance, Good Governance and Global Governance, in: *Third World Quarterly* (Basingstoke), 21 (October 2000) 5, p. 795-814.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (1990): Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen, BMZ-aktuell, Juli 1990, Bonn.
- Wolf, Klaus-Dieter (2001): Private Actors and the Legitimacy of Governance Beyond the State, Paper prepared for the Workshop 'Governance and Democratic Legitimacy', ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6-11 April 2001. Darmstadt University of Technology: Institute of Political Science (Draft).
- World Bank (1992): *Governance and Development*, Washington D.C.
- World Bank (1994): *Governance: The World Bank's Experience*, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1997): *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington D C.
- World Bank (1998a): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. A World Bank Policy Research Report*, Washington D.C.
- World Bank (1998b): *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank*.
http://publications.worldbank.org/catalog/content-download?revision_id=334431 (08. 10. 2003).
- Wulf, Herbert (Ed.) (2000): *Security Sector Reform*, Bonn International Center for Conversion (BICC brief 15, June), Bonn.

6. Abkürzungsverzeichnis

AKUF	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAR	Council for Administrative Reform
CIDA	Canadian International Development Agency
DAC	Development Assistance Committee
DC	Development Cooperation
DCD	Development Co-operation Division
IDP	Internally Displaced Person(s)
IWF	Internationaler Währungsfond
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
MR	Menschenrechte
NCSC	National Council for the Support of Communes
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung
ZEFa	Abteilung „Politischer und kultureller Wandel“ des ZEF

Anhang 1: Nachkriegsländer im Jahr 2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afrika										
1. Angola	Krieg	BK	BK							
2. Eritrea				Krieg	Krieg	Krieg				
3. Äthiopien		BK	BK	Krieg	Krieg	Krieg				BK
4. Guinea						Krieg	Krieg			
5. Guinea-Bissau				Krieg	Krieg					
6. Kamerun	BK	Krieg								
7. Kongo-Brazzaville			Krieg	Krieg	Krieg			BK	BK	
8. Kongo-Kinshasa		Krieg	BK	BK						
9. Liberia	Krieg	Krieg				Krieg	Krieg	Krieg	Krieg	
10. Mali	Krieg	Krieg								
11. Nigeria	BK	Krieg		BK	Krieg	Krieg	BK	BK	BK	BK
12. Ruanda	BK	BK	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg		
13. Senegal	Krieg	BK								
14. Sierra Leone	Krieg									
15. Tschad	Krieg	Krieg	BK	BK						
16. Zentralafr. Republik			BK					Krieg	Krieg	
Lateinamerika										
17. Ecuador	Krieg									
18. Guatemala	Krieg	Krieg								
19. Mexiko	Krieg	BK	BK	BK	BK	BK				
20. Peru	Krieg	Krieg	Krieg	BK	BK					
Asien										
21. Kambodscha	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg						
22. Pakistan	Krieg	BK	BK							
23. Papua-Neuguinea	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg						
24. Salomonen					Krieg	Krieg	BK	BK	BK	
25. Sri Lanka	Krieg	BK								
Europa, kaukasische und zentralasiatische Länder										
26. Bos.-Herzegowina	Krieg									
27. Jugoslawien				Krieg	Krieg	BK	BK			
28. Kroatien	Krieg									
29. Mazedonien							Krieg	BK	BK	
Arabische Welt (einschl. Nordafrika), Südkaukasus, Zentralasien										
30. Iran	BK	BK	BK			Krieg	BK			
31. Libanon	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg	BK	BK	BK	BK
32. Tadschikistan	Krieg	Krieg	Krieg	Krieg	BK	BK	BK			
33. Usbekistan					Krieg	Krieg	BK			
34. Kirgisistan					Krieg	Krieg	BK			

Daten: Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF). In Niger (bis 1998), Bangladesh (bis 1996) und Georgien (andauernd) gab bzw. gibt es bewaffnete Konflikte, doch endeten dort die Kriege vor mehr als zehn Jahren.

Definition Krieg: Gewaltsamer Massenkonflikt, an dem zwei oder mehr bewaffnete Streitkräfte beteiligt sind, darunter mindestens eine reguläre Streitkraft. Auf beiden Seiten muss ein Mindestmaß an zentral gelenkter Organisation bestehen; die bewaffneten Operationen ereignen sich mit einer gewissen Kontinuität. Kriege werden als beendet angesehen, wenn die Kampfhandlungen dauerhaft, d.h. für den Zeitraum von mindestens einem Jahr, eingestellt bzw. nur unterhalb der AKUF-Kriegsdefinition fortgesetzt werden.

Definition Bewaffneter Konflikt (BK): Gewaltsame Auseinandersetzung, bei der die Kriterien der Kriegsdefinition nicht in vollem Umfang erfüllt sind und eine hinreichende Kontinuität der Kampfhandlungen nicht (mehr) gegeben ist.

Anhang 2: Gruppierung nach Phasen

Kategorie	Anzahl	Davon mit Zwischenstadium BK
Länder in Bewaffneten Konflikten	8	0
Länder im 1.-3. Jahr nach dem Krieg/BK	8	4
Länder im 4.-7. Jahr nach dem Krieg/BK	12	7
Länder im 8.-10. Jahr nach dem Krieg/BK	6	0

Anhang 3: Liste der 19 Kriegsländer 2004

Afrika
Burundi Côte d'Ivoire Somalia Sudan (Darfur) Uganda

Lateinamerika
Kolumbien (ELN, FARC)

Asien
Indien (Assam, Bodos, Kaschmir, Naxaliten, Tripura) Indonesien (Aceh) Laos Myanmar Nepal Philippinen (Mindanao, NPA)

**Naher und Mittlerer Osten
(Arabische Welt einschl. Nordafrika, Südkaukasus, Zentralasien)**

Afghanistan (Bürgerkrieg und USA / al-Qaida)

Algerien

Israel (Palästina)

Jemen (Believing Youth)

Russland (Tschetschenien)

Türkei

Irak

Nachkriegsländer mit andauernden „Bewaffneten Konflikten“ sind in den Anhängen 1 und 2 berücksichtigt.

Daten: Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF). Stand: 15. März 2005.

Anhang 4: Good Governance in Nachkriegsgesellschaften – eine Übersicht möglicher Maßnahmen und ihrer Sequenzierung

Phase 1 (1.-3. Jahr) Stabilisierung, Identifizierung von Prioritäten	Phase 2 (4.-7. Jahr) Umbau und Institutionen- bildung	Phase 3 (8.-10. Jahr) Konsolidierung und Rückkehr zur „Normalität“
Security Governance		
<ul style="list-style-type: none"> • Abrüstung, Demobilisierung und Reintegration (DDR-Programme) • Effektive Kontrolle der Außengrenzen • Landesweiter Aufbau von Sicherheitsorganen • Verbrechensbekämpfung • Community Policing • Verbot von (Klein-)Waffen in der Öffentlichkeit • Dialogforen <p>In Protektoratssituationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peace-keeping durch internationale Polizeitruppe 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortbildung von Polizei und anderem Sicherheitspersonal zu Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit • Reduzierung des Sicherheitsapparates • Kleinwaffenkontrolle (Nachfragereduzierung, Registrierung, Beseitigung) • Aufbau öffentlicher Institutionen zur Streitschlichtung und gewaltfreien Konfliktlösung • Einführung von Kontrollmechanismen für die Streitkräfte 	<ul style="list-style-type: none"> • Reform des Sicherheitssektors • Entwicklung von parlamentarischer Kontrolle und ziviler Führung der Streitkräfte • Kleinwaffenkontrolle (einschl. Entzug und Beseitigung) • Unterstützung von demokratischen Institutionen in ihrer Ausgleichfunktion
Political-Administrative Governance		
<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Herausbildung / Stärkung eines gesellschaftlichen Basisconsenses • Dialogprogramme (einschließlich Staat, Zivilgesellschaft, Eliten im Exil und Nachbarstaaten) • Unterstützung einheimischer Partizipationsverfahren auf lokaler Ebene • Angebot von staatsbürgerliche Bildung • Unterstützung von Fact Finding und Bedarfsanalyse • Schaffung eines extern unterstützten MR-Monitorings • Unterstützung des Zugangs zu Informationen (Peace Media) • Neukonstitution staatlicher Strukturen (orientiert an Merkmalen von Good Governance wie horizontale und vertikale Machtteilung, Transparenz) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung der Möglichkeiten für gesellschaftliche Beteiligung und Kontrolle (z.B. öffentliche Anhörungen) • Entwicklung der Kapazität gesellschaftlicher und politischer Organisationen • Überprüfung der Gesetzgebung, um fairen politischen Wettbewerb zu ermöglichen • Schaffung von Institutionen zur Überwachung und Einhaltung der Menschenrechte (Ombudsleute, Menschenrechtskommission) • Förderung von advocacy NRO • Förderung des Aufbaus und der Professionalisierung eines pluralistischen Mediensektors 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation und Beobachtung von Wahlen, einschl. auf lokaler Ebene • Angebot von Wählerfortbildung • Kapazitätsentwicklung bei Parlament und Parlamentariern • Unterstützung für Menschenrechts-, Anti-Korruptions- und andere para-staatliche Kontrollinstitutionen • Beratung bei Rechtsreformen und Schaffung von Kohärenz im Rechtswesen • Capacity Building für politische Parteien • Fortbildung für Rechtsanwälte und Journalisten • Stärkung von Transparenz und Qualitätsstandards in der Verwaltung

Phase 1 (1.-3. Jahr) Stabilisierung, Identifizierung von Prioritäten	Phase 2 (4.-7. Jahr) Umbau und Institutionen- bildung	Phase 3 (8.-10. Jahr) Konsolidierung und Rückkehr zur „Normalität“
<p>Machtteilung, Transparenz)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifizierung und Verortung von politischen und sozialen Schlüsselakteuren • Verständigung über vorübergehende Arrangements der Machtteilung (Regierung der nationalen Einheit) und Übergangsverfassung • Bestandsaufnahme der Staatsfinanzen, Einführung grundlegender Strukturen der Finanzverwaltung • Herstellung der administrativen Präsenz (Sichtbarkeit) des Staates • Temporärer Rückgriff auf lokale und regionale traditionelle Institutionen • Erreichung eines Übereinkommens zur Korruptionsbekämpfung und genauen Überwachung von Hilfsgeldern <p>In Protektoratssituationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beachtung von MR-Standards durch ausländische Truppen und neue Autoritäten • Schaffung einer internationalen Übergangsverwaltung, die funktionierende lokale Institutionen einbezieht 	<ul style="list-style-type: none"> • Ermutigung der Bildung von Journalistenverbänden • Überprüfung der Verfassung; Identifizierung friedensförderlicher Änderungsmöglichkeiten • Modernisierung der Verwaltung • Stärkung der Zusammenarbeit von nationalen und subnationalen Institutionen • Institutionalisierung des Kampfes gegen Korruption • Stärkung der Unabhängigkeit und Kapazität des Justizwesens • Orientierung des Justizsystems auf internationale Standards • Einführung von Verfahren zur Versöhnung • Schaffung einer effektiven, transparenten Finanzverwaltung und Haushaltskontrolle <p>In Protektoratssituationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen • Übergabe politischer Verantwortung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ermutigung für Berufsvereinigungen <p>In Protektoratssituationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übergabe der militärischen Verantwortung
Socio-Economic Governance		
<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung (Gesundheit, Nahrung) • Überwachung der humanitären Situation • Identifizierung der sozioökonomischen Herausforderungen und entsprechende Prioritätensetzung • Bereitstellung von Zuwendungen für lokale Initiativen/ Projekte • Schneller (Wieder-)Aufbau von Basisinfrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau nachhaltiger Rahmenbedingungen für die Grundversorgung • Verbesserung der Ernährungssicherheit • Erweiterung der (Wieder-) Aufbau- und Rehabilitierungsprogramme für die Infrastruktur • Straffung der Bedingungen für Haushaltshilfen • Sicherung von makroökonomischen Schlüssel-daten 	<ul style="list-style-type: none"> • Budgethilfe für die Infrastruktur • Rechtssicherheit für ausländische Direktinvestitionen und Privatbesitz • Stabilisierung effektiven makroökonomischen Managements und eines funktionierenden Steuersystems • Nachhaltige, an sozialer Gerechtigkeit orientierte Stabilisierungsprogramme (insb. IWF)

Phase 1 (1.-3. Jahr) Stabilisierung, Identifizierung von Prioritäten	Phase 2 (4.-7. Jahr) Umbau und Institutionen- bildung	Phase 3 (8.-10. Jahr) Konsolidierung und Rückkehr zur „Normalität“
<ul style="list-style-type: none"> • Stabilisierung der Wirtschaft durch kurzfristige Programme • Strategieentwicklung für die Bekämpfung von Gewaltökonomien • Überprüfung und Korrektur bestehender Entwicklungsplanung und Entwicklungsstrategien • Schrittweise Wiedereinführung des Steuersystems • (Provisorische) Regelung von Nutzungs- und Eigentumsrechten (insbesondere Land) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederbelebung (ausländischer) Investitionen • Belebung der Wirtschaft durch marktfreundliche Orientierung • Eindämmung und Überwindung von Gewaltökonomien • Regelung von Eigentumsfragen • Einleitung einer tragfähigen Bodenreform • Entwicklung einer zweckmäßigen Aufgabenteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren • Aufbau nationaler Institutionen des Katastrophenschutzes • Hilfe bei der Regulierung des Bankenwesens 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung von sozial verträglicher Privatisierung und Liberalisierung • Ermöglichung von Zugang zu und Teilnahme an globalen Märkten für Unternehmen (Banken, Import-/Export-Zertifizierung etc.) • Stärkung der beruflichen Bildung zur Diversifizierung der Volkswirtschaft

Anhang 5: Projektbeispiele

1. Afghanistan

Hintergrund

Nach mehr als 20 Jahre Krieg liegt Afghanistans Infrastruktur am Boden. Die Zerstörung erstreckt sich auf öffentliche und soziale Institutionen, die für ein funktionsfähiges Staatswesen lebenswichtig sind. Besonders stark betroffen sind die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und die Bereitstellung öffentlicher Grunddienstleistungen. Soweit Verwaltungsstrukturen existieren, gehören sie häufig zu lokalen Autoritäten anstelle der nationalen Übergangsregierung. Eines der zentralen Hindernisse beim Wiederaufbau des afghanischen Staates liegt in der Schwierigkeit, ausreichend qualifiziertes Personal für seine Institutionen zu rekrutieren.

Das Vorhaben

Das TZ-Projekt „Rechtsberatung und Herstellung von Rechtsstaatlichkeit“ begegnet dem Mangel an qualifizierten Fachkräften auf allen Ebenen des Rechtssystems. Projektpartner sind neben Innen- und Justizministerium auch das Frauenministerium und nationale NRO. Das Projekt hebt darauf ab, Frauen wie Männer Afghanistans Zukunft gestalten zu lassen.

In den Bereichen Polizei und Justiz konzentrieren sich die Projektmaßnahmen auf Capacity Development und Weiterbildung zu Menschenrechten und Ermittlungsarbeit. Mit seiner langfristigen Perspektive fördert das Projekt auch afghanische Ausbilder in diesem Bereich und die Entwicklung der notwendigen Unterrichtsmaterialien. Schließlich sollen geeignete Aufsichtsstrukturen (z.B. Disziplinarkommissionen) sicherstellen, dass die Polizei und Justiz Afghanistans neue Verfassung bei ihrer täglichen Arbeit beachten. Um Erfahrungen zu teilen und Kontakte zu vermitteln, werden diese Maßnahmen durch regionale Studienreisen ergänzt. Insgesamt soll das Projekt das Vertrauen der afghanischen Bevölkerung in ihre Verwaltung und Institutionen stärken. Die Maßnahmen zielen ausdrücklich auf verstärkte politische Partizipation, partizipative Entwicklung und Good Governance.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Ausbildung afghanischer Rechtsanwältinnen. Hierzu gehören der Erfahrungsaustausch mit Frauenorganisationen in anderen islamischen Ländern und Studienaufenthalte in Deutschland. Das Ziel ist ein Rechtsberatungsangebot für Frauen, das es ihnen erleichtert, rechtliche Informationen zu erhalten und ihre Rechte wahrzunehmen.

Um Afghanistans politische Selbstbestimmung und soziale Stabilität zu unterstützen, trägt das Projekt auch zum Aufbau von Melde- und Wählerregistern vor den Wahlen 2004 und 2005 bei. Zu dieser Maßnahme gehört die vorbereitende Qualifikation von Wahlhelferinnen.

2. Kambodscha

Hintergrund

In einem Prozess friedlichen Wiederaufbaus und demokratischer Transformation überwindet Kambodscha derzeit einen jahrzehntelangen Bürgerkrieg. Obwohl es Rückschläge gibt, ist Kambodscha auf dem Weg zu politischer Stabilität. Anfang 1999 hat die kambodschanische Regierung ein weit reichendes Reformprogramm begonnen, zu dem die Dezentralisierung der administrativen Struktur des Landes gehört. Diese soll die Bereitstellung von Dienstleistungen und die demokratische Partizipation verbessern. In diesem Zusammenhang soll sich die Dezentralisierung nicht auf die Einrichtung dezentraler Gebietskörperschaften beschränken. Der Bevölkerung soll vielmehr die Möglichkeit eröffnet werden, ihre Fähigkeiten zu entfalten und die lokale administrative Ordnung mitzugestalten.

Das Vorhaben

Das TZ-Projekt „Unterstützung der Verwaltungsreform/Dezentralisierung“ bietet Beratungsleistungen für Planung und Schaffung regionaler und lokaler Formen der Selbstverwaltung an. Dazu gehört eine Reihe von Pilotmaßnahmen, die der landesweiten Umsetzung der Reformen vorausgehen.

Um den Council for Administrative Reform (CAR) und den National Council for the Support of Communes (NCSC) zu stärken, wird in Workshops und Studien das notwendige Know-how über Politikformulierung im Dezentralisierungsprozess vermittelt. Zudem werden vorhandene Regelwerke an die Veränderungen in der Kommunalgesetzgebung angepasst und ein Konzept für interkommunale Zusammenarbeit unterstützt, indem CAR und NCSC ein geeignetes Instrument zum Prozessmanagement an die Hand gegeben wird. Im größeren Zusammenhang zielt das Projekt auf die Stärkung der Konsultations- und Koordinationsmechanismen zwischen Verwaltungsagenturen und Regierung, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und internationale Gemeinschaft.

Um sicherzustellen, dass die Partizipation im Dezentralisierungsprozess so umfassend und effektiv wie möglich ist, werden durchgängig gender-sensitive Qualifizierungsstrategien, Curricula und Ausbildungsmodule verwendet.

3. Guatemala

Hintergrund

Nach 36 Jahren Bürgerkrieg und autoritären Regimen schlägt die Demokratie in Guatemala langsam Wurzeln. Gleichwohl ist die Gesellschaft durch den Krieg noch immer traumatisiert und gespalten. Die tief greifenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Spannungen lassen immer wieder gewaltsame Konflikte aufflammen.

Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Technische Zusammenarbeit sind Bildungsmaßnahmen, die krisenpräventive und den Frieden fördernde Fähigkeiten in der Jugend des Landes unterstützen. Aktivitäten in diesem Bereich können schon kurzfristig konfliktmindernde Wirkungen haben und langfristig zu verbesserter Governance beitragen, indem sie die Prinzipien von Partizipation, multikulturellem Zusammenleben und gewaltfreier Konfliktlösung verankern.

Das Vorhaben

Neben den oben genannten Maßnahmen initiiert das TZ-Projekt „Erziehung zu Frieden und Demokratie“ pädagogische und institutionelle Reformkonzepte und setzt diese um. Es wendet sich an das Erziehungsministerium und an zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich Bildung (NRO, Kirchen, Forschungsinstitute, Universitäten). Für die letztgenannten übernimmt das Projekt vor allem eine Dienstleistungs- und Vernetzungsfunktion.

Im Rahmen von Guatemalas Bildungsreform soll das Projekt das Konzept einer Pädagogik für Frieden und Demokratie entwerfen, das Schülern hilft, die Vergangenheit ihres Landes zu bewältigen und dessen Zukunft zu gestalten. Dazu gehören die Entwicklung geeigneter Lehr- und Lernmittel, die Organisation von Foren, Workshops und Projekten in Schulen sowie die Verbesserung der Curricula in der Grundschulernziehung und in der Lehrerbildung. In ausgewählten Pilot-Gemeinden werden Modelle der Schülerbeteiligung, der Mitbestimmung der Eltern und von Vertretern lokaler Institutionen entwickelt und umgesetzt. Ein weiteres Ziel ist es, die Erfahrungen fortlaufend auszuwerten und über die oben genannte Netzwerkstruktur zu verbreiten. Um ihre Ausstrahlungskraft (z.B. über lokale Radiosender) zu erhöhen, werden besonders innovative Projekte der Zivilgesellschaft mit örtlichen Zuschüssen unterstützt. Ein Monitoringsystem zur Beobachtung der Wirkung der geförderten Maßnahmen wird entwickelt und zusammen mit den Partnerorganisationen umgesetzt.

4. Ruanda

Hintergrund

Nach dem Völkermord 1994 war es die vordringlichste Aufgabe in Ruanda, die innere und äußere Sicherheit wiederherzustellen und zu garantieren. Ruanda hat sich im Abkommen von Arusha verpflichtet, den politischen Übergang zu einer pluralistischen Demokratie bis zum 15. Juli 2003 zu vollenden. Die Erarbeitung und Einführung einer neuen nationalen Verfassung, gefolgt von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 2003 gelten als wichtige Schritte auf dem Weg zu dieser neuen politischen Kultur. Die Nationale Wahlkommission ist mit der Durchführung der Wahlen betraut worden. Diese hat bereits erfolgreich lokale Wahlen abgehalten, verfügt jedoch nur über geringe Erfahrung bei der Organisation von freien Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Die Kommission und die ruandische Regierung haben deshalb die deutschen Partner um Hilfe bei der Planung, Durchführung und Auswertung der Wahlen gebeten.

Das Vorhaben

Der Beitrag der deutschen TZ wird im Rahmen des Projekts „Unterstützung der Nationalen Wahlkommission“ geleistet. Die wesentlichen Leistungen bestehen in der Beratung der Kommission durch Kurzzeitexperten und in der Verbesserung der logistischen Kapazität der Kommission (z.B. durch Fahrzeuge und Informationstechnologie). Die Beratung soll die Aus- und Fortbildung von Wahlhelfern auf nationaler und auf Provinz- und Ortsebene verbessern. Für diesen Zweck werden Lehrmaterialien hergestellt und verteilt. Außerdem werden die Organisation und Durchführung der Wahlen gemeinsam ausgewertet und ein Vorschlag zur Durchführung künftiger Wahlen erarbeitet. Die von der Kommission unternommenen Vorbereitungsmaßnahmen werden von deutschen Experten überprüft und technisch unterstützt. Diese begleiten den Partner auch bei der Abfassung der notwendigen neuen Durchführungsgesetze (z.B. Parteien- und Wahlgesetz).

Das Projekt trägt dazu bei, die Beteiligung der überwiegend in Armut lebenden Bevölkerung an öffentlichen Angelegenheiten durch die Abhaltung freier Wahlen zu stärken. Außerdem will es eine verantwortungsvolle Regierungsführung stärken. Es fördert die Gleichberechtigung der Geschlechter durch die gezielte Förderung der politischen Teilnahme von Frauen und hilft, Wahlen als einen möglichen Mechanismus zu erkennen, gesellschaftliche Spannungen friedlich zu lösen.



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80
65726 Eschborn

Telefon: ++49 (0) 61 96 79-0
Telefax: ++49 (0) 61 96 79-11 15
Internet: <http://www.gtz.de>

