

VAD-Konferenz 2002

Beitrag zum Panel
"Strukturelle Stabilität als Schlüssel zu Frieden und Entwicklung?"

Strukturelle Stabilität: Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit

Dr. Stephan Klingebiel
(stephan.klingebiel@die-gdi.de)

Begriffliche Grundlagen

Angesichts politischer Krisen in Teilen Subsahara-Afrikas, aber natürlich auch in anderen Regionen der Welt,¹ besitzen politische Analysen und Konzepte einen hohen Stellenwert, die gewaltsame Konflikte in den Mittelpunkt stellen. Die damit verbundenen Situationen und Probleme sind vielfältig:²

- Konfliktstrategien, die Gewaltanwendung beinhalten,
- Zerfall staatlicher Strukturen,
- Etablierung von Gewaltmärkten,
- Verfügbarkeit von Waffen,
- Existenz sogenannter Risikostaat,
- die Gefahren des Terrorismus,
- kleptokratische und neopatrimoniale Strukturen,
- autoritäre Regime,
- unzureichende politische Partizipation (einschließlich nicht funktionierender zivilgesellschaftlicher Strukturen),
- unzureichende Unabhängigkeit der Justiz und Beschränkungen für Medien.

Bei aller Unterschiedlichkeit der angesprochenen Dimensionen ist es aber deutlich, dass die genannten Faktoren durchaus miteinander verknüpft sind und zumindest

¹ Für einen Überblick über verschiedene Formen von Krisen und Kriegen in Weltregionen siehe z.B. HIIK 2001.

² Siehe hierzu beispielsweise: Chabal/Daloz (1999), Elwert (2001), Erdmann (2002), Köhler (2002), Tetzlaff (2000) sowie die Schwerpunktheft zum Thema "Schurkenstaaten", Internationale Politik, 54. Jg., 1999, H. 6 bzw. "Terrorismus", Internationale Politik, 56. Jg. 2001, H. 12

teilweise in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen. Ein Begriff, der diese Dimensionen zusammenfasst, hat sich noch nicht etablieren können. "Good governance" bezieht zwar verschiedene der genannten Elemente ein, aber er deckt keineswegs die gesamte Breite des Themas ab.

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre führten die Kommission der Europäischen Union³ und der Entwicklungshilfeausschuss (*Development Assistance Committee/DAC*) der OECD⁴ den Begriff der "strukturellen Stabilität" in die internationale entwicklungspolitische Debatte ein. Er entstand im Rahmen der Diskussion über die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Folgendes Verständnis verbirgt sich hinter dem Begriff:

Unter "strukturellen Stabilität"⁵ ist zu verstehen, dass sich die Ziele hinsichtlich des sozialen Friedens, der Achtung und Anwendung von Recht und Gesetzen sowie der Menschenrechte, der nachhaltigen sozialen und ökonomischen Entwicklung gegenseitig verstärken, und dass diese Zielsetzungen in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen. Vor diesem Hintergrund müssen dynamische und repräsentative politische Institutionen Veränderungen herbeiführen und gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen beilegen können, ohne dabei Gewalt anzuwenden.

"Strukturell" meint, dass eine gesellschaftspolitische Basis existiert, die nicht zufällig, sondern systemisch zu einer konstruktiven Konflikttransformation beiträgt. "Stabilität" meint, dass das gesellschaftspolitische System in der Lage ist, Interessengegensätze konstruktiv zu lösen, ohne sich selbst in der Existenz zu gefährden.

Im Mittelpunkt von "struktureller Stabilität" steht damit die dauerhafte Überwindung fragiler gesellschaftspolitischer und staatlicher Strukturen. Es sollen Möglichkeiten geschaffen werden, konstruktive Mechanismen zur gewaltfreien Austragung von Interessengegensätzen zu entwickeln.

Hinsichtlich des Staates sind folgende Voraussetzungen für "strukturelle Stabilität" relevant:

- eine ausreichende *Legitimität* des Staates und seiner Organe (Regierung, Parlament etc.),
- ein konstruktiver *Gestaltungswille* und eine wirksame *Gestaltungsmacht* des Staates (d.h. hinreichende Normsetzungsfähigkeit und -durchsetzungsfähigkeit),

³ Die EU-Kommission hat folgende Definition aufgestellt: "*Structural stability is to be understood as a term denoting a dynamic situation, a situation of stability able to cope with the dynamics inherent in (emerging) democratic societies. Structural stability could thus be defined as a situation involving sustainable economic development, democracy and respect for human rights, viable political structures, and healthy social and environmental conditions, with the capacity to manage change without to resort to violent conflict.*" (Commission of the EU 1996).

⁴ Die Definition des DAC lautet folgendermaßen: "*Structural stability embraces the interdependent and mutually-reinforcing objectives of social peace, respect for the rule of law and human rights, social and economic development, supported by dynamic and representative political institutions capable of managing change and resolving disputes without resorting to violent conflict.*" (OECD/DAC 1997: 10)

⁵ Einige Erläuterungen zum Begriff lehnen sich teilweise an die entsprechenden Abschnitte in Engel et al. (2000).

- ein gesichertes staatliches *Gewaltmonopol*, da die Diffusion von Gewalt ein Kernproblem für Konflikte und Krisen ist.

Da die Legitimität des Staates entscheidend von der Mitwirkung von Zivilgesellschaft, den Medien etc. abhängig ist, klammert "strukturelle Stabilität" diese Dimension keineswegs aus.

Parallelen in Politik und Wissenschaft

Interessanterweise spricht die Bundesregierung in ihrem 11. Bericht zur Entwicklungspolitik, der 2001 erschien, mit einer ähnlichen Terminologie das Thema an. Der Bericht geht von vier Zieldimensionen nachhaltiger Entwicklung aus. "Politische Stabilität" ist als eine Zieldimension enthalten und befindet sich somit sprachlich und vor allem inhaltlich in großer Nähe zum Begriff der "strukturellen Stabilität" dasteht.

Andreas Mehler (2002) hat zu Recht daran erinnert, dass das "zivilisatorische Hexagon" von Dieter Senghaas (1997) ebenfalls von der Grundidee sich gegenseitig verstärkender Elemente eines Friedenssystems ausgeht. Es beinhaltet folgende Elemente: 1. Gewaltmonopol, 2. Rechtsstaatlichkeit, 3. demokratische Partizipation, 4. Konfliktkultur, 5. soziale Gerechtigkeit und 6. Interdependenzen und Affektkontrolle. Auch hier sind eindeutige Parallelen zur "strukturellen Stabilität" zu erkennen. Das "zivilisatorische Hexagon" setzt allerdings sehr viel abstrakter an (vom Selbstverständnis her ein theoretisch definierbares Optimum) als dies für das Konzept der "strukturellen Stabilität" gilt.

Pro-Argumente

In Deutschland griffen die Autoren des "Memorandums zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik" (Engel et al. 2000) den Begriff "strukturelle Stabilität" auf, der zum Teil kontroverse Diskussionen auslöste.⁶ Bemerkenswert ist, dass in der deutschen Debatte bis zu diesem Zeitpunkt eine Auseinandersetzung mit dem Terminus weitgehend ausgeblieben war. Zu den Kritikpunkten zählt, dass das Konzept zu staatszentriert sei, dass es die Zivilgesellschaft vernachlässige und dass es auf die Stabilisierung bestehender Machtverhältnisse ausgerichtet sei. Daneben wird gefordert, dass eine inhaltliche Präzisierung des Begriffs und eine praktische Operationalisierung notwendig sei.

Die folgenden Punkte betonen hingegen, warum die Debatte über strukturelle Stabilität und die Inhalte, auf die der Begriff abzielt, zutreffend und relevant sind.

- Strukturelle Stabilität ist als ein politisches Oberziel zu verstehen und in dieser Funktion sinnvoll, da er ein verändertes entwicklungs- und außenpolitisches Paradigma (gewaltfreie Konfliktlösungsansätze) umreißt, das sich seit Mitte der 90er Jahre abzeichnet. Der Begriff ist "breit", da er versucht, die vielfältigen Bedingungen für eine dauerhafte stabile Friedensbasis einzubeziehen.

⁶ Siehe beispielsweise Köhler (2002), Mair (2001) und Öhm/Wieland (2002), die die Kritikpunkte zusammenfassen.

- Strukturelle Stabilität kann außen- und entwicklungspolitisch operationalisiert werden. Hierauf gehe ich gleich noch konkreter ein. Die einzelnen Elemente sind dabei durchaus bekannt (etwa im Bereich Demokratie- und Menschenrechtsförderung), zum Teil aber noch kaum erprobt (etwa im Bereich von Sicherheitssektorreformen). Der Begriff wirbt in erster Linie für eine integrative Sicht.
- Strukturelle Stabilität setzt auf gesellschaftliche Dynamik, nicht auf das Zementieren von bestehenden Strukturen. Gesellschaften und Staaten sind nur dann fähig, mit Interessensgegensätzen und Konflikten konstruktiv umzugehen, wenn sie auf Flexibilität und Dynamik ausgerichtet sind. Gerade die Verfestigung überkommener Verhältnisse (etwa neopatrimoniale Strukturen, ausbleibende Landreformen) schaffen keine "strukturelle Stabilität", sondern führen zu Instabilität. Die "klassischen Diktaturen" (Mobutu, Duvalier etc.) haben dies hinlänglich belegt. Gesellschaftliche Strukturen müssen beispielsweise gezielt "Gerechtigkeit" und "Ausgleich" einbeziehen, da sie sonst keine dauerhafte Akzeptanz finden können. Die Überwindung repressiver Regime ist damit ein zentrales Anliegen von "struktureller Stabilität".
- Strukturelle Stabilität ist keineswegs einseitig etatistisch; es übersieht allerdings auch nicht die notwendigen elementaren Funktionen des Staates. Gesellschaftspolitische Strukturen, die einen konstruktiven Umgang mit Konflikten erlauben, müssen gerade auch die Zivilgesellschaft, die Medien und andere nichtstaatliche Akteure ausreichend einbeziehen. Dies macht auch entscheidend die Legitimität eines Staates und seiner einzelnen Organe aus. Es wäre allerdings gefährlich, die zentrale Stellung von legitimen staatlichen Strukturen – etwa bei der Frage der Sicherheit (z.B. Verfügbarkeit von Waffen) – herunterspielen zu wollen. In aller Regel gibt es nicht zuviel, sondern zu wenig konstruktiv gestaltenden und legitimierte Staat. Außerdem ist eine einflussreiche Rolle von Zivilgesellschaft zwar wünschenswert, sie entspricht aber vielfach nicht den Gegebenheiten in einer Reihe von Ländern etwa in Subsahara-Afrika.

Strukturelle Stabilität ist damit ein sinnvoller paradigmatischer Versuch. Nicht zuletzt die Erfahrungen des 11. September 2001 machen die Notwendigkeit für konzeptionelle Innovationen deutlich, um die sehr unterschiedlichen Erscheinungsformen und Erklärungen von Gewalt berücksichtigen zu können.

Ansatzpunkte für die EZ⁷

Um das Ziel der "Strukturellen Stabilität" erreichen zu können, ist ein Zusammenwirken unterschiedlicher Ansätze und Instrumente unerlässlich. Nicht einzelne Elemente oder Maßnahmen können isoliert wirksam "Strukturelle Stabilität" fördern, sondern ein Bündel von abgestimmten operativen und auch nicht-operativen Aktivitäten ist erforderlich.

Ausgangspunkt müssen deshalb geeignete Länderkonzepte, entsprechende gemeinsame Bemühungen aller oder möglichst vieler entwicklungspolitischer Akteure (d.h. zunächst ein abgestimmtes Vorgehen der Institutionen eines Geberlandes und

⁷ Vgl. hierzu GTZ (2002).

darüber hinaus eine angemessene Koordination der verschiedenen bi- und multilateralen Geber) und ein zielgerichteter bi- und vor allem multilateraler Politikdialog sein. Ein ausreichendes Zusammenwirken ist nicht nur hinsichtlich verschiedener Ansätze und Instrumente notwendig, sondern ebenfalls für die Abstimmung der Projekt- und Programmaktivitäten hinsichtlich einer Gesamtstrategie; d.h. eine ausreichende Verzahnung der Maßnahmen auf lokaler Ebene mit der Gesamtstrategie auf nationaler Ebene muß sichergestellt sein. Umgekehrt muß den sehr speziellen lokalen Gegebenheiten durch eine Gesamtstrategie Rechnung getragen werden, da die örtlichen oder regionalen Ausprägungen und Bedingungen von Konflikten meist sehr unterschiedlich sind (z.B. wie sich das Verhältnis von verschiedenen ethnischen Gruppen in zwei Regionen unterscheidet).

Grundsätzlich ist dabei von Bedeutung, daß der "Strukturellen Stabilität" im üblichen Verlauf von entwicklungspolitischen Maßnahmen ("Projektzyklus") ausreichend Beachtung geschenkt wird. Für die Projektidentifizierung, die -prüfung, die -durchführung, das -monitoring und die -evaluierung sind deshalb geeignete Qualitätsstandards (Indikatoren etc.) notwendige Schritte.

Bei der Förderung von "Struktureller Stabilität" lassen sich verschiedene Strategieelemente identifizieren. Zwischen den verschiedenen Elementen bestehen enge Verbindungen und teilweise Überlappungen. Die Zielsetzung und die Schwerpunkte der einzelnen Strategieelemente und deren Zusammenwirken lassen sich nur vor dem Hintergrund der spezifischen Ländersituation beurteilen. Darüber hinaus ist zu betonen, daß es sich bei den Strategieelementen zum Teil um spezifische, aber überwiegend um allgemeine Elemente handelt, die auch in anderen entwicklungspolitischen Zusammenhängen Anwendung finden. Der Einbettung der verschiedenen Elemente in eine Gesamtstrategie sollte deshalb ausreichend Beachtung finden.

Bei den Strategieelementen handelt es sich um folgende:

Sozialer und ökonomischer Ausgleich: Prinzipiell spielt die nachhaltige soziale und ökonomische Entwicklung auch unter dem Aspekt der "Strukturellen Stabilität" langfristig eine entscheidende Rolle. Die nachhaltige Entwicklung stellt den materiellen Ausgangspunkt für das gesellschaftliche Potential dar, um mit Spannungen und Konflikten sinnvoll umgehen zu können. Insbesondere "Ausgleich" und "Gerechtigkeit" sind unter dieser Fragestellung relevante Dimensionen.

Partizipation und Demokratisierung: Der Zugang zu und die gleichberechtigte Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an politischen Entscheidungsfindungs- und Aushandlungsprozessen ist eine elementare Voraussetzung für eine dauerhafte Konfliktlösungs- und Friedensfähigkeit von Gesellschaften. Zu betonen ist, daß (i) es dabei nicht um die Übertragung spezifischer Modelle gehen kann (etwa europäische Demokratiesysteme) und (ii) die Partizipationsmöglichkeiten sich nicht allein auf die nationale, sondern auf alle Ebenen beziehen müssen. Gerade die lokalen und regionalen Ebenen und ihre Institutionen haben vielfach eine besonders große Bedeutung für Bevölkerungsgruppen in ländlichen Gegenden. Auf allen Ebenen sollte dabei der Förderung parlamentarischer Gremien ausreichend Beachtung geschenkt werden.

Menschenrechte: Der Schutz elementarer bürgerlicher Menschenrechte ist eine notwendige Bedingung, um einzelnen Menschen sowie Gruppen Möglichkeiten zu eröffnen, ohne Furcht für ihre Interessen eintreten zu können. Zugleich sind damit grundlegende Rechte von Individuen und Gruppen sicherzustellen (Schutz der Bürger vor Übergriffen des Staates, Rechte von Minderheiten etc.).

Sicherheitssektor: Militär und Polizei beeinflussen oder bestimmen häufig in einem entscheidenden Ausmaß die Fähigkeit zur "Strukturellen Stabilität" von Ländern oder Regionen. Ihre Einbindung in zivile Strukturen und ihre Kontrolle durch geeignete Mechanismen ist deshalb vordringlich. Auch die Frage des Umfangs und der Ausstattung von Militär und Polizei ist von großer Bedeutung (Umfang des Militärhaushalts, Zahl der Soldaten etc.). In aller Regel zählt der Sicherheitssektor zu den sensibelsten Bereichen eines Landes, bei dem eine Einflußnahme von außen und extern unterstützte Reformbemühungen meist mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sind.

Dezentralisierung: Dezentralisierung kann ein zentrales Element von "Struktureller Stabilität" sein. Die Verlagerung von Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und notwendigerweise von Personal und Finanzen von der nationalen (oder anderen oberen) Ebene auf die lokale Ebene bietet viele Ansatzpunkte innerhalb von Staaten und Gesellschaften, Beteiligungsmöglichkeiten auszuweiten, die Rechenschaftspflicht öffentlicher Institutionen zu erhöhen und Disparitäten unterschiedlicher Art abzubauen. Dadurch können die Bedingungen und Möglichkeiten konstruktiver Ansätze und dauerhafter Lösungen von Konflikten verbessert oder geschaffen werden. Dezentralisierung kann sich allerdings unter bestimmten Umständen als "scheinbar" oder problematisch erweisen. Regierungen können beispielsweise darum bemüht sein, ihr Kontrollinstrumentarium zu erweitern und durch ein dezentrales Vorgehen ihre Möglichkeiten zur Repression ausbauen. Dezentralisierungsbemühungen sollten auf diese Gefahren besonders achten.

Zivilgesellschaft: Die Beteiligungsmöglichkeiten einer Bevölkerung hängen wesentlich von den Bedingungen für die Zivilgesellschaft innerhalb eines Landes ab. Nur wenn sich gemeinsame Interessen zusammenschließen können und dürfen, besteht für viele Menschen eine Möglichkeit, eigene Interessen formulieren und sich für deren Durchsetzung engagieren zu können.

Medien: Ein ausreichend frei agierendes und unabhängiges Medienwesen (Zeitungen, Rundfunk etc.) ist für die Artikulation von Interessen und Meinungen sowie für die friedliche Austragung von Interessengegensätzen eine unerläßliche Voraussetzung.

Rechtssysteme: Funktionierende Rechtssysteme und ausreichende Rechtssicherheit sind elementare Bestandteile von "Struktureller Stabilität". Bei der Austragung von Interessengegensätzen ist ein leistungsfähiges und unabhängiges Rechtssystem sowie das erforderliche Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz wesentliche Voraussetzung für einen sinnvollen Umgang mit Konflikten. Dies gilt beispielsweise für die Frage des Landrechts, das in vielen Gesellschaften eine erhebliche "Sprengkraft" besitzt.

Good Governance: Schließlich ist die Frage der "guten Regierungsführung" (good governance) von erheblichem Gewicht, weil dies die grundsätzliche Orientierung der jeweiligen Regierungspolitik und -praxis berührt. Allgemein umfaßt good governance die Analyse-, Planungs- und Managementfähigkeiten einer Regierung und ihrer Administration. Inhaltlich sind damit zentrale Bereiche angesprochen wie die Steuerpolitik (etwa: Wird eine ausreichende Besteuerung hoher Einkommensgruppen angestrebt?), die öffentliche Ausgabenpolitik (etwa: Wie hoch ist der Anteil der Ausgaben für das Militär im Vergleich zu anderen öffentlichen Ausgaben?) und der Wille zur Korruptionsbekämpfung (wodurch möglicherweise gewaltsame Widerstände hervorgerufen werden können).

Literatur:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hg.) (2001), Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn

Chabal, Patric / Daloz, Jean-Pascal (1999): *Africa Works. Disorder as a Political Instrument*, Oxford/Bloomington/Indianapolis

Commission of the European Union (1996): *The European Union and the Issues of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond*, Brüssel

Elwert, Georg (2001): Für eine neue deutsche Afrika-Politik, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 42. Jg., H. 10, S. 284-287

Engel, Ulf / Kappel, Robert / Klingebiel, Stephan / Mair, Stefan / Mehler, Andreas / Schmidt, Sigmar (2000): *Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik*, Berlin

Erdmann, Gero (2002): Demokratisierung und Demokraten in Afrika – Zwischenbilanz nach einem Dezennium, in: *Institut für Afrika-Kunde (Hg.), Afrika Jahrbuch 2000*, Opladen (i.E.)

GTZ (2002): *Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung*, Eschborn

Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung (HIK) (2002): *Konfliktbarometer 2001*, Heidelberg

Köhler, Volkmar (2002): Wohlklingende Globalziele statt Realismus – Zur Glaubwürdigkeit der gegenwärtigen Afrikapolitik, in: *KAS/Auslandsinformation*, 18. Jg., H. 2, S. 4-15

Mair, Stefan (2001): Die deutsche Afrikapolitik muss politischer werden!, Weitere Argumente zum Afrika-Memorandum, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 42. Jg., H. 3, S. 72-75

Mehler, Andreas (2002): *Structural Stability: Meaning, Scope and Use*, in: *Afrika Spectrum (Entwurf)*

OECD/DAC (1997): *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*, Paris 1997:

Öhm, Manfred / Weiland, Heribert (2002): Afrika – ein chancenloser Kontinent? Ein Memorandum erregt Aufsehen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Entwurf)

Senghaas, Dieter (1997): Frieden – Ein mehrfaches Komplexprogramm, in: ders. (Hg.), Frieden machen, Frankfurt a.M., S. 560-575

Tetzlaff, Rainer (2000): "Failing states" in Afrika, Kunstprodukte aus der Kolonialzeit und europäische Verantwortung, in: Internationale Politik, 55. Jg., H. 7, S. 8-16