

E+Z

ENTWICKLUNG UND
ZUSAMMENARBEIT

DEVELOPMENT AND
COOPERATION

E+Z

D+C

Internationale
Zeitschrift

ISSN
2366-7249
Januar 2019

MONATLICHES E-PAPER

GENDER

In Kenias Fischerdörfern
ist HIV/Aids besonders
verbreitet

ILO

Reformvorschläge, um
weitere 100 Jahre lang
relevant zu bleiben

NAHVERKEHR

Weshalb die indische
Stadt Nagpur eine
Metrolinie braucht



Rechtsstaat

Monitor

Verzerzte Medienberichterstattung | Ökologische Weltsicht vonnöten |
Heutzutage: Moderne Sklaverei in Mauretanien | Impressum

4

Debatte

Kommentare zum aktuellen Klimagipfel, zur jüngsten UN-Biodiversitätskonferenz
und zur Bedrohung kritischer Medien auf den Philippinen

9

Tribüne

BRENDA MBAJA LUBANG'A

Durch sexuelle Dienste sichern sich Händlerinnen in Kenia Fisch

12

RAYMOND SANER

Zur Bedeutung der ILO früher, heute und in Zukunft

14

SABINE BALK

In Nagpur entsteht mit deutscher Hilfe eine neue Metro

17

Schwerpunkt: Rechtsstaat

ALPHONCE SHIUNDU

Kenias Justiz kämpft um Unabhängigkeit und für Verfassungstreue

20

LAWRENCE KILIMWIKO

Um sich gegen Korruption zu wehren, müssen Tansanias Bürger ihre Rechte kennen

23

MIREILLE KANYANGE

Burundis Gefängnisse sind überfüllt

25

SAHR NOUWAH UND ROSELYN KORLEH

Liberias Landrechtsreform trägt zur Friedenssicherung bei

27

CHRISTIANE RUDOLPH

Rechtssicherheit ist eine Grundlage für Arbeitsplätze und Wohlstand

30

INTERVIEW MIT KAI AMBOS

Verdienste und Grenzen des Internationalen Strafgerichtshofs

32

CARLOS ALBUQUERQUE

Brasilianische Bedenken vor politischer Einflussnahme der Justiz

34

MAHWISH GUL

Pakistan schützt Rechte von Transgender-Menschen

36

MAHWISH GUL

Laut Weltbank braucht gute Regierungsführung Akzeptanz der Bevölkerung

38

SCHWERPUNKT

Rechtsstaat

Kompetenzaufbau

Kenias Gerichte stehen vor großen Herausforderungen. Sie müssen Fälle anhören und Korruption und Straflosigkeit beenden. Zeitgleich kämpfen sie mit politischer Einmischung und Budgetkürzungen, schreibt Alphonce Shiundu von der Medienorganisation Africa Check. In Tansania sind staatliche Leistung problematisch. Es kommt immer wieder zu Regelbrüchen und Korruption. Der Journalist Lawrence Kilimwiko schreibt, dass die Sensibilisierung der Menschen für ihre Rechte die Situation verbessert. **SEITEN 20, 23**

Extrem schlechte Zustände

Die Gefängnisse Burundis sind überfüllt. Gelegentliche Begnadigungen sind keine Lösung. Das Land müsse sicherstellen, dass die Begrenzung der Untersuchungshaft auf das rechtliche Limit eingehalten wird, argumentiert die Radiojournalistin Mireille Kanyange. **SEITE 25**

Sichere Rechtssituation

Das neue Landrechtsgesetz Liberias schützt gewohnheitsrechtlichen Landbesitz. Die Reform soll zur Stabilisierung des Friedens beitragen, berichten Sahr Nouwah von der Welthungerhilfe und Roselyn Korleh von der Rights and Rice Foundation. Da Unternehmen sichere Eigentumsverhältnisse schätzen, ist Rechtsstaatlichkeit Teil eines guten Investitionsklimas, führt Christiane Rudolph von der DEG aus. **SEITEN 27, 30**

Begrenzte Möglichkeiten

Der Internationale Strafgerichtshof sorgt dafür, dass Verbecher zur Rechenschaft gezogen werden, auch wenn das in ihren Heimatländern nicht möglich ist. Zur gesellschaftlichen Aufarbeitung ist aber mehr nötig, sagt der Göttinger Juraprofessor Kai Ambos im Interview. **SEITE 32**

Politische Karriere und Minderheiten

Der umstrittene Richter Sérgio Moro, der als Korruptionsbekämpfer bekannt wurde, wird neuer Justizminister in Brasilien. Carlos Albuquerque von der Deutschen Welle ordnet dies ein. Im März 2018 erlebten Pakistans Transgender-Menschen eine erstaunliche Revolution, als der Gesetzgeber ein neues Gesetz zu ihrem Schutz verabschiedete. Es ist ein Schritt zur Beendigung von Marginalisierung und Armut, schreibt Mahwish Gul von der Ruhr-Universität Bochum. **SEITEN 34, 36**

Bürger beteiligen

Im Lauf der Jahre werden die Konzepte der Weltbank immer ausgeklügelter und präziser. 1997 betonte ihr World Development Report in Abweichung von der Marktdogmatik, dass kompetentes Staatshandeln nicht nur für die Entwicklung, sondern sogar für das Wirtschaftswachstum wesentlich ist. Die dysfunktionale Institutionenlandschaft vieler Länder leiste das aber nicht. Statt schlechter Amtsführung forderte die Weltbank „Good Governance“.

20 Jahre später widmete die Weltbank dem Thema wieder einen World Development Report. Nun ging es nicht mehr um die Rolle des Staates, sondern darum, wie er dazu gebracht werden kann, seinen Aufgaben verantwortungsvoll gerecht zu werden. Als entscheidend galt nun die gesellschaftliche Akzeptanz. Es kommt nun mal darauf an, was die Bürger denken.

Der historische Hintergrund ist, dass viele Entwicklungsländer nach der Unabhängigkeit die Gesetze und Behörden beibehielten, die sie von den Kolonialmächten erbten. Neue Verfassungen machten zwar große Versprechungen, aber das Institutionengefüge taugte nicht dazu, diese auch zu erfüllen. Udemokratische Strukturen bestanden fort, und viele Länder glitten in autoritäre Herrschaft ab. Im Kalten Krieg setzten sich die Weltbank und andere internationale Finanzinstitutionen für Marktwirtschaft ein und ignorierten innenpolitische Fragen dabei weitgehend. In den 1990ern war dann aber nicht mehr zu übersehen, dass dysfunktionale Staatlichkeit und besonders Korruption große Probleme bereiteten. Folglich formulierte die Weltbank 1997 das Good-Governance-Paradigma.

Die Gebergemeinschaft übernahm diese Sichtweise. Leider ist aber nicht davon auszugehen, dass Amtsträger immer verantwortlich agieren. Allzu viele Regierungen nutzen ihre Macht für ausbeuterische Zwecke. Wie gute Regierungsführung herbeigeführt werden kann, ist deshalb eine wichtige Frage. Dass die Weltbank sich auf sie eingelassen hat, belegt ihre Lernfähigkeit. Das zwischen Theorie und Praxis Gräben aufklappen, widerlegt das nicht, denn große Bürokratien wandeln sich nun mal nur langsam. Auf ähnliche Weise macht es auch Verfassungen nicht wertlos, dass die Rechtswirklichkeit von den Rechtsansprüchen oft abweicht. Ohne hohe Ansprüche wäre die Praxis sicherlich noch schlechter. Die Größe der Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist ein Maß der Realitätstauglichkeit einer Verfassung.

Gute Gesetzgebung spiegelt die Vorstellungen der Bürger wider und hilft ihnen, den Alltag zu bewältigen. Auf dieser Basis können Staatsgewalten – einschließlich einer unabhängigen Justiz – Frieden und politische Stabilität sichern. Wichtig ist Legitimität in den Augen der Bürger. Auf ihr Denken haben dabei viele Faktoren Einfluss: Traditionen, Medien, internationale Normen, Bildung, gesellschaftliche Erfahrung und so weiter. Wenn jedoch Gesetze kaum implementierbar sind oder ihre Durchsetzung exzessive Gewalt erfordert, sollte die Politik prüfen, was falsch läuft (siehe Schwerpunkt über Drogenpolitik im E+Z/D+C e-Paper 2018/12).

Es ist gut, dass in vielen Entwicklungsländern die Beteiligung der Bürger an politischen Prozessen zunimmt. Derweil befremdete es, wie US-Präsident Donald Trump die Justiz schlechtmacht und diskreditiert. Viel ermutigender ist, dass die Richter an Kenias Supreme Court nach Kräften daran arbeiten, der Regierung ihres Präsidenten Uhuru Kenyatta rechtsstaatliche Grenzen zu setzen.

► Alle Schwerpunkttexte und weitere Beiträge zum Thema stehen auch auf unserer Website und sind ab nächsten Monat in unserem Dossier zu finden.



HANS DEMBOWSKI
ist Chefredakteur von E+Z
Entwicklung und Zusammenarbeit/
D+C Development and Cooperation.
euz.editor@fazit-communication.de

Debatte



Mutige Journalisten

Die Meinungsfreiheit ist auf den Philippinen gefährdet, aber mutige Journalisten wehren sich gegen staatliche Zensur. Die freie Autorin Emma-Lyn Liwag Kotte bewertet die Situation. **SEITE 11**

Tribüne



Bedeutungserhalt der ILO

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) muss sich neu aufstellen, wenn sie relevant bleiben will. Ihr Drei-Parteien-Konzept mit Beteiligung von Regierungen, Unternehmen des Privatsektors und Gewerkschaften war nützlich, reicht aber heute nicht mehr aus, um Fragen der sozialen Gerechtigkeit anzugehen, argumentiert Raymond Saner, ein in Genf lebender Wissenschaftler. **SEITE 14**

Neue Metrolinie

In Nagpur, Indien, wird eine neue Metro gebaut. Die Stadtverwaltung erwartet, dass die neue Stadtbahn den Straßenverkehr eindämmt und die Luftqualität verbessert. Sabine Balk von E+Z/D+C wurde von der KfW Entwicklungsbank zum Baustellenbesuchen eingeladen. **SEITE 17**

JOURNALISMUS

Warum manche Berichterstattung verzerrt ist

„Medien-Beeinflussung“ bedeutet, dass ehemals unabhängige Medien interessengeleitet sind. Das ist genau so, als ob die Regierung die Medien kontrolliert. Die Berichterstattung scheint frei und unabhängig, in Wirklichkeit ist sie aber verzerrt und voreingenommen.

Von Mahwish Gul

Laut der Medien-Professorin Anya Schiffrin von der Columbia University in New York gibt es fünf Methoden der Beeinflussung:

- Regierungen und andere Interessengruppen gewähren Medienunternehmen, die ihre Narrative positiv darstellen und unterstützen, weitreichende Gefälligkeiten.
- Sie können sie durch Anzeigenschaltung steuern.
- Sie können Medien, die sie nicht unterstützen, von Informationen abschneiden.
- Sie können Medien auch kognitiv beeinflussen, indem Medien sich einem bestimmten Narrativ verschreiben und abweichende Meinungen nicht zulassen.
- Die gute alte Methode der Bestechung wird auch genutzt, um Medien zu beeinflussen und zu manipulieren.

Wenn ein Medienunternehmen voreingenommen ist, wird es Verbrechen und Korruption vertuschen, um die Verbündeten zu schützen und zu fördern. So wird es ein Sprachrohr für Propaganda. Schiffrin erklärt, dass Regierungen und andere mächtige Gruppen versuchen, oppositionelle Medien zu bestrafen. Autoritäre Politiker sind dafür bekannt, Steuern, juristische Verfahren, parlamentarische Anträge und Gesetze dazu zu missbrauchen, um Journalisten einzuschüchtern und an ungewollter Berichterstattung zu hindern.

Schiffrin bezeichnet das als „sanfte Zensur“. Ein aktuelles Beispiel ist der autoritäre philippinische Präsident Rodrigo Duterte, der gegen die Website Rappler vorgeht (siehe dazu Emmalyn Liwag Kotte auf S. 11 in dieser Ausgabe).

Medienwissenschaftlern ist natürlich klar, dass kein Medienunternehmen absolut unabhängig gegenüber seinen Geldgebern sein kann. Das journalistische Berufsethos besagt aber, dass die Berichterstattung insofern „objektiv“ sein muss, als dass sie mit eindeutigen Fakten belegt wird, ihre Quellen offenlegt und auch die gegenläufige Interpretation von Fakten darlegt.

Außerdem geben die Kommentare in westlichen Zeitungen den Lesern eine Hilfestellung, wie die Ausrichtung der Zeitung ist. Anhand der Kommentare ist auch zu erkennen, ob die Meinung der Gegner mit Fairness dargestellt wird. Die Öffentlichkeit braucht dennoch eine breite Medienvielfalt, weil Konkurrenz Journalisten dazu zwingt, sorgfältig zu arbeiten.

Früher gehörten Fernseh- und Radiosender meist dem Staat und die Zeitungen privaten Verlegern. Diese Arbeitsteilung sicherte einen gewissen Level an Vielfalt. Diese Situation hat sich nun aber komplett verändert, weil private Sender immer populärer wurden.

Deepanjalie Abeywardana von Verité Research, einem privaten Thinktank aus

Colombo, erklärt, dass Medienkonzentration in Sri Lanka ein Problem geworden ist. Der Staat und drei Privatunternehmen sind die Hauptakteure. Die Eigentümer der Medienhäuser sympathisierten alle mit bestimmten Parteien, und das habe sich als Problem für die aktuellen politischen Unruhen erwiesen, sagte sie auf einer Konferenz über Medien-Beeinflussung in Berlin Ende November. Diese wurde von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reporter ohne Grenzen und der deutschen NGO Media in Cooperation and Transition (MiCT) organisiert.

INTERNET ALS HERAUSFORDERUNG

In den vergangenen 30 Jahren hat das Internet die Medienlandschaft auf der ganzen Welt verändert. Websites und Blogs haben Bürgern die Möglichkeit gegeben, unabhängig ihre Meinung kundzutun. Dieser Trend wurde durch das Aufkommen der sozialen Medien verstärkt. Zeitgleich hat sich das Anzeigengeschäft, mit dem früher Zeitungen finanziert wurden, auch ins Internet verlagert. Diese Entwicklung hat die traditionellen Geschäftsmodelle in vielen Ländern auf den Kopf gestellt.

Es gibt heute viele Wege, um Skandale aufzudecken, Geschehnisse alternativ darzustellen und vorherrschende Narrative anzufechten. Zeitgleich werden immer weniger Leute gut bezahlt, um in Vollzeit journalistische Arbeit zu machen. Deshalb verbreiten sich Gerüchte und Desinformationen schnell. Die etablierten Medien versuchen, im Internet Fuß zu fassen, aber bis-



Journalisten bei einer Pressekonferenz in Nairobi 2010.

lang gelingt es kaum jemandem, online die Erlöse zu erwirtschaften, die für eine umfassende professionelle Berichterstattung benötigt werden.

Reporter ohne Grenzen und andere warnen, dass in dieser Situation Medien-Beeinflussung eine immer größere Gefahr darstellt. Interessengruppen setzen ihre manipulativen Methoden mit Hilfe neuer Technik um. Die Regierungen scheitern zum Teil daran, soziale Medien mit staatlicher Regulierung und durch Zwangsmaßnahmen zu kontrollieren. Die Interessengruppen hingegen machen sich Innovationen zunutze. Sie bezahlen zum Beispiel „Trolle“, die über soziale Medien Falschmeldungen, Gerüchte oder Angst verbreiten (siehe dazu Arfa Khanum Sherwani im Schwerpunkt von E+Z/D+C e-Paper 2018/05).

Lisa-Marie Neudert vom Oxford Internet Institute sieht in den sozialen Medien eine Bedrohung. Facebook, Twitter, Instagram und andere ersetzen für viele Leute zunehmend traditionelle Medien als Hauptquelle für Informationen. Sie verbreiten aber häufig Fehlinformationen, da sie keinerlei redaktionellen Kontrolle unterliegen.

Neudert erklärt, dass es in den sozialen Medien schwer ist, objektive von manipulierten Inhalten zu unterscheiden. Ein

kompetenter Umgang mit Medien ist ihrer Meinung nach essenziell. Das beinhaltet, zu wissen, wie Inhalte produziert und verbreitet werden. Leute sollten die Themen nicht einfach für bare Münze nehmen, sondern ihre Substanz überprüfen (siehe dazu Beitrag von Julia Odoj und Benjamin Gaul im Schwerpunkt des E+Z/D+C e-Papers 2018/05). Neudert rät Medienunternehmen, sich auf investigative und spezialisierte Berichterstattung zu konzentrieren, um einen Ruf als objektiv und unabhängig aufzubauen.

Weltweit verlieren traditionelle Medien an Einfluss. Schwindende Anzeigenerlöse machen die Medienunternehmen immer mehr von einer steigenden Zahl von Anzeigenkunden und anderen Sponsoren abhängig. Die Journalistin Verah Okyeo von der kenianischen Zeitung Daily Nation ist sich dieses Themas bewusst. Sie schätzt es, dass die Bill & Melinda Gates Foundation das Wissenschaftsressort, für das sie arbeitet, unterstützt. Aber sie gibt auch zu, dass dies ihre Arbeit beeinflusst. Das zunehmende Gewicht privater Philanthropen in internationaler Politik wird kontrovers diskutiert und einige Beobachter finden es bedenklich (siehe Barbara Unmüßig im Schwerpunkt des E+Z/D+C e-Paper 2017/12).

Weil ihnen Ressourcen fehlten, wendeten sich Medienhäuser zunehmend an Geberinstitutionen, um ihre Journalisten zu qualifizieren, ergänzt Okyeo. Eine Folge davon ist, dass ihre Berichterstattung tendenziell die Ansichten dieser Institutionen widerspiegelt.

In vielen Ländern verzichten finanziell schwache Medienunternehmen zunehmend auf die Kontrolle privater Investoren und ihrer Interessen. Eine enge Verbindung zu Parteien ist auch weit verbreitet. Weniger Qualitätsmedien in der öffentlichen Debatte bedeutet aber, dass es weniger gut recherchierte und belegte Beiträge im Kampf gegen die „Hegemonie“ gibt, wie es Antonio Gramsci nannte. Der italienische Kommunist entwickelte das Konzept der Zivilgesellschaft und machte deutlich, dass Hegemonie aus vielen Schichten der öffentlichen Debatte resultiert – vom Haushalt zum Arbeitsplatz, von Bildungseinrichtungen und letztlich vom Gesetzgeber. Der Beitrag der Medien ist in diesem Zusammenhang entscheidend.

LINK

Konferenz-Website:

<https://fome.info/events/symposium-2018/documentation>

Eingeschränkte Pressefreiheit

Medienzensur hat nach Ansicht internationaler Beobachter zugenommen und arbeitet mit immer drastischeren Mitteln. Journalisten werden eingeschüchtert und unter Druck gesetzt. Der Mord an Jamal Khashoggi in Istanbul stellte den Höhepunkt dieses Trends im Jahr 2018 dar.

Die UNESCO hat 2017 mindestens 80 Morde an Journalisten registriert, während es 2018 bis Mitte Oktober schon 79 waren. In ihrem aktuellen Bericht zur Medienentwicklung schreibt die Organisation, dass „schnelle politische, technologische und wirtschaftliche

Veränderungen“ neue Gefahren für die Pressefreiheit mit sich gebracht hätten. Die Unabhängigkeit von Medien sei durch Druck von Seiten der Politik und Aufsichtsbehörden sowie finanzielle Abhängigkeit bedroht. Gewalt gegen Journalisten nehme zu, darunter Entführungen, willkürliche Festnahmen und Folter.

Eine ähnliche Analyse hat die NGO Freedom House mit Sitz in Washington vorgelegt. Die Pressefreiheit sei in den vergangenen Jahren zunehmend eingeschränkt worden. In ihrem 2017er „Freedom of the Press“-Bericht ist von

„beispiellosen Bedrohungen von Journalisten und Medien“ die Rede.

Ein beunruhigender Trend ist die Vereinnahmung von Medien (siehe Haupttext). Er wirkt sich nicht nur auf Medien selbst aus, sondern auch auf die Demokratie und die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt. In vielen von Konflikten bedrohten Ländern sind die Medien unter den größten politischen Rivalen aufgeteilt. Dort versuchen Parteien mit Hilfe der Medien, die sie unterstützen, besitzen oder betreiben, Einfluss auf die öffentliche Meinung zu nehmen. Ein Beispiel ist die große Macht privater Medienunternehmen, die dazu tendieren, Arbeitgeber- über Arbeitnehmerinteressen zu stellen.

Vereinnahmung von Medien kommt nicht nur in ärmeren Ländern oder aufstrebenden Demokratien vor. Auch in manchen europäischen Ländern wie Ungarn oder Italien gibt es nur wenige Zeitungen oder Rundfunksender, die die Regierung systematisch und umfassend kritisieren. Zudem werden soziale Medien benutzt, um Desinformationen zu verbreiten – beispielsweise vor Wahlen. (mg)

LINKS

UNESCO:

<https://en.unesco.org/unesco-condemns-killing-of-journalists>
<https://en.unesco.org/world-media-trends-2017>

Freedom House:

<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press>



Das Wissen ist vorhanden, die technischen Möglichkeiten sind es auch. Trotzdem fördert Deutschland weiter den Klimakiller Braunkohle, hier im nordrhein-westfälischen Garzweiler.

NACHHALTIGKEIT

Von der Bereitschaft, das Richtige zu tun

Der Schweizer Physiker, Unternehmer und Forscher Hans-Rudolf Zulliger hat Nachhaltigkeit zum Fokus aller seiner Tätigkeiten gemacht. In seinem Buch „Gaia's Vermächtnis – Plädoyer für eine integrale Weltsicht“ plädiert er dafür, die Welt als lebendigen Organismus anzusehen, in dem jeder einzelne Teil – inklusive der Menschheit – vom Überleben des Ganzen abhängig ist.

Von Katja Dombrowski

Wenn die Menschen die Erde als Lebewesen betrachteten, würden sie ihr nicht so viel Schaden zufügen. Das ist Zulligers These, und deshalb propagiert er diese Weltsicht. Wasser, Erde oder Steine als lebendig zu betrachten, mag auf den ersten Blick esoterisch anmuten. Doch wenn man sich auf die im Buch vertretene ganzheitliche

Betrachtungsweise einlässt und anerkennt, dass alles mit allem zusammenhängt, ergibt es durchaus Sinn. Wasser und Erde ernähren Pflanzen und Tiere, und auch Steine dienen als Lebensraum und liefern lebenswichtige Mineralien. Somit ist die Erde als System lebendig, und wir Menschen sind Teil davon.

Diese Betrachtungsweise ist altes Menschheitswissen, das sich in vielen Religionen und Weltanschauungen findet. Zulliger selbst bezieht sich im Titel seines Buches auf die griechische Erdgöttin Gaia, eine Muttergottheit, die alles Lebendige hegt und pflegt. Leider hätten wir dieses Wissen über Jahrhunderte ignoriert, bedauert der Autor – eine Aussage, die sicher nicht allgemein, aber auf den Teil der Menschen zutrifft, der die Erde bis an die Überlastungsgrenze ausgebeutet hat.

Der sogenannte moderne Mensch im städtischen, von Technik dominierten Lebensraum nimmt sich als abgekoppelt von der Natur wahr. Biodiversität zum Beispiel ist „draußen“, nicht unmittelbar da, wo wir leben, und wird wohl überwiegend als etwas Gutes angesehen, aber nicht als Voraussetzung für unser (Über-)leben. Zulliger zeigt auf, dass diese Annahme falsch ist. Die neueste Forschung belegt, dass die Diversität der verschiedenen Spezies notwendig sei, um das Ökosystem stabil zu halten. Artenvielfalt ist demnach kein Luxus, sondern Notwendigkeit. „Wenn zum Beispiel durch globale Erwärmung Arten aussterben, verliert das Ökosystem die Fähigkeit, sich zu regenerieren, und damit seine wichtige lebenserhaltende Funktion“, betont der Autor.

Das System Erde zu erhalten heißt heute Nachhaltigkeit. Hinter dem Begriff stand ursprünglich eine Maxime aus der Forstwirtschaft: Schlage nur so viel Holz ein, wie nachwachsen kann. Durchgesetzt hat sich eine dreidimensionale Definition, die ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit einschließt. Laut Zulliger basiert nachhaltiges Verhalten auf folgenden Prinzipien:

- Das lebensspendende Ökosystem soll nicht zerstört werden.

- Es gibt keinen Abfall, denn alles geht irgendwo hin. Alle Stoffkreisläufe müssen geschlossen werden, das heißt, am Ende des Lebenszyklus eines Produktes oder eines Prozesses müssen die Stoffe wiederverwertet werden können.

- Wenn wir die Risiken unseres Tuns nicht abschätzen können, sollen wir dieses unterlassen (das Vorsorgeprinzip).

Der Begriff Nachhaltigkeit ist in vielen Teilen der Welt unbekannt. Oder er ist mit negativen Vorstellungen von Verzicht oder utopischen Forderungen verbunden. Das Konzept hingegen ist weder neu noch negativ besetzt. Zulliger führt das Beispiel von Benediktiner-Mönchen im Kloster Einsiedeln in der Schweiz an, die seit mehr als 1000 Jahren unter anderem nach den Grundsätzen lebten, langfristig zu denken und maßzuhalten. Auch im Buddhismus gilt es, achtsam zu leben und so wenig Schaden wie möglich anzurichten. Hingegen gibt es wohl keine Religion, die Zerstörung, Ausbeutung und Verschwendung propagiert.

Wenn der Sinn von Nachhaltigkeit, wie im Buch dargelegt, auf der Hand liegt, warum verhalten sich die meisten Men-

schen dann nicht entsprechend? Zulliger erklärt das so: „Viele von uns nehmen an, dass unser Verhalten kaum zu schlimmen Folgen führen könnte, oder wir achten schlicht nicht auf die potenziellen Gefahren.“ Schließlich erfordere der Weg zur Nachhaltigkeit „breites Wissen, Aufmerksamkeit und die Bereitschaft, das Richtige zu tun“.

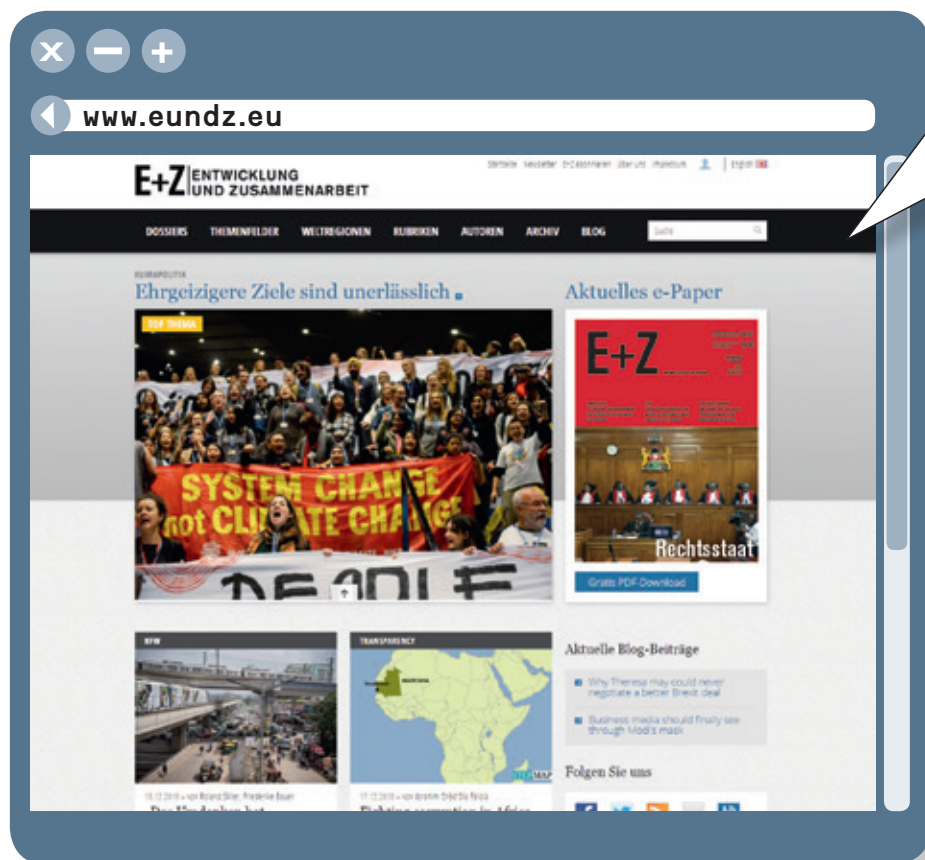
Den eigenen Lebensstil und das Konsumverhalten zu ändern ist nicht sehr populär, wenn dies mit Verzicht und Einschränkungen einhergeht. Viele Menschen setzen darauf, globale, existenzielle Bedrohungen wie den Klimawandel mit politischen Maßnahmen, Marktinstrumenten oder technischen Innovationen in den Griff zu bekommen. Eine weltweite CO₂-Besteuerung beispielsweise hält auch Zulliger für sinnvoll. Fakt ist aber, dass der politische Wille dafür bislang fehlt. Und ob verbesserte – also etwa „sauberere“ oder effizientere – Technologien den Lebensstil und hohen Konsum vieler Menschen erhalten können, zieht der Autor in Zweifel. Bisher sei es jedenfalls nicht gelungen, damit den Ressourcenverbrauch zu stabilisieren oder zu verringern. „Weltweit gab es noch nie

so viele Innovationen wie heutzutage, und dennoch steigt der Fußabdruck kontinuierlich schneller als die Bevölkerung an.“ In der Tat war der Ausstoß von Kohlendioxid 2017 so hoch wie nie zuvor.

Was einem raschen Wandel vor allen Dingen entgegenstehe, so Zulliger, sei die „Beharrlichkeit der Evolution“. An Erkenntnissen mangelt es nicht, und auch machbar ist vieles. Doch auch die Weltsicht müsse sich verändern, und das brauche viel mehr Zeit. Viel Zeit haben wir aber nicht mehr, wie uns Klimaforscher und andere Wissenschaftler eindrücklich aufzeigen. Für dieses Dilemma bietet auch Zulliger keine Lösung. Etwas Mut macht lediglich die Erkenntnis, dass der Mensch es selbst in der Hand hat, das Ruder noch rechtzeitig herumzureißen, um das Überleben der Erde und damit auch sein eigenes zu sichern. Der Autor fasst das mit dem Satz zusammen: „Wir sind das Problem, aber auch die Lösung.“

BUCH

Zulliger, H.-R., 2018: Gaia's Vermächtnis. Plädoyer für eine integrale Weltsicht. Rüffer & rub, Zürich.



Besuchen Sie unsere Website unter www.EundZ.eu



Tief verwurzelte Sklaverei

Sklaverei ist nirgendwo in der Welt mehr erlaubt. Trotzdem ist Menschenhandel ein äußerst profitables kriminelles Geschäft, das einen geschätzten jährlichen Umsatz von 150 Milliarden Dollar generiert. Mauretanien ist eines der Länder, in dem Sklaven verkauft werden.

Die UN definiert moderne Sklaverei als „Anwerben, Transport, Überstellung, Unterbringung oder Empfang von Personen durch vorschriftswidrige Mittel wie Zwangsarbeit oder sexuelle Ausbeutung“. Es gibt verschiedene Formen von Sklaverei: Zwangsarbeit im Haushalt oder in anderen Bereichen, Missbrauch in der Prostitution, Leibeigenschaft, Kinderarbeit oder Zwangsehe.

Der Global Slavery Index von 2016 zeigte auf, dass 46 Millionen Menschen als Sklaven leben müssen. Laut der zivilgesellschaftlichen Organisation „Free the Slaves“ sind 70 Prozent der Sklaven weltweit in Zwangsarbeit und 30 Prozent in erzwungener Prostitution gefangen.

Mauretanien war der letzte Staat der Erde, der die Sklaverei offiziell abschaffte – erst 1981. Aber trotz gesetzlichem Verbot ist sie in dem Land laut „SOS Esclaves“, einer lokalen zivilgesellschaftlichen Organisation, noch weit verbreitet. Sklaverei ist in den sozialen Traditionen tief verwurzelt.

Laut des Global Slavery Index ist ein Prozent der mauretanischen Bevölkerung versklavt. Die absolute Zahl liegt bei über 41 000. Aktivisten schätzen jedoch, dass bis zu 20 Prozent der Bevölkerung

als Sklaven gehalten werden. Der Grund für diese unterschiedlichen Zahlen liege darin, dass es „keine Statistiken über Haratines und Afro-Mauretanier gibt“, sagt Philip Alston, UN-Sonderbericht-erstatte über extreme Armut und Menschenrechte. Versklavte Menschen gehören oft einer dieser beiden ethnischen Gruppen an. Sie stellen ungefähr zwei Drittel aller Mauretanier und sind auf vielerlei Weise vom wirtschaftlichen und sozialen Leben ausgeschlossen.

Abou ist ein befreiter Sklave. Er nutzt nur diesen Namen. „Ich kann das Leid gar nicht in Worte fassen, das ich in dem Jahrzehnt als Sklave aushalten musste“, erzählt er. Abou floh im April 2018 aus dem Haus seines Besitzers.

Mauretanische Behörden leugnen einfach die Existenz von Sklaverei. Es gibt mehr Repressionen gegen Anti-Sklaverei-Aktivistinnen und Journalisten als gegen die Täter. „Menschenrechtler und Anti-Sklaverei-Aktivistinnen wurden für ihre friedlichen Aktivitäten eingeschüchtert, angegriffen und verfolgt“, steht im Bericht von 2017/2018 von Amnesty International. So etwa wurden der französisch-marokkanische Fotojournalist Seif Kousmate und die Menschenrechtsanwältin Marie Foray des Landes verwiesen: Letztere arbeitete mit der lokalen Anti-Sklaverei-Nichtregierungsorganisation „Initiative pour la Résurgence du Mouvement Abolitionniste“ zusammen.

Mauretanien sieht sich mit klaren Ansagen der internationalen Gemeinschaft konfrontiert. Die USA werden Anfang 2019 die Handelsvorrechte des Landes beenden.

LINKS

Free the Slaves:

<https://www.freetheslaves.net/>

Initiative pour la Résurgence du Mouvement Abolitionniste:

<http://www.iramauritanie.org/>

SOS Esclaves:

<https://www.facebook.com/SOS-Esclaves-179463132122473/?nr>



**IBRAHIM ORÉD'OLA
FALOLA**

ist ein Journalist aus
Togo und lebt derzeit in
Nouakchott, Mauretanien.

ibfall2007@yahoo.co.uk

IMPRESSUM

E+Z ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT

60. Jg. 2019

Die Zeitschrift erscheint auf Englisch
als D+C Development and Cooperation.

Internet: www.DandC.eu

D 12 104 ISSN 0721-2178

E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert und von ENGAGEMENT GLOBAL herausgegeben. Zeitschrift und Website sind nicht als Regierungssprachrohr konzipiert, sondern sollen ein kontroverses Diskussionsforum für Politik, Praxis, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf internationaler Ebene schaffen. D+C Development and Cooperation ist der inhaltsgleiche englischsprachige Zwilling.

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH

Service für Entwicklungsinitiativen

Tulpenfeld 7

D-53113 Bonn

Tel. (02 28) 2 07 17-0, Fax (02 28) 2 07 17-150

www.engagement-global.de

BEIRAT:

Thomas Loster, Prof. Dr. Katharina Michaelowa,

Prof. Dr. Dirk Messner, Petra Pinzler, Hugh Williamson

VERLAG:

FAZIT Communication GmbH

Geschäftsführer: Peter Hintereder und Hannes Ludwig

ANSCHRIFT VON VERLAG UND REDAKTION:

Frankenallee 71–81

D-60327 Frankfurt am Main

Zugleich auch ladungsfähige Anschrift für alle im Impressum
genannten Verantwortlichen und Vertretungsberechtigten.

REDAKTION:

Dr. Hans Dembowski (Chefredakteur, V.i.S.d.P.), Sabine Balk,
Katja Dombrowski, Sheila Mysorekar, Eva-Maria Verfürth,
Dagmar Wolf (Assistenz)

Tel. (0 69) 75 01-43 66

Fax (0 69) 75 01-48 55

euz.editor@fazit-communication.de

Mitteilung gemäß § 5 Absatz 2 Hessisches Gesetz über Freiheit
und Recht der Presse: Gesellschafter des Unternehmens sind die
Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH (40%) und die Frankfurter
Societät GmbH (60%).

Artdirector: Sebastian Schöpsdau

Layout: Jan Walter Hofmann

Übersetzung: Eleonore von Bothmer

ANZEIGEN, ABONNEMENTS UND VERTRIEB:

FAZIT Communication GmbH

c/o InTime Media Services GmbH

Postfach 1363

D-82034 Deisenhofen

Tel. (0 89) 8 58 53-8 32

Fax (0 89) 8 58 53-6 28 32

fazit-com@intime-media-services.de

DRUCK:

Westdeutsche Verlags- und Druckerei GmbH

Kurhessenstraße 4–6

D-64546 Mörfelden-Walldorf

Die vollständige oder auszugsweise Weiterverwendung der in
E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit und D+C Development and
Cooperation veröffentlichten Textbeiträge in anderen Medien ist mit
Angabe der Quelle gestattet, sofern der E+Z/D+C-Redaktion zwei
Belegexemplare beziehungsweise die Links zu den jeweiligen
Webseiten zugestellt werden. Diese pauschale Genehmigung gilt
nicht für die von uns verwendeten Bilder, Landkarten und sonstige
Beiträge, bei denen das Copyright bei der Veröffentlichung separat
und ausdrücklich vermerkt wird.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen nicht in jedem Falle
die Meinung von Herausgeber und Redaktion dar.

BEZUGSPREISE FÜR DRUCKAUSGABE:

Einzelpreis: 2,20 €, Jahresabonnement Inland: 14,00 €,

Jahresabonnement Ausland: 18,00 € (inkl. Versandkosten).



KLIMAPOLITIK

Ehrgeizigere Ziele sind unerlässlich

Die Weltgemeinschaft hat sich auf ein Regelwerk zur Umsetzung des Pariser Klimavertrags geeinigt. Deshalb gilt die 24. Klimakonferenz, die Anfang Dezember im polnischen Kattowitz stattfand, als Erfolg. Doch Regeln allein führen nicht automatisch zum Erfolg. Jetzt müssen die Staaten ihre Klimaschutzziele erhöhen.

Von Katja Dombrowski

Menschen reagieren instinktiv auf unmittelbare Gefahren. Mit genügend Adrenalin im Blut sind sie bereit zu springen, selbst wenn es wehtut. Um langfristige Gefahren abzuwehren, braucht es hingegen den Kopf. Dann aber wägt man ab, berücksichtigt verschiedenste Interessen oder setzt auf Lösungen, die von außen kommen. Dahin, wo es wehtut, geht niemand ohne Not.

Der Klimawandel gehört zu den Gefahren, die langsam und schleichend kommen. Die Erde heizt sich seit Beginn der Industrialisierung vor 200 Jahren auf. Die Folgen sind in vielen Teilen der Welt bereits seit langem spürbar und mittlerweile auch in den westlichen Industriestaaten nicht mehr zu leugnen: Waldbrände in Kalifornien und Australien, Dürre in Deutschland, Überschwemmungen in Italien.

Doch der große Paukenschlag, der radikale Veränderungen auslöst, ist bislang ausgeblieben. Bei der Erderwärmung stellen die irreversiblen Kipppunkte wie das Abschmelzen der Polkappen, das Auftauen der Permafrostböden oder der Zusammenbruch des Golfstroms existenzielle Gefahren dar. Sie treten nicht von jetzt auf gleich ein – aber die Welt steuert bereits darauf zu.

Wenn die Kipppunkte erreicht sind, ist Anpassung nicht mehr möglich. Da hilft nur Vorbeugung. Daher muss in der Energiewirtschaft, bei Wohnen und Verkehr sowie in der Land- und Forstwirtschaft jetzt umgesteuert werden. Eine Transformation der Wirtschaft wäre vernünftig, um die Erde für nachfolgende Generationen zu erhalten,

und auch ökonomisch sinnvoll. Doch zu viele Politiker haben andere Prioritäten – und das liegt vor allem am Einfluss mächtiger Interessengruppen, die weiter von fossiler Energie profitieren wollen.

Da ist es gut, auf Basis der vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse einen allgemeinverbindlichen Rahmen zu schaffen. Das hat die Weltgemeinschaft auf dem Klimagipfel getan. Störmanövern von Ländern wie den USA, Saudi-Arabien und Russland hat sie die Stirn geboten. Sie hat sich zum Abkommen von Paris bekannt,

pediert, sondern sich die Rückkehr zum Paris-Abkommen offen gehalten. Sanktionen für Klimasünder sieht das neue Regelwerk zwar immer noch nicht vor, Druck entsteht aber durch „Naming and Shaming“, und Vertragsbrecher müssen damit rechnen, vom weltweiten Emissionshandel ausgeschlossen zu werden, mit dem Verschmutzungsrechte in anderen Ländern gekauft werden können. Die Verabschiedung neuer, strengerer Regeln dafür wurde allerdings aufgrund eines Streits mit Brasilien auf die nächste Weltklimakonferenz in Chile verschoben.

Eine Grundlage zieht noch nicht zwangsläufig das richtige politische Handeln nach sich. Dazu wären seit Verabschiedung des Kyoto-Protokolls schon 21 Jahre Zeit gewesen, seit Paris immerhin drei. Stattdessen sind die weltweiten Treibhausgasemissionen auf ihrem Höchststand. Selbst wenn alle Staaten die neuen Regeln beachten, wird das den Klimawandel nicht



Um den Klimawandel aufzuhalten, ist ein Systemwandel nötig. Dafür demonstrieren diese Aktivisten bei der UN-Klimakonferenz im Dezember in Kattowitz.

indem sie ein Regelbuch für die Umsetzung beschlossen hat. Einheitliche Vorgaben sorgen für Vergleichbarkeit der Beiträge zum Klimaschutz, Berichte über Klimafinanzierung schaffen Planungssicherheit.

Damit ist die Grundlage gelegt. Die Chance, dass viele Staaten nun auch nach dem Pariser Vertrag handeln, steigt. Die USA-Delegation hat das Ergebnis nicht tor-

stoppen. Vielmehr müssen sie sich schnell ehrgeizigere Ziele setzen – und erreichen. Das ist das Entscheidende.



KATJA DOMBROWSKI
ist Redakteurin bei E+Z/D+C.

euz.editor@fazit-communication.de

BIODIVERSITÄT

Anhaltender Nord-Süd-Konflikt

Die 14. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention über die biologische Vielfalt lieferte durchwachsene Ergebnisse. Die bestehenden Konflikte zwischen globalem Norden und globalem Süden sind eine Hürde für eine Strategie nach 2020.

Von Günter Mitlacher

Alle zwei Jahre trifft sich die internationale Staatengemeinschaft und berät, wie man die Ziele des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) verwirklichen will. Diese lauten:

- Schutz der biologischen Vielfalt weltweit,
- nachhaltige Nutzung von Wäldern, Meeren und anderen Ökosystemen und
- Regeln für die Verwendung der genetischen Ressourcen. Darunter versteht man genetisches Material, das für neue Wirkstoffe wie Arzneimittel oder Kosmetika nutzbar sein kann.

2010 hatten sich die 196 CBD-Staaten im japanischen Aichi auf 20 konkrete Biodiversitätsziele bis 2020 verpflichtet. Dazu zählte unter anderem die Einrichtung zusätzlicher Naturschutzgebiete zu Wasser und zu Land und ein Vorgehen gegen Biopiraterie. Darunter versteht man die Ausbeutung der genetischen Ressourcen von Entwicklungsländern, ohne dass ein finanzieller Ausgleich für die Nutzung gezahlt wird.

Auf der aktuellen, Ende November beendeten Biodiversitätskonferenz im ägyptischen Sharm El Sheikh wurde eine Bestandsaufnahme der bis 2018 erreichten Ergebnisse gemacht. Leider ist man nach acht Jahren in wichtigen Arbeitsfeldern nicht wesentlich weiter.

Eine Zielmarke bis 2020 war es, 17 Prozent Schutzgebiete an Land zu haben, das wird voraussichtlich erreicht. Wir stehen 2018 bei 15 Prozent. Allerdings fehlt es oft an einem dauerhaften Management und einer langfristigen Finanzierungsstrategie. Damit stehen die Schutzzonen vielfach nur auf dem Papier. Positiv ist der Zuwachs an

Schutzgebieten, die in der Verantwortung von lokalen und indigenen Gemeinden liegen, vor allem in Lateinamerika. Ein weiteres Ziel, alle naturschädlichen Subventionen zu beseitigen, besonders im Agribereich, wird bis 2020 nicht gelingen.

Minister und Staatssekretäre verabredeten in Ägypten auch eine Deklaration zur besseren Integration von Biodiversität in zentrale Wirtschaftsbereiche wie



Die Biodiversität ist weltweit in Gefahr: Taucher nahe der Insel Mindoro, Philippinen.

Energie- und Bergbausektor, Infrastrukturplanung oder Fertigung und Weiterverarbeitung von Produkten. Die Minister aus den Wirtschaftssektoren waren aber kaum präsent. Es bleibt der Überzeugungskraft der Umweltminister überlassen, hierbei Fortschritte zu erzielen.

FAHRPLAN BIS 2030

Ein wichtiger Erfolg von Sharm El Sheikh ist die Einigung auf einen Fahrplan für die Erarbeitung eines neuen Rahmenwerks für 2021 bis 2030. In mindestens sieben Verhandlungsrunden will man die Inhalte der neuen Strategie festlegen: Waldschutz, Meeresnutzung, Anforderungen an nachhalti-

ge Produktion von Nahrungsmitteln und Konsumgüter, Bekämpfung des illegalen Wildtierhandels und Integration der Werte von Natur in alle Gesellschaftsbereiche. Das klingt extrem ambitioniert, ist aber notwendig, um die seit 40 Jahren anhaltende Abwärtsspirale des Verlustes an Tier- und Pflanzenbeständen aufzuhalten. Der World Wide Fund For Nature (WWF) hatte in seinem Living Planet Report 2018 dargelegt, dass die Wirbeltierbestände seit 1970 um rund 60 Prozent geschrumpft sind.

Sharm El Sheikh sah auch das Aufbrechen alter Konflikte. Den biodiversitätsreichen Ländern rund um den Äquator geht es um den Schutz ihrer genetischen Ressourcen vor modernen Formen der Biopiraterie. Die Industrieländer wollen ihren Agrar- und Pharmakonzernen den weltweit freien Zugang zu den Lebewesen an Land und in den Meeren erhalten. Entwicklungsländer fordern hingegen, die Nutzung zu regulieren und sie an den möglichen Gewinnen zu beteiligen. Schon 2010 brachte dieser Konflikt die Konferenz fast zum Scheitern. Das kann in zwei Jahren, wenn China Gastgeber in Peking ist, wieder passieren.

Obwohl alle CBD-Länder beteuern, dass man die Konferenz in Peking zu einem „Paris-artigen Momentum“ des Erfolgs machen möchte, schwelt der Nord-Süd-Konflikt weiter. Deshalb muss die chinesische Regierung eine geschickte Verhandlungstaktik an den Tag legen und wesentliche Streitpunkte aus dem Weg räumen. Dafür braucht es den nötigen politischen Willen, bloße Lippenbekenntnisse bringen nichts.

Die Chefs gehören persönlich an den Verhandlungstisch, um die Biodiversitätskrise zu bewältigen. Deshalb fordert der WWF, dass auf der UN-Generalversammlung im September 2020 ein Biodiversitätsgipfel mit den Staats- und Regierungschefs stattfindet. Der dauerhafte ökologische Ausnahmezustand muss ein Ende haben.

LINK

WWF, 2018: Living Planet Report.

https://www.wwf.de/fileadmin/living-planet-report/2018/WWF_Living_Planet_Report_Englische_Version.pdf



GÜNTER MITLACHER
ist Leiter Internationale
Biodiversitätspolitik des WWF
Deutschland.
guenter.mitlacher@wwf.de

MEDIEN

Mutige Journalisten

Während die Pressefreiheit auf den Philippinen bedroht ist, zollen internationale zivilgesellschaftliche Organisationen kritischen Journalisten Anerkennung.

Von Emmalyn Liwag Kotte

Die Nachrichten-Website Rappler (www.rappler.com) gehört laut dem International Press Institute (IPI) zu den „beliebtesten und effektivsten Medien für investigativen Journalismus“ in den Philippinen. Sie berichtet kritisch über die Regierung von Präsident Rodrigo Duterte. Das IPI, ein Netzwerk aus Journalisten, die sich für unabhängigen Journalismus einsetzen, hat Rappler 2018 seinen Free-Media-Pioneer-Preis verliehen. In der Begründung lobte IPI den „innovativen journalistischen Ansatz“ der Website und die Entschlossenheit der Journalisten, Verantwortliche trotz „aggressiver Angriffe“ auf ihre Arbeit zur Rechenschaft zu ziehen.

Rappler steht aufgrund seiner Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen im Zuge von Dutertes Anti-Drogen-Krieg (siehe meinen Beitrag im Schwerpunkt des E+Z/D+C e-Papers 2018/12) unter Beschuss – und zwar nicht nur verbal. Anfang Dezember stellte Rappler-Chefin Maria Ressa sich freiwillig einem Gericht, das einen Haftbefehl gegen sie ausgestellt hatte. Sie kam gegen Kaution vorerst frei.

Zuvor hatte Duterte ihr und einer ihrer Reporterinnen verwehrt, von Veranstaltungen im Präsidentenpalast zu berichten. Rappler verbreite „Fake News“ und gehöre Amerikanern. Daraufhin entzog die Aufsichtsbehörde der Website die Zulassung, da sie gegen die Richtlinie verstoße, dass Medien zu 100 Prozent in philippinischem Besitz sein müssen. Außerdem wurde Rapplers Betreibergesellschaft Steuerhinterziehung vorgeworfen. Für die Ausgabe sogenannter Philippine Depositary Receipts (PDR), bondähnlicher Finanzinstrumente, im Jahr 2015 seien keine Steuern bezahlt worden. Rappler ist nicht das einzige Medienunternehmen, das PDRs an ausländische Investoren ausgegeben hat, aber das einzige, dem die Registrierung entzogen wurde. Eine

gerichtliche Verfügung konnte eine Stilllegung der Website verhindern. Die Richter verlangen eine Neuuntersuchung des Falls.

Rappler-Anwalt Francis Lim betont, dass Rappler zu 100 Prozent in philippinischem Besitz sei. Auch den Vorwurf der Steuerhinterziehung weist er zurück. Ressa ist sich ebenfalls keiner Schuld bewusst: „Nur weil ich Journalistin bin, werde ich als Kriminelle abgestempelt und kann jetzt zehn Jahre ins Gefängnis gehen.“

Viele werten den Lizenzentzug als Versuch der Regierung, eine viel beachtete Kritikerin mundtot zu machen. In anderen autoritär regierten Ländern wie der Türkei, Russland, Indien oder Ungarn ist ein ähnliches Vorgehen zu beobachten.

Internationale Appelle zur Beachtung der Pressefreiheit haben Dutertes Regierung bislang nicht beeindruckt. Die Journalistin Ma. Salvacion „Inday“ Espina-Varona berichtet von Morddrohungen und Verleumdungskampagnen gegen Journalisten sowie Arbeitsbehinderung. Alles für das, „was Journalisten tun sollen“, nämlich Verhalten und Aussagen von Regierungsmitarbeitern auf den Prüfstand zu stellen, „vor allem in Bezug auf Menschenrechte und Korruption“.



Maria Ressa nach ihrer Freilassung – und als „Person of the Year“ auf der Time-Titelseite.

Als Reporter ohne Grenzen Varona im November als Journalistin des Jahres in der Kategorie Unabhängigkeit auszeichnete, sagte sie, in den Philippinen seien seit 1986 185 Journalisten umgebracht worden, zwölf davon allein in den ersten zwei Jahren von Dutertes Amtszeit. Die internationale Medien-NGO ehrte Varona für ihre langjährige Berichterstattung über „heikle Themen“ und für ihre leitende Rolle bei der philippinischen Entsprechung der #MeToo-Kampagne.

Ebenfalls im November erhielt Maria Ressa den Gwen-Ifill-Preis für Pressefreiheit des Committee to Protect Journalists. Bei der Preisverleihung in New York erinnerte die Journalismus-Dozentin Sheila Coronel daran, dass Journalisten in Dutertes Augen „Bullshit“, „Müll“ und „Hurensöhne“ seien. Der Präsident nutze das Internet als Waffe, indem er Fake News verbreite und Armeen von Trollen einsetze (siehe Alan C. Robles im Schwerpunkt des E+Z/D+C e-Papers 2018/05). Coronel lobte Rapplers Mut, derartiges Verhalten genauso aufzudecken wie Straflosigkeit im Anti-Drogen-Krieg: „Sie haben die Wahrheit gesagt – und sich dadurch Feinde gemacht.“



EMMALYN LIWAG KOTTE
ist freie Journalistin und lebt
in Deutschland.

emmalyn320@hotmail.com



KENIA

Sex gegen Fisch

Am Viktoriasee in Kenia tauschen viele Fischhändlerinnen Sex gegen den Fang eines Fischers, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Diese Praxis hat zu hohen HIV-Raten beigetragen, die vor allem Frauen betreffen. Obwohl die Regierung und andere Akteure bemüht sind, die HIV-Infektionen in der Region einzudämmen, ist die Lage noch besorgniserregend. Die Frage ist, warum die HIV-Infektionsrate in der Region trotz Präventions-, Behandlungs- und Pflegemaßnahmen immer noch überproportional hoch ist.

Von Brenda Mbaja Lubang'a

An einem späten Freitagabend im Oktober 2017 kam ich in Mbita an, einem der vielen Fischerorte am Ufer des Viktoriasees. Das sollte für die nächsten Wochen mein Zuhause sein, und ich freute mich darauf, die hochgelobten Tilapia und Omena (eine Art Sardine) zu genießen. Obwohl die Gegend nicht vollständig elektrifiziert ist, bemerkte ich, dass es am Horizont viele kleine Lichter gab. Ich fragte mich, welche Stadt das ist. Mein Gastgeber sagte mir, dass dies keine Stadt sei, sondern der riesige Viktoriasee, und die Lichter die von den Fischern genutzte Lampen.

Omena, der größte Fang in dieser Region, wird nachts mit Hilfe von Solarleuchten gefischt. Die Fischer nutzen Holzboote und Fischernetze, die Moskitonetzen ähneln. Ein Fischerboot ist mit mindestens vier muskulösen Männern besetzt, die vom Bootsbesitzer angestellt sind. Die meisten Nächte verbringen die Fischer auf dem See, tagsüber schlafen sie. Mein Gastgeber sagte, bei starkem Wind müsste das Ziehen der Netze von starken Männern verrichtet werden.

Am frühen Samstagmorgen fuhren mein Gastgeber und ich zum nahe gelegenen Strand. Müde Fischer zogen den Fang des Tages an Land. Einige Boote waren halb und andere ganz voll. Die Frauen warteten gespannt darauf, ihre Ware für den Tag zu kaufen. Wie in vielen anderen Fischerge-meinschaften ist die Arbeitsteilung in Mbita traditionell festgelegt. Die Männer holen den Fang ein, und die Frauen trocknen den Fisch und verkaufen ihn auf den lokalen



Eimer gefüllt mit Omena-Fischen in Sindo, Kenia.

Märkten. Teilweise verkaufen sie den Omena an Zwischenhändler, die ihn in großen Mengen sammeln und zu größeren Märkten bis nach Mombasa transportieren. Wie an vielen anderen Seeufern im Binnenland auch haben die Fischer weniger Fisch, als die Händlerinnen kaufen möchten.

Am Strand traf ich Akinyi (Name geändert). Sie war 26 Jahre alt und hatte drei Kinder. Nach dem Tod ihres Mannes verließ sie ihr Zuhause im Binnenland und zog nach Mbita. Sie wollte nicht von ihrem Schwager „geerbt“ werden. Witwenvererbung ist ein Brauch der Luo, der größten ethnischen Gruppe am kenianischen Ufer des Viktoriasees. Obwohl der Brauch langsam verschwindet, halten ihn einige Familien noch aufrecht.

Den Begriff „Sex gegen Fisch“ kannte Akinyi nicht, aber sie sagte, jeder kenne den lokalen Begriff „Jaboya“. In der Luo-Sprache bezeichnet Jaboya einen Schwimmer, der an einem Fischereinetz befestigt ist. Er sorgt dafür, dass das Netz trotz Beladung über Wasser bleibt. Die Fischer, die Händlerinnen Exklusivrechte an ihrem Fang geben, werden auch Jaboya genannt. Sie sind wie Schwimmer. Sie sichern den Frauen den Zugang zu Fisch. Akinyi sagte, dass ein Jaboya wegen des harten Wettbewerbs um den Zugang zum begrenzten Fang wie eine Brücke zwischen ihr und der Ware ist. Im Austausch für Sex erhalten die Händlerinnen vorrangigen Zugang zu Omena. Eine Frau ohne Jaboya muss warten und auf einen Überschuss hoffen. Akinyi sagte, es sei eine übliche Praxis in Mbita, aber die Leute redeten nicht offen darüber.

Auf die Frage, ob sie einen Jaboya hat, nickte Akinyi schüchtern. Nach dem Umzug nach Mbita war der Omena-Verkauf der einzige Lebensunterhalt, den sie finden konnte. Sie hoffte, damit sich selbst und ihre drei Kinder zu ernähren. Anfangs wollte sie sich nicht am Jaboya-System beteiligen. Nach vielen Tagen der Enttäuschung, in denen sie ohne Fisch nach Hause gehen musste, gab sie dem Druck nach. Der harte Wettbewerb um begrenzte Waren ließ ihr keine andere Wahl. Wie viele andere Händlerinnen entschied Akinyi sich aus Armut und Verzweiflung für eine sexuelle Beziehung zu einem Fischer. Sie sagte, dass sie sogar mehrere Jaboyas an verschiedenen Fischerstränden habe. Ich sprach auch mit anderen Händlerinnen, die von ähnlichen Erfahrungen mit Jaboya berichteten.

Bei einem Rundgang durch Mbita waren die vielen Plakate und Werbetafeln unübersehbar, die auf HIV und Aids aufmerksam machten. Es gab auch Zelte an strategisch wichtigen Orten und an den Stränden, wo Menschen kostenlos getestet und zur Behandlung in eine Gesundheitseinrichtung vermittelt werden können. Aufklärung über HIV wurde auch von Tür zu Tür, durch Roadshows und in lokalen Radiosendungen durchgeführt. Kondome wurden kostenlos verteilt und in Spendern an den Stränden angeboten. Viele Frauen sagten jedoch, dass sie sie nicht verwenden. Obwohl Akinyi die Kondomspender kannte, hat sie noch nie eins rausgezogen. Sie wollte nicht riskieren, dabei beobachtet zu werden. Sie fürchtete, dass die Leute auf sie herabschauen und die Gemeinschaft sie als unmoralisch ansehen würde.

BETRUNKENE FISCHER

Die Frauen erwähnten auch, dass ein hoher Alkoholkonsum unter Fischern verbreitet sei. Mit einem betrunkenen Fischer über die Nutzung von Kondomen zu verhandeln sei äußerst schwierig. Viele Studien zu Sexualverhalten bringen Alkoholkonsum mit riskantem Sexualverhalten in Verbindung. Akinyi sagte, dass sie bereits mehrfach auf ein Kondom verzichten musste, da ihr Jaboya drohte, ihr sonst keinen Fisch zu verkaufen. Lange Zeit hatte sie große Angst, sich auf HIV testen zu lassen.

Während einer der Tür-zu-Tür-Kampagnen entschloss sie sich dennoch dazu. Der Test war positiv, und sie ist seitdem in Behandlung. In den vergangenen vier Monaten wanderte sie auf der Suche nach Fisch zwischen fünf Fischerstränden hin und her. Die häufigen Wege beeinträchtigten ihre Termine in der Klinik. Sie verpasste manchmal Termine und deckte sich nicht ausreichend mit Medikamenten ein.

Akinyis Geschichte ähnelte der vieler anderer Fischhändlerinnen, die ich getroffen habe. Obwohl die meisten von ihnen über die Angebote zur HIV-Prävention, -behandlung und -pflege Bescheid wussten und deren Vorteile kannten, machten sie nicht viel Gebrauch davon. Außerdem sahen sich viele Frauen, die einen Jaboya hatten, keinem hohen HIV-Infektionsrisiko ausgesetzt. Sie betrachteten es auch nicht als eine Form von Prostitution oder käuflichem Sex. Die meisten Frauen hatten

langjährige Beziehungen zu den Fischern, und einige sagten, ein Jaboya sei wie ein Freund oder Ehemann. Manchmal lebten die Fischer einige Wochen bei der Frau und sie kochte und wusch Wäsche für ihn. In solchen Beziehungen sahen die Beteiligten keine Gründe, Kondome zu verwenden oder sich auf HIV zu testen.

Sex gegen Fisch wird in Kenia als eine der Hauptursachen für die hohen HIV-Raten unter den Fischergemeinschaften am Viktoriasee angesehen. Laut den Kenia HIV County Profiles, die 2016 vom National AIDS Control Council veröffentlicht wurden, waren die Prävalenzraten in den entsprechenden Landkreisen am höchsten. In Homa Bay County, zu dem Mbita gehört, lag die Rate bei 26 Prozent, fast das Vierfache des nationalen Durchschnitts von 5,9 Prozent.

In anderen Fischereigegenden in einigen Ländern Sub-Sahara Afrikas ist die Situation ähnlich, insbesondere in der Binnenfischerei. Trotz umfangreicher Initiativen zur Prävention und Behandlung von HIV-Infektionen haben Studien Epidemien unter den Fischergemeinschaften in Uganda, Tansania und Malawi festgestellt.

Um das Ziel der Agenda 2030 zur Beendigung der Aids-Epidemie zu erreichen, sollte jedes Land daran arbeiten, die HIV-Prävalenz zu verringern sowie Pflege und Behandlung anzubieten. Innovative und zielgerichtete Präventions-, Behandlungs- und Pflegedienste müssen ausgebaut werden. Interventionen müssen insbesondere auf die lokalen Gemeinschaften eingehen.

Zum Beispiel erwähnten Frauen in Mbita, dass es manchmal „Mondlicht-HIV-Tests“ gab. Wer nachts getestet wird, hat keine Angst, von Freunden oder Angehörigen gesehen zu werden. Das wird aber nicht regelmäßig angeboten. Für sehr mobile Gemeinschaften wie die der Fischer ist es wichtig, mobile Gesundheitsdienste anzubieten, um Dienstleistungen näher zu den Bedürftigen zu bringen. Die Ausweitung solcher Interventionen würde einen großen Beitrag im Kampf gegen HIV und AIDS leisten.



BRENDA MBAA LUBANGA
hat einen Master in Entwicklungsmanagement der Ruhr-Universität Bochum. Der Studiengang gehört zur

Arbeitsgemeinschaft entwicklungsbezogener Postgraduierten-Programme (AGEP).
mbajabrenda@gmail.com



Kürzlich restauriertes Wandgemälde im WTO-Hauptsitz in Genf, dem ehemaligen ILO-Gebäude.

GLOBAL GOVERNANCE

Arbeit ist keine Ware

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) wurde 1919, am Ende des Ersten Weltkriegs, als Teil des Versailler Vertrags gegründet. Die ursprünglichen Statuten mahnen, dass dauerhafter Frieden von sozialer Gerechtigkeit abhängt. Um nicht an Bedeutung zu verlieren, muss sich die ILO nun großen Aufgaben stellen und an der Lösung der sozioökonomischen Probleme der Menschheit mitwirken.

Von Raymond Saner

Anfang 1919 entwarf eine aus neun Ländern bestehende Kommission eine Verfassung für die neue Organisation. Deutschland und Österreich als Kriegsverlierer nahmen nicht teil. Der erarbeitete Text wurde später Teil XIII des in Versailles unterzeichneten Friedensvertrages. Die erste Jahreskonferenz der neu gegründeten ILO fand im Oktober 1919 in Washington statt. Seit 1920 ist sie in Genf angesiedelt.

Aus bestehenden politischen Gründen war 1919 soziale Gerechtigkeit das Hauptthema. Europa erlebte politische Unruhen, der Krieg hatte schreckliche Zerstörung und Leid gebracht. Nach vier Jahren des Blutvergießens traten die Gewerkschaften in den Streik. Was die Sache erschwerte, war, dass die Gewerkschaften zwischen Kriegsbefürwortern und Kriegsgegnern zerstritten waren.

Ende 1918 wurden bei revolutionären Aufständen der deutsche und der österreichische Kaiser gestürzt. Ein Jahr zuvor hatten die Bolschewisten in Russland die Zarenherrschaft beendet. Industrielle wünschten sich ein Ende der Wirren; in ihren Augen war es sinnvoll, die Arbeitsbedingungen durch mehr soziale Gerechtigkeit zu verbessern. Es gab sogar den Vorschlag, die neue Einrichtung „Internationale Organisation für soziale Gerechtigkeit“ zu nennen.

Über das, was eine internationale Institution tun sollte, war man sich uneins.

Sozialisten und Sozialdemokraten wollten eine internationale Gewerkschaft gründen. Samuel Gompers dagegen überzeugte US-Präsident Woodrow Wilson davon, dass eine internationale Organisation soziale Probleme marktwirtschaftlich angehen solle. Als ehemaliges Mitglied des britischen Parlaments war Gompers in die USA emigriert und wurde erster Vorsitzender der American Federation of Labour (AFL). Er war klar antikommunistisch und antisozialistisch eingestellt und wollte Arbeitsthemen nicht den Linken überlassen.

DREI-PARTEIEN-ANSATZ

Tatsächlich lehnte die ILO die sozialistische Idee, die Industrie zu verstaatlichen, immer ab. Sie bestand von Anfang an aus drei Parteien: Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Ihre Zusammenarbeit sollte zu sozialer Gerechtigkeit führen. Sie diskutierten Themen und schlugen Lösungen vor, die durch neue Gesetze (wie etwa staatliche Krankenversicherungen) oder durch Tarifverhandlungen von Gewerkschaften und Industrieverbänden (z. B. Löhne oder Urlaubszeiten) erreicht werden können. Anfang des 20. Jahrhunderts war der Drei-Parteien-Ansatz, auch Tripartite-

Ansatz genannt, innovativ und erwies sich als nützlich und sinnvoll.

Natürlich gab es viele politische Herausforderungen für die ILO. Freie Gewerkschaften kollidierten mit denen totalitärer Regime wie der stalinistischen Sowjetunion, des faschistischen Italiens und ab 1933 auch Nazi-Deutschlands. Dem Zweiten Weltkrieg folgte die Zeit des Kalten Krieges mit seinen Spannungen zwischen Ost und West. In der Zeit erwies sich die Tripartite-Struktur für Westeuropa und Nordamerika tatsächlich als vorteilhaft, den Arbeitern im Westen ging es besser als denen im Osten.

Die ILO hatte nicht vor, den Kapitalismus abzuschaffen, und so wurde sie in den ideologischen Kämpfen des Kalten Krieges Verbündete des Westens. Die Führungsriege der ILO bestand aus Ex-Regierungsbeamten und politischen Entscheidern aus westlichen Ländern. Das änderte sich erst, als 2012 Guy Ryder Generaldirektor der ILO wurde. Er ist Gewerkschaftsführer und war Generalsekretär des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften.

Heute hat die ILO 187 Mitgliedstaaten. Ihre wichtigsten Errungenschaften sind die in internationalen Übereinkommen festgelegten Kernarbeitsnormen. Dazu gehören:

- Versammlungsfreiheit und Recht auf Tarifverhandlungen,
- Abschaffung von Zwangs- und Pflichtarbeit,
- Aufhebung von Kinderarbeit,
- Abschaffung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und
- international anerkannte Arbeitsrechte inklusive des Anspruchs auf existenzsichernden Lohn, eine regelmäßige Arbeitswoche von maximal 48 Stunden, keine erzwungenen Überstunden, sichere und gesunde Arbeitsplätze sowie ein anerkanntes Arbeitsverhältnis mit Sozialschutz.

Tatsächlich sind die Standards in vielen Ländern kaum mehr als Wunschziele. Wichtige Mächte wie die USA, China und Indien haben nicht alle Vorgaben ratifiziert. Auch halten sich nicht alle Länder an die von ihnen zugesagten Verpflichtungen. International verlieren Gewerkschaften seit Jahrzehnten an Einfluss, und die Sozialpolitik wurde geschwächt – nicht zuletzt aufgrund der marktorthodoxen Ideologie, der Globalisierung und in jüngster Zeit auch des Rechtspopulismus.

In den westlichen Industrieländern lässt sich oft nicht mehr zwischen Anstel-

lung und Selbstständigkeit unterscheiden, und die Digitalisierung fördert diesen Trend. Plattformunternehmen, Teilzeitjobs, Flexibilisierung, Verarmung und Deindustrialisierung bedeuten: Massen von Menschen aus den reichen Ländern genießen nicht mehr den vor einer Generation noch selbstverständlichen Sozialschutz. Soziale Gerechtigkeit und Arbeitsbeziehungen müssen neu verstanden werden. In Entwicklungs- und Schwellenländern bedeutet informelle Beschäftigung, dass sehr viele Menschen bis auf Familie und Gemeinschaft keine sozialen Sicherheitsnetze haben.

Die Weltbank beschäftigt sich in ihrem jüngsten Weltentwicklungsbericht mit diesen Fragen. Sie schlägt vor, dass staatliche Behörden künftig universellen Sozialschutz bieten sollen – unabhängig vom Beschäftigungsstatus einer Person (siehe auch Hans Dembowski im E+Z/D+C e-Paper 2018/11, Schwerpunkt). Natürlich muss sich auch die ILO mit diesen Themen befassen – sie steht somit vor großen Herausforderungen.

Im ILO-Führungsgremium sind Kooperativen und Zivilgesellschaft nicht vertreten. In vielen Ländern generieren Kooperativen sieben bis 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und haben beindruckend hohe Beschäftigungsraten. Sie tragen zu sozialer Inklusion und Kohäsion bei. Die ILO ist die einzige internationale Organisation, die Kooperativen überhaupt berücksichtigt, sie sind aber nicht im Governance Board vertreten und sind somit keine gleichberechtigten Partner, so wie Regierungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften.

Um relevant zu bleiben, muss die ILO ihre Rolle hinsichtlich Struktur, Mission und Anwaltschaft überdenken und neu definieren. Die Reformagenda muss mehrere Punkte zu Governance, Mitgliedschaft und Durchsetzungsmechanismen der Organisation beinhalten (siehe Kasten nächste Seite).

GRENZEN DER TRIPARTITE-STRUKTUR

Die wohl wichtigste Frage ist, ob die Drei-Parteien-Struktur noch angemessen ist. Die anfangs wichtige Neuerung erwies sich als nützlicher Rahmen, um Fragen zu Arbeitsrecht und sozialer Gerechtigkeit zu diskutieren – vor allem aber auch, um rechtliche Standards auszuhandeln. Zunehmend zeigen sich jedoch auch Grenzen dieses Ansatzes.

Ein Problem ist es, dass er nicht bei informellen Arbeitsverhältnissen greift. Denn diese sind staatlich nicht registriert, werden nicht von offiziellen Unternehmen angeboten und werden so gut wie nicht von Gewerkschaften vertreten. Es zeigt sich auch, dass die Drei-Parteien-Struktur zunehmend zugunsten der Arbeitgeber ausgelegt wurde. Die wichtigsten Gründe sind:

- Die Regierungen favorisieren niedrige Lohnkosten, um die Wirtschaft wettbewerbsfähig zu halten und ausländische Investoren anzulocken,
- die Gesetzgebung erschwert es Gewerkschaften somit, sich zu organisieren und zu streiken, und
- sozialer Schutz gilt oft als Belohnung für erfolgreiche Entwicklung statt als wichtige Basis für Entwicklung (siehe Markus Loewe im Schwerpunkt des E+Z/D+C e-Papers 2018/11).

Es werden sogar einige der Kernarbeitsnormen kontrovers diskutiert. Arbeitgeberverbände etwa sprechen sich zunehmend gegen das Streikrecht der Arbeitnehmer aus. Auch sind Arbeitgebervertreter immer weniger zu Diskussionen über Themen wie etwa das Existenzminimum bereit – obwohl das Konzept schon in den ersten ILO-Dokumenten erwähnt wurde.

Im Zuge der Vorbereitungen ihres 100. Jubiläums sollte die ILO überdenken, warum sie einst gegründet wurde. Soziale Gerechtigkeit ist tatsächlich die Grundlage für Frieden. Die Vision der ILO wurde in Gemälden und Fresken dargestellt, die im ursprünglichen Gebäude der ILO und dem heutigem Hauptsitz der Welthandelsorganisation (WTO) hängen. Kürzlich wurden die Bilder restauriert. Sie stellen das Leben im frühen 20. Jahrhundert dar und zeigen Arbeiter und Bauern, die menschenwürdige Leben führen. Die Inschrift auf dem großen Denkmal vor dem Gebäude besagt: Arbeit „ist keine Ware“ (Le travail „n'est pas une marchandise“).



RAYMOND SANER
ist Direktor des Zentrums für
sozio-ökologische
Entwicklung in Genf. Er
unterrichtet auch

internationale Beziehungen an der Sciences Po
in Paris und an der Universität Basel.
www.csend.org

Eine Reformagenda für die ILO

Aus verschiedenen Gründen ist die Drei-Parteien-Struktur der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) wenig geeignet, um große Herausforderungen zu meistern. Der ILO gehören Regierungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften an. Diese Dreigliederung war lange nützlich (siehe Hauptartikel), repräsentiert aber die heutige Arbeitswelt nicht mehr.

In Volkswirtschaften von Ländern mit niedrigem Einkommen dominiert meist der informelle Sektor. Selbst in Indien, dem Giganten unter den Schwellenmärkten, macht der informelle Sektor etwa 90 Prozent der Beschäftigung aus. Gewerkschaften vertreten jedoch meist nur Arbeitnehmer in formellen Arbeitsverhältnissen, die es in Entwicklungsländern oft nur in öffentlichen Unternehmen und Regierungsorganisationen gibt.

Die ILO kann sich daher in Ländern mit niedrigem Einkommen nicht angemessen mit Arbeitsfragen beschäftigen. Erst wenn der informelle Sektor berücksichtigt wird, ändert sich daran etwas. Insofern wäre es sinnvoll, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in Sitzungen und Verfahren der ILO einzubeziehen. Viele NGOs befassen sich mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit und sind unabhängig von Regierungen. Ihre Rolle bei der Erreichung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung wird allgemein geschätzt – daher sollten auch NGOs Teil der ILO werden können.

Aus ähnlichen Gründen sollten sich auch Genossen-

schaften einbringen. In vielen Ländern erwirtschaften sie sieben bis 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Da sie ihren Mitarbeitern gehören, tragen sie nicht nur zur Beschäftigung bei, sondern fördern auch soziale Eingliederung und sozialen Zusammenhalt. Genossenschaften unterscheiden sich grundlegend von anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen und gehören nicht zum öffentlichen Sektor. Ihre Einbeziehung in die ILO würde diese Organisation ganzheitlicher machen und wäre ein Ausgleich zur Vormacht der Arbeitgeber.

Der Tripartismus war, als die ILO gegründet wurde, eine wichtige soziale Erfindung. Verweigert aber eine der drei Parteien, sich zu bestimmten Themen zu äußern, findet keine Diskussion statt, wie in den vergangenen beiden Jahren, als Arbeitgebervertreter die Debatte über wichtige Fragen – etwa zum Existenzminimum – blockierten. Digitalisierung und Globalisierung verändern die Arbeitsbeziehungen. Daher sind Debatten wichtig und eine breite Betei-

gung wäre ihnen nur zuträglich. Genossenschaften und NGOs sollten einbezogen werden.

So oder so muss die ILO demokratischer werden. Ihr Verwaltungsrat besteht aus 56 ständigen Mitgliedern (28 Regierungen, 14 Arbeitgeberverbänden und 14 Gewerkschaften) sowie 66 nichtständigen Mitgliedern (28 Regierungen, 19 Arbeitgebern und 19 Arbeitnehmern). Problematisch ist auch die nicht überzeugende Menschenrechtsbilanz von zehn ständigen Mitgliedsregierungen. Zudem mangelt es an Transparenz bei der Wahl der Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Ein demokratischeres und repräsentativeres Regierungssystem würde der ILO helfen, sich den Herausforderungen eines sich rasch wandelnden internationalen Umfelds zu stellen.

Bisher ist die Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen weltweit uneinheitlich. Einige Mitgliedstaaten haben nicht alle einschlägigen Übereinkommen ratifiziert und viele erfüllen nicht die Pflichten, die sie eingegangen sind.

Die Mitgliedstaaten müssen der ILO regelmäßig über die Einhaltung ihrer Regeln

berichten. Ein Expertenrat überprüft diese Berichte und stellt eine schwarze Liste der 30 schlimmsten Delinquenten auf. Außer dieser Auflistung (und der damit verbundenen Blamage) hat die ILO jedoch keine Möglichkeiten, ihre Regeln durchzusetzen. Es gibt kein gerichtliches Verfahren, über das fehlbare Länder sanktioniert werden könnten. Die WTO ermöglicht nicht einmal eine öffentliche Debatte über die Erfolgsbilanz der Mitgliedsländer, wie es beispielsweise der UN-Menschenrechtsrat tut. Auch könnte mehr Medienpräsenz nicht schaden.

Zudem braucht die ILO ein wirksames Beschwerdeverfahren. Personen, deren Rechte verletzt wurden, sollten Rechtsmittel einlegen können. Ein Anfang ist die Multinational Enterprise Declaration (MNE) der ILO von 1977, die derzeit überarbeitet wird. Im Wesentlichen handelt es sich um eine Zusammenfassung der ILO-Regeln sowie um Empfehlungen für deren Anwendung auf Großunternehmen. Menschen, deren Rechte verletzt wurden, können das allerdings nicht direkt bei der ILO melden, sondern müssen sich an eine dreigliedrige „nationale Anlaufstelle“ wenden. Dieses Gremium wird den Fall anhören, über dessen Bedeutung entscheiden und ihn dann der ILO zur Überprüfung vorlegen. Allerdings sind Arbeitgeberverbände Bestandteil der nationalen Anlaufstellen. Sie können somit Verfahren blockieren und gegen Abhilfemaßnahmen vorgehen. Die MNE-Erklärung ist gut gemeint, aber leider zahnlos. Das Beschwerdeverfahren muss transparenter, wirksamer und rechtsverbindlicher werden. (rs)



Arbeiter-Denkmal in Genf.



Besonders stolz ist Maha Metro auf ein 4,5 Meter langes Doppeldecker-Stück, auf dem Straße und Metro übereinander laufen.

MOBILITÄT

Beitrag zu nachhaltigem Verkehr

In Indiens Metropole Nagpur entsteht eine neue Metrolinie, die mit einem Förderkredit der KfW Entwicklungsbank finanziert wird. Sie soll einen Beitrag zu nachhaltigem öffentlichen Verkehr leisten. E+Z/D+C-Redakteurin Sabine Balk hat die Baustelle besucht und eine Probefahrt auf einer Teststrecke gemacht.

Von Sabine Balk

Die Hochbahn pflügt sich mitten durch die 2,4-Millionen-Einwohner-Stadt, eine für indische Verhältnisse mittelgroße Metropole. Mehr als 70 Prozent der 42 Kilometer langen Strecke sind bereits fertig. An den Baustellen wird laut Management täglich rund um die Uhr gearbeitet. Entlang der neuen Me-

trostecke stehen meterdicke Betonpfeiler, auf denen in über acht Metern Höhe bereits das Schienenbett zu sehen ist. Besonders beeindruckend ist ein 4,5 Kilometer langes Doppeldecker-Teilstück im Herzen der Stadt. Auf der ersten Etage verläuft die Straße, auf der Trasse darüber fährt die Metro.

Die Maharashtra Metro Rail Corporation (kurz Maha Metro), ein indisches staatliches Unternehmen, das jeweils halb der Zentralregierung und dem Bundesstaat Maharashtra gehört, entwickelt, baut und betreibt das gigantische Infrastrukturprojekt. Der für die Planung zuständige Exekutivdirektor Ramnath Subramaniam führt die Besucher aus Deutschland, eine Delegation aus KfW-Mitarbeitern und Journalisten, persönlich den ganzen Tag von Baustelle zu

Baustelle. Er zeigt sich sehr zufrieden: „Wir sind gut im Zeitplan, es gibt kaum Verzögerungen, und wir sind zuversichtlich, dass wir planmäßig fertig werden.“ Die Nagpur Metro soll 2020 ihren Betrieb aufnehmen.

Die Stadt erhofft sich viele Vorteile durch das neue öffentliche Transportmittel. Bisher gibt es keinen nennenswerten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Nagpur. Es fahren einige städtische Busse, die aber weniger als zehn Prozent des Nahverkehrs ausmachen. Die Busse sind schlecht gewartet, unzuverlässig und schmutzig. „Wer will denn in so einem Bus noch fahren, wenn er eine nagelneue Metro nehmen kann?“, fragt Ramnath Subramaniam.

Die meisten Menschen fahren mit ihren Mopeds in die Stadt, ein kleinerer Teil mit dem Auto. Der private Verkehr macht über 70 Prozent aus. Das hoffen die Verantwortlichen von Maha Metro mit dem neuen Transportmittel zu ändern. Denn Stau, schlechte Luft und Lärm gehören in Nagpur – wie in vielen Städten Indiens – zum Alltag auf den Straßen.

Erklärtes Ziel Nagpurs ist es, klimafreundliche Mobilitätslösungen bereitzustellen und den Individualverkehr in Richtung ÖPNV zu verlagern. Das Herzstück des neuen Verkehrsplans ist die Metro, die auf zwei Korridoren (Nord-Süd und Ost-West) entsteht. Es wird insgesamt 40 Stationen und zwei Depots für die Wartung der Züge geben.

Damit die Metro breit genutzt wird, haben die Planer auch ein Konzept für die Anreise an die Stationen entwickelt, erklärt Ramnath Subramaniam. Es wird im Umfeld der Stationen eine Infrastruktur für nicht-motorisierten Transport, also Geh- und Radwege oder Bike Sharing geben. Auch Park&Ride-Plätze für die Mopeds sollen gebaut werden; elektrische Busse sollen das Zubringersystem ergänzen. Trotz all der durchdachten Planung weiß der Maha-Metro-Manager, wie schwer es ist, die Menschen von ihren bisherigen Gewohnheiten abzubringen: „Es wird einige Überzeugungsarbeit kosten, die Leute zum Umsteigen in die Metro zu bewegen.“

Großen Widerstand gegen den Bau habe es bei den betroffenen Anwohnern nicht gegeben, versichert der Geschäftsführer von Maha Metro, Brijesh Dixit. Seinen Angaben zufolge mussten weniger als 100 Menschen umgesiedelt werden, und diese seien großzügig entschädigt worden. „Es

waren hauptsächlich Geschäftsinhaber betroffen, von denen aber einige in den neuen Stationen ihr Gewerbe weiterbetreiben können“, sagte er.

Maha Metro plant, die Menschen durch öffentliche Kampagnen von dem neuen Verkehrskonzept zu überzeugen. So rechnet die Gesellschaft für das Jahr 2021, ein Jahr nach geplanter Inbetriebnahme, mit 380 000 Passagieren pro Tag. Bis 2041 sollen es über eine halbe Million sein. Durch die Verlagerung des städtischen Verkehrs von der Straße auf die Schiene erwartet Nagpur jährliche Einsparungen von rund 67 000 Tonnen CO₂ und eine Verbesserung der Luftqualität durch die Reduzierung des Feinstaub- und Stickstoffoxidausstoßes. Durch das Projekt sollen rund 1700 direkte Arbeitsplätze geschaffen werden. Am Bau sind nach Angaben von Ramnath Subramaniam rund 10 000 Arbeiter beschäftigt.

Um das Projekt noch nachhaltiger zu gestalten, setzt Maha Metro weitere Ziele um, versichert der Exekutivdirektor: Die Stationen werden nach energieeffizienten Vorgaben geplant und gebaut; der Strom für die Metro stammt größtenteils aus Solaranlagen auf den Dächern von Metrostationen; die Abwässer werden zu 100 Prozent recycelt; Regenwasser wird gesammelt und genutzt; Bäume, die für den Bau gefällt werden mussten, werden an anderer Stelle wie-

der aufgeforstet, bislang seien 5000 neue Bäume gepflanzt worden.

Dieses Nachhaltigkeitskonzept hat auch die KfW Entwicklungsbank überzeugt, die den Metrobau mit einem Kredit in Höhe von einer halben Milliarde Euro unterstützt. Das ist der höchste jemals vergebene Einzelkredit. Die französische Agence Française de Développement (AFD) stellt weitere 130 Millionen bereit, während der Rest zu gleichen Teilen von der indischen Zentralregierung und der Regierung Maharashtras getragen wird. Die Gesamtkosten belaufen sich auf rund 1,2 Milliarden Euro. KfW-Vorstand Joachim Nagel zeigte sich vor Ort zufrieden mit dem Fortgang des Metrobaus: „Das Projekt ist sehr gut gemanagt und verläuft nach Plan.“

Er stieg – wie der Rest der deutschen Delegation – gern zur Probefahrt in die nagelneuen Metrowagen chinesischen Fabrikats ein und ließ sich die Technik erklären. Noch blitzen die Züge vor Sauberkeit, und die Klimaanlage kühlt die warme indische Luft auf rund 20 Grad herunter.



SABINE BALK
ist Redakteurin von E+Z/D+C und besuchte den Metrobau in Nagpur auf Einladung der KfW.

euз.editor@fazit-communication.de



Die neuen Metrowagen aus chinesischer Produktion mit dem Nationaltier Maharashtras.



Rechtsstaat

Gut gemachte Gesetze sorgen für die Schlichtung von Konflikten ohne Gewalt und im Einklang mit gesellschaftlich weitgehend akzeptierten Normen. Rechtssicherheit beruht nicht nur auf der Durchsetzung von Gesetzen, sondern auch darauf, dass sie dem Gerechtigkeits- und Fairnessempfinden der Menschen entsprechen. Bürgerbeteiligung in politischen Prozessen ist wichtig, denn die Legitimität des Staates und seiner Institutionen hängt von

ihrer Akzeptanz ab. Entsprechend stärkt das die Autorität von Richtern, wenn die Öffentlichkeit sie als unabhängig und unbestechlich wahrnimmt.



Dieser Schwerpunkt betrifft unmittelbar das 16. Ziel für Nachhaltige Entwicklung der UN (Sustainable Development Goal – SDG 16): Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen. Indirekt hat er Bezug zu sämtlichen SDGs.



Der Oberste Richter von Kenia, David Maraga, mit seiner Stellvertreterin Philomena Mbete Mwilu im November 2017.

Langer Weg zur Unabhängigkeit

Kenias Gerichte stehen vor großen Aufgaben. Sie müssen Fälle anhören, einen massiven Rückstand abbauen sowie Korruption und Straflosigkeit beenden. Dazu müssen sie ihre eigene Infrastruktur aus- und professionelle Kapazitäten aufbauen. Problematisch sind dabei politische Einmischung und Budgetkürzungen. Am wohl wichtigsten ist jedoch: Die Integrität der Richter selbst darf nie in Frage stehen.

Von Alphonse Shiundu

2010 hat Kenia eine neue Verfassung verabschiedet. Anlass war die grausame Gewalt nach den Wahlen von 2007/08, bei der Angehörige verschiedener ethnischer Gruppen aneinandergeraten waren. Die neue Verfassung sollte die tief gesplante Nation versöhnen – auch mithilfe einer starken und unabhängigen Justiz.

Seit der Kolonialzeit waren die kenianischen Gerichte meist auf Regierungslinie gewesen. Seit der neuen Verfassung aber geht es darum, eine unabhängige Justiz aufzubauen. Der radikale und kostspielige Reformprozess kam jahrelang nur langsam, aber entschlossen voran. Als der Oberste Gerichtshof im vergangenen Jahr die Präsidentschaftswahlen annullierte (siehe Kas-

ten nächste Seite), traf das die Reformen wie ein politischer Wirbelsturm, denn auf die umstrittene Entscheidung folgten wütende Reaktionen. Viele Kenianer begrüßten jedoch, wie ernsthaft die Richter für die verfassungsmäßigen Standards kämpfen.

Heute gehen die Reformbemühungen mühsam voran, wobei zwei wichtige Ereignisse – offensichtlich Reaktionen auf die Annullierung der Wahlen durch den Obersten Gerichtshof – sie ausbremsen:

- Die kenianische Regierung brach ihre Beziehungen zur International Development Law Organization (IDLO) ab, einer zwischenstaatlichen Organisation, die Justizreformen unterstützt. Die IDLO hatte den Großteil des Kapazitätsaufbaus in Kenia in diesem Bereich finanziert, inklusive Schulungen für Richter, Magistrate und Justizbeamte.



- Die Regierung verweigerte der Justiz mehr als die Hälfte der beantragten Gelder.

Die IDLO ist eine unparteiische Organisation. Sie wurde von 34 Regierungen von Ländern ins Leben gerufen, die so unterschiedlich sind wie China, Italien und der Senegal. Sie steht den UN nahe und wird unter anderem von der EU und der Bill and Melinda Gates Foundation finanziert. Ihr Ziel ist die Förderung von Rechtsstaatlichkeit.

Regierungsnahe Politiker und Blogger beschuldigten die IDLO jedoch, sie habe sich nach der Wahlannullierung in Kenias Rechtssystem einmischen wollen. Die IDLO bekam den Befehl, ihre Aktivitäten umgehend einzustellen. In nationalen Zeitungen wurden Richter bedroht und verleumdet, Justizbeamte wurden öffentlich diffamiert.

Für das laufende Haushaltsjahr beantragte das Justizwesen ein Budget von 31 Milliarden kenianischer Schilling (310 Millionen Dollar). Die Staatskasse stellte nur 17,3 Milliarden Schilling zur Verfügung, und die Nationalversammlung reduzierte diese Summe weiter auf 14,5 Milliarden – nicht einmal die Hälfte des Beantragten.

Kenias Oberster Richter David Maraga akzeptierte das nicht. „Die Justiz existiert nicht um ihrer Selbst willen, sondern dient dem Bürger. Sie sorgt für eine effiziente Justizverwaltung und ermöglicht reibungslose Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen“, sagte er nach Genehmigung des Budgets im Juli 2018. Er sprach von „Haushaltsstrangulation“ und warnte, die Gerichte könnten bald ihren Job nicht mehr

machen. Mit seinem Appell erzwang er die Aufstellung eines Nachtragshaushalts, den die Nationalversammlung auch billigte. Das Justizwesen erhielt zusätzliche 1,5 Milliarden Schilling, womit der Gesamtbetrag auf 16 Milliarden stieg – knapp mehr als die Hälfte des geforderten Budgets und unzureichend für den Bedarf.

Richter Maragas angespanntes Verhältnis zur Regierung Uhuru Kenyattas ist kein Geheimnis. Das Staatsoberhaupt wur-

de bei den zweiten Wahlen im Jahr 2017 im Amt bestätigt – allerdings ohne Gegenkandidaten, weil die Opposition die Wahl boykottiert hatte. Politisch bleiben damit viele Frage offen, unter anderem nach der Legitimität von Kenyattas Präsidentschaft und welche Verantwortung die Opposition an seinem Amtserhalt hat.

Maraga versicherte dem Land aber, dass die Verfassung so ausgelegt sei, dass sie mit Spannungen zwischen verschiede-

nen Regierungszweigen umgehen könne und dass er entschlossen sei, für eine unabhängige Justiz zu kämpfen. Die Wahlentscheidung des Obersten Gerichtshofs kam in anderen afrikanischen Ländern sowie international gut an, Magaras Autorität hat das gestärkt.

Tatsächlich gab es in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte. Die justizielle Infrastruktur hat sich langsam, aber stetig verbessert. Es gibt nun mehr Gerichte mit

Wahldrama

In einer historischen Entscheidung annullierte der Oberste Gerichtshof von Kenia im vergangenen Jahr die Präsidentschaftswahlen. Das hatte es in Afrika nie zuvor gegeben. Allerdings boykottierte die Opposition die Wiederholungswahlen. Der Kampf für ein faires und transparentes Wahlsystem dauert an.

Die meisten Beobachter hielten die Präsidentschaftswahlen in Kenia im August 2017 für fair. Offiziell soll Uhuru Kenyatta 54 Prozent der Stimmen gewonnen haben. Angesichts des Unmuts der Opposition empfahl er dem wichtigsten Oppositionskandidaten, Raila Odinga, jedoch, vor Gericht zu gehen. Odinga sagte wiederholt, das sei keine Option; internationale Beobachter und Kirchenoberhäupter forderten ihn aber auf, nachzugeben oder sich an die Richter zu wenden.

Kurz vor Ablauf der letzten Frist wendeten sich Odinga und seine Anwälte schließlich mit dem Argument an den Obersten Gerichtshof, sie hätten ausreichende Beweise für einen Amtsmissbrauch. Der Fall wurde angenommen, der Oberste Gerichtshof hörte

beide Seiten an und entschied zugunsten der Opposition: Wegen vieler „Rechtswidrigkeiten und Unregelmäßigkeiten“ wurde die Wahl für nichtig erklärt und eine Wiederholung innerhalb von 60 Tagen angeordnet.

Kenyatta war nicht einverstanden, gab aber vor, die Entscheidung zu akzeptieren. Im Wahlkampf dann attackierte er die Richter, nannte sie „Gauner“ und kündigte an, etwas, was er in der Justiz für „kaputt“ hielt, zu „reparieren“. Der Kampf um ein faires und transparentes Wahlsystem ging weiter.

Die Opposition forderte von der Wahlkommission die Absetzung einiger Beamter sowie Maßnahmen für mehr Transparenz. Sie sprach von einem „nicht reduzierbaren Minimum“ und drohte, den für den 26. Oktober angesetzten Neuwahlen fernzubleiben. Halberzig akzeptierte die Wahlkommission einige Vorschläge, machte aber deutlich, dass sie die Glaubwürdigkeit der Wahl für eine Frage der Wahrnehmung halte und nicht für substantiell. Um die Wahlen schnell voranzutreiben, beharrte die Regierung darauf, es sei keine Zeit für größere Reformen.

Die Partei des Präsidenten hat die Mehrheit im Parlament. Sie änderte das Wahlrecht, indem sie Klauseln, die zur Wahlannullierung geführt hatten, strich und verwässerte. Sofort brachen Rechtsstreitigkeiten aus. Am 24. Oktober fragten Aktivisten beim Obersten Gerichtshof an, ob die Wahl unter diesen Voraussetzungen überhaupt am 26. Oktober stattfinden könne, woraufhin die Regierung den 25. Oktober zum Feiertag erklärte. Der Oberste Richter, David Maraga, gab an, das Oberste Gericht werde trotzdem tagen.

An diesem Abend wurde das Auto der stellvertretenden Obersten Richterin, Philomena Mbete Mwilu, beschossen. Der Fahrer wurde verletzt, sie blieb unverletzt, erschien tags drauf aber nicht am Gericht. Ein Richter war aus medizinischen Gründen im Ausland, ein anderer verpasste seinen Flug nach Nairobi, zwei weitere Richter blieben unentschuldig fern. Neben Maraga war nur ein weiterer Richter anwesend – um entscheiden zu können, benötigt der Oberste Gerichtshof laut Quorum aber mindestens fünf Richter. Das Treffen wurde abgebrochen, die Wahlen fanden wie geplant statt.

Odinga boykottierte den Urnengang, und Kenyatta gewann 98 Prozent der Stimmen,

wobei die Wahlbeteiligung von 79 Prozent im August auf nur 38 Prozent im Oktober gesunken war. In 25 Wahlkreisen, Hochburgen der Opposition, wurden keine Stimmen abgegeben.

Sicherheitskräfte würigten aufkommende Proteste ab, die Kenyatta-Regierung agitierte gegen die Opposition und schikanierte ihre Führer und Finanziers, einige wurden des Hochverrats beschuldigt. Ein kanadisch-kenianischer Anwalt mit doppelter Staatsbürgerschaft wurde festgenommen und des Landes verwiesen, nachdem er gewagt hatte, Odinga während einer Protestkundgebung im Januar als „Volkspräsidenten“ zu verleiden.

Inzwischen hat sich die Lage beruhigt, besonders nachdem sich Kenyatta und Odinga im März überraschend trafen und per Handschlag eine Waffenruhe eingingen. Die Legitimität der Präsidentschaft Kenyattas wird weiter bezweifelt, aber nicht mehr gerichtlich in Frage gestellt. Die meisten Änderungen des Wahlgesetzes, die das Parlament kurz vor der Wahlwiederholung verabschiedet hatte, haben die Richter wiederaufgehoben. Der Kampf für ein faires und transparentes Wahlsystem geht weiter. (as)

mehr Beamten und besserer Ausstattung. Verhaltensregeln wurden veröffentlicht, Richter überprüften die kenianischen Gesetze, um sicherzustellen, dass sie der neuen Verfassung entsprechen. Der wachsende Einfluss unabhängiger Gerichte half zudem, internationale Investoren anzulocken, die Rechtsstaatlichkeit schätzen.

Schon vor Annullierung der Wahlen hatte die Justiz begonnen, ihre Bedeutung geltend zu machen. In dutzenden Fällen setzten die Richter Gesetze außer Kraft, die die Exekutive gegen die Legislative durchgesetzt hatte. Damit verhinderten die Gerichte drakonische Verfassungszusätze, die Freiheit und Privatsphäre der Bürger unter dem Vorwand von Sicherheit und Terrorismusbekämpfung gefährdet hätten. Die Gerichte schützten auch die Medienfreiheit und die Unabhängigkeit des Obersten Rechnungsprüfers. Die Öffentlichkeit begrüßte das, denn die Menschen begreifen, dass die Justiz die verfassungsmäßigen Prinzipien verteidigt.

EIN WEITER WEG

Die Justiz hat natürlich noch einiges zu tun. Die große Frage ist, wie mit Korruption und Straflosigkeit umzugehen ist. Sie treten meist im Doppel auf und haben das Potenzial, bei den Bürgern eine gefährliche Apathie auszulösen. Selbst Präsident Kenyatta fordert von den Gerichten eine Lösung dafür.

Maraga ist sich der Tragweite bewusst und hat eine Sonderabteilung für Korruptionsfälle eingerichtet. Zu den Mitgliedern der Anwaltsvereinigung des Landes sagte er im August 2018: „Wir sagen entweder nein zu Straflosigkeit und erlangen Wohlstand, oder wir schweigen und gehen zugrunde.“

Natürlich müssen die Gerichte gewissenhaft arbeiten und solide Urteile fällen. Im September 2018 kam das neue Strafverfahrensbuch heraus, ein juristisches Handbuch zur Umsetzung der jungen Verfassung. Maraga hält es für einen weiteren Schritt hin zu einer „zweckmäßigen, robusten, bodenständigen und patriotischen Rechtsprechung, die Werte, Prinzipien und Ziele aller Kenianer widerspiegelt“.

Maraga weiß, dass Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen werden müssen, und fordert die Kenianer auf, dazu beizutragen. Er warb dafür, wachsam zu sein hinsichtlich Korruption und Straflosigkeit und betonte die wichtige Rolle von Medien, Zivilgesell-

schaft und Bürgern. Der Oberste Richter warnte auch, die Verfassung sei „hohl“, wenn Menschenrechte – inklusive sozioökonomischer Rechte – nicht geachtet würden.

Der Generalstaatsanwalt von Kenia, Paul Kihara, unterstützt diese Ansicht. „Die Justiz muss verfassungsrechtlich und operativ unabhängig sein“, sagte er. „Die Entscheidung des Gerichts muss von allen respektiert werden, egal wie mächtig oder einflussreich sie auch sein mögen.“ Er betonte, Richter und Magistrate „sollten auf Grundlage von Recht und Recht allein entscheiden können“.

Politische Entscheidungsträger neigen jedoch zu Rachsucht. Die Justiz bekämpft zweifelsohne tiefgreifende systemische Probleme und hat sich durch die

Mwili, stellvertretende Oberste Richterin, der Bestechung beschuldigt wurde und vor Gericht muss, ist wenig hilfreich. Noordin Hadsch, der Direktor der Staatsanwaltschaft, hat Anklage gegen sie erhoben. Mwili beteuert ihre Unschuld und sagt, die angeblich korrupten Transaktionen seien rein geschäftlich und völlig korrekt gewesen.

Für die Justizdienstkommission, die die Gerichte kontrolliert, ist der Fall ein Alptraum. Nach der Wahlannullierung riecht die Klage der Obersten Staatsanwaltschaft nach Rache. Ihr ursprünglicher Plan diesbezüglich war geradezu lächerlich: Niederrangige Richter sollten den stellvertretenden Obersten Richter anklagen. Schließlich entschied Maraga als Oberster Richter, eine spezielle Gruppe aus fünf Richtern dafür



Die Kenianer haben die Nase voll von Korruption.

Wahlannullierung neue Feinde gemacht. Ein ernstes Problem ist auch, dass viele Fälle auf Bearbeitung warten. Bei der letzten Zählung waren mindestens 110 000 Fälle seit mehr als fünf Jahren anhängig. Man hoffte, die Zahl würde bis Ende 2018 auf null sinken, aber dem stand das gekürzte Budget entgegen. Auch der Ausbau der Infrastruktur – die landesweite Einrichtung neuer Gerichte und Verbesserung der IT-Netzwerke – zieht sich wegen Geldmangels hin.

Die größte Herausforderung aber ist wohl, dass die Justiz selbst als glaubwürdig angesehen wird. Dass Philomena Mbete

einzusetzen. Das ganze Verfahren ist jedoch schräg, weil die betroffenen Richter den Fall eines ihnen formal vorgesetzten Richters entscheiden müssen.

Die Kenianer beobachten genau, wie die Justiz den Prozess gegen einen der Ihren führt. Was sie sehen wollen, ist Fairness, Rechtstreue und nicht zuletzt Gerechtigkeit.



ALPHONCE SHIUNDU
ist ein kenianischer Journalist,
Redakteur und Faktenchecker
in Nairobi.
<https://twitter.com/Shiundu>

Bürger wehren sich gegen Korruption

Mit den Stadtverwaltungen kommt die Regierung am dichtesten an die Bürger heran. Aufgrund des Verhaltens vieler Beamter sind lokale Dienstleistungen in Tansania jedoch problematisch. Zu den wiederkehrenden Problemen gehören schlechte Regierungsführung, Rechtsbeugung und Korruption.

Von Lawrence Kilimwiko

Korruption ist für Tansanier Teil des täglichen Lebens. Lokale Beamte nehmen Bestechungsgelder für verschiedene Dienstleistungen, so etwa für die Ausstellung von Führerscheinen, für den Zuschlag einer Ausschreibung an Privatfirmen oder die Zuteilung eines Marktstandes. Im Gesundheitssektor verkaufen Angestellte Medikamente, die sie aus öffentlichen Krankenhäusern gestohlen haben. Außerdem müssen Patienten Schmiergelder zahlen, um Medikamente zu bekommen oder überhaupt einen Arzt zu sehen.

Gerichtsangestellte verlangen Geld, um Fälle anzuschreiben oder sie zu verzö-

gern. Amtsrichter nehmen Schmiergeld und verhängen daraufhin milde Urteile, reduzierten Strafen oder lassen Inhaftierte auf Kaution frei. Im Bildungssektor nehmen Lehrer Bestechungsgeld, um Schüler das Examen bestehen zu lassen und sogar dafür, dass Kinder in der Schule angemeldet werden können. Auf der anderen Seite wiederum bezahlen sie selber Schmiergeld, um befördert oder an eine gewünschte Stelle versetzt zu werden.

Korruption verhindert nicht nur gute Regierungsführung, sondern ist auch eine Bedrohung für Frieden, nationalen Zusammenhalt, Chancengleichheit und Sicherheit. Tansanias Gesetz zur Prävention und Bekämpfung der Korruption definiert Korruption als „Machtmissbrauch zum privaten Vorteil“. Sie kann als schwerwiegend oder geringfügig klassifiziert werden, abhängig von den Geldsummen und dem Sektor, wo sie stattfindet.

Schwerwiegende Korruption betrifft Auftragsvergaben der Regierung, Privatisierungsprozesse, Finanzierung von Wahlen,

Steuern und Zollabfertigung. Im Gegensatz dazu findet man geringfügige Korruption auf allen niedrigeren Ebenen der Gesellschaft. In den jährlichen Berichten des tansanischen Amtes für Prävention und Bekämpfung von Korruption (Prevention and Combating of Corruption Bureau, PCCB), das vom Parlament eingerichtet wurde, stehen lokale Behörden immer ganz oben auf der Liste von korrupten öffentlichen Einrichtungen. Sosthenes Kibwego, Leiter des Regionalbüros des PCCB in Dodoma, berichtet, dass in seiner Region in der zweiten Hälfte des Jahres 2017 in 149 Korruptionsfällen Staatsbeamte verwickelt waren und in „73 Fällen Beamte der Lokalverwaltung“.

Präsident John Magufuli hat eine Kampagne gegen schwerwiegende Korruption gestartet. Ein spezielles Gericht wurde für diese Fälle eingerichtet und korrupte Beamte gefeuert. Der Präsident bemüht sich, im öffentlichen Dienst eine allgemeine Kultur der Disziplin einzuführen.

KORRUPTION IN LÄNDLICHEN KOMMUNALVERWALTUNGEN

Ländliche Kommunen leiden am meisten unter Korruption. Aufgrund geringer Bildung und lang andauernder Marginalisierung ist es ein Großteil der ländlichen Bevölkerung gewohnt, von kommunalen Beamten schlecht behandelt zu werden. Aus Angst sind sie den Beamten gegenüber unterwürfig und loyal. Sie kennen nur einen einzigen Weg, wie man Dinge erledigen kann: durch Bestechung. Geringfügige Korruption ist Teil des täglichen Lebens.

Es gibt wachsende Befürchtungen, dass die Anti-Korruption-Initiative endet, sobald der Präsident abtritt. Internationale Organisationen unterstützen Anti-Korruption-Projekte, zum Beispiel die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).

Die Europäische Union und das Tansania-Büro der KAS setzen ein Projekt von 2,5 Milliarden tansanischen Schilling (rund 950 000 Euro) um, damit die Bevölkerung gestärkt wird, um lokale Korruption bekämpfen zu können. Das Projekt heißt „United for Our Rights“.

Die Partner sind zwei tansanische Nichtregierungsorganisationen, die „Civic Education Teachers Association“ (CETA) und „Actions for Democracy and Local Governance“ (ADLG). Das Projekt wird in sieben Regionen Tansanias durchgeführt,



Dorfbewohner bei einer vom „United for Our Rights“-Projekt in Kalole, Tansania, organisierten Versammlung.



in denen insgesamt 11 Millionen Menschen leben, was ungefähr 25 Prozent der tansanischen Bevölkerung ausmacht.

Indem lokale Gemeinschaften unterstützt werden, „können wir unsere Ziele erreichen, nämlich weniger Korruption, mehr Rechenschaftspflicht und mehr Transparenz“, sagt Daniel El-Noshokaty, Direktor der örtlichen KAS. Projektmanagerin Maria Kayombo erklärt, dass das Projekt darauf abzielt, „die Dorfbewohner aufzuklären, was ihre Rechte sind und wie sie gegen Korruption vorgehen können“.



Darüber hinaus stärkt das Projekt zivilgesellschaftliche Organisationen, inklusive Community-Radios. Laut Kayombo können Radios „den Dialog zwischen den Menschen und den lokalen Behörden erleichtern, so dass es weniger Korruption in den Orten gibt“.

Mittels Community-Radios können Menschen auf dem Land nicht nur von aktuellen Ereignissen erfahren und Informationen teilen, sondern auch ihre Meinung mitteilen. So werden die Bürger gestärkt und können sozialen Wandel herbeiführen.

RECHTE DER DOFBEWOHNER

Das Dorf Kalole ist einer der Orte, wo dieses Projekt durchgeführt wird. Auf einer öffentlichen Versammlung beschwerten sich die Dorfbewohner über zu wenig Transparenz im Management von öffentlichen Dienstleistungen. Als Beispiel wiesen sie auf ihre Dorfapotheke hin. Bis vor kurzem war den Bewohnern von Kalole gar nicht klar, dass laut den tansanischen Gesundheitsrichtlinien alle Apotheken alle Informationen zu den erhältlichen Medikamenten auf ihrem

schwarzen Brett aushängen müssen. Das machte Korruption leicht: Uninformierte Patienten waren gezwungen, auch für Medizin zu bezahlen, die ihnen eigentlich kostenlos zustand.

Dank dieses Projektes erfahren die Bürger mehr über ihre Rechte. Der Dorfvorsteher von Kalole, Ramadhani Ngakonda, sagt, dass die Dorfversammlungen einen „gesunden Dialog“ bezüglich allem, was Korruption, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Dienstleistungen betrifft, anstoßen können.

Shaibu Lipwata ist einer der Dorfbewohner in Kalole, der ein Training über gute Regierungsführung mitgemacht hat. Er beschreibt Korruption als eine „Krankheit“, die die Entwicklung behindert. „Wir müssen unsere Forderung nach Rechenschaftspflicht und Transparenz mit lauter Stimme vorbringen“, meint Lipwata.

LAWRENCE KILIMWIKO

ist Journalist und lebt in Dar es Salaam, Tansania.

lkilimwiko@yahoo.com

Folgen Sie uns auf Twitter!

Wenn Sie wissen wollen, was auf unserer Website passiert, können Sie uns auf Twitter folgen.





Freigelassene Häftlinge im Januar 2018.

Überfüllte Gefängnisse

Die Gefängnisse in Burundi sind hoffnungslos überbelegt. Auch eine Begnadigung von 2000 Häftlingen durch den Präsidenten hat das Problem nicht nachhaltig gelöst. Nötig wären unter anderem eine Begrenzung der Untersuchungshaft auf das rechtliche Limit, Alternativen zur Haftstrafe und Präventionsarbeit.

Von Mireille Kanyange

Ende November 2018 saßen offiziellen Zahlen zufolge 10 987 Menschen in Burundis Gefängnissen ein, die nur für knapp 4195 Häftlinge ausgelegt sind. Insgesamt verfügt das Land über 11 Gefängnisse sowie zwei Einrichtungen für jugendliche Straftäter.

Acht der 18 Provinzen des Landes haben überhaupt kein Gefängnis, die anderen platzen aus allen Nähten. Allerdings waren mehr als die Hälfte der Insassen Angeklagte, denen noch nicht der Prozess gemacht worden war. Diese wurden zum Teil erheblich länger festgehalten als die 14 Tage, die Untersuchungshaft in Burundi von Rechts wegen dauern darf.

Überbelegung ist das größte Problem, unter dem die Gefängnisse beziehungsweise deren Insassen leiden. Weitere Probleme bestehen darin, dass die Gebäude sehr alt sind, weshalb verschiedene Gruppen von Häftlingen darin schlecht voneinander getrennt werden können, und das Budget nicht ausreicht, um für gutes Essen, Kleidung, Hy-

giene und medizinische Versorgung der Gefangenen zu sorgen. All das macht die Haftbedingungen extrem schlecht. Auch mangelt es an Personal, und die Häftlinge werden kaum auf ein Leben nach der Haft vorbereitet.

Nazim Yadat, Koordinator beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (International Committee of the Red Cross – ICRC), weist zudem darauf hin, dass viele Häftlinge keine anwaltliche Unterstützung erhielten. In seinen Augen wird die Untersuchungshaft missbraucht, da Angeklagte mit diesem Instrument ohne Prozess oft für lange Zeit eingesperrt würden. Nötig seien auch Alternativen zur Haftstrafe sowie Präventionsarbeit. Eine hohe Rückfallquote trägt zur Überbelegung bei.

STEIGENDE ZAHLEN

Nach Angaben der Menschenrechtsorganisation Association Burundaise pour la pro-

tection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), die seit 2015 vom Exil aus arbeitet, hat die Zahl der Insassen in Burundis Gefängnissen stark zugenommen. Beispielsweise stieg sie im Zentralgefängnis Mpimba in der Hauptstadt Bujumbura im Laufe des Jahres 2017 von 3141 auf 3670, im Männergefängnis von Ngozi von 1113 auf 1576 und in Gitega von 850 auf 1137.

Neben den vielen Untersuchungshäftlingen ist das auch Insassen geschuldet, die eigentlich schon hätten freigelassen werden müssen. Der parteilose Abgeordnete Fabien Banciryanino hat eine Liste mit den Namen von 120 Menschen vorgelegt, auf die das zutreffen soll. Auch der burundische Vize-Präsident Gaston Sindimwo räumte im Juli bei einer Feier zum Nelson-Mandela-Gedenktag im Mpimba-Gefängnis ein, dass es solche Fälle gebe. Das Justizministerium bestreitet das jedoch. Dessen Sprecher Adolphe Havyarimana sagte aber zu, dass eine Untersuchungskommission zur Aufklärung eingesetzt wird.

Ein Beispiel für widerrechtlich Festgehaltene sind neun Mitglieder des größten Oppositionsbündnisses Amizero y'Abarundi aus der Provinz Bubanza im Westen des Landes. Ihnen wird Gefährdung der inneren Sicherheit vorgeworfen. Am 10. Oktober ordnete das zuständige Gericht an, sie vorerst auf freien Fuß zu setzen. Das wurde aber nicht umgesetzt. Stattdessen wurden die Angeklagten Anfang November in das Mpimba-Gefängnis in Bujumbura verlegt. In Reaktion auf das widerrechtliche Festhalten der Oppositionspolitiker wies Agathon Rwasa, der Chef von Amizero y'Abarundi und erster Vize-Präsident der Nationalversammlung, darauf hin, dass richterliche Entscheidungen befolgt werden müssen. „Ein Gefängnisdirektor hat nicht das Recht, eine Entscheidung zu bewerten oder weitere Überlegungen dazu anzustellen.“

Justizministerin Aimée Laurentine Kanyana erklärte die mangelnde oder verspätete Umsetzung von gerichtlichen Beschlüssen mit „Unregelmäßigkeiten“. Um diese in Zukunft zu vermeiden, denke ihr Ministerium darüber nach, die Gerichte und Gefängnisse mittels einer Computersoftware zu verbinden. „Wenn ein Urteil gefällt ist, stellen die Gefängnisdirektoren das auf ihrem Computer fest“, sagte sie. Das werde das Problem der verspäteten Umsetzung beheben.



Seit April 2015 protestierten die politische Opposition und die Zivilgesellschaft gegen eine dritte Amtszeit von Präsident Pierre Nkurunziza. Bei großen Demonstrationen im ganzen Land nahmen Sicherheitskräfte Demonstranten fest, darunter Mitglieder der Oppositionspartei MSD. Sehr viele Menschen flohen ins Ausland, darunter auch MSD-Chef Alexis Sinduhije.

Nach monatelangen Unruhen wurde Nkurunziza in hochumstrittenen Wahlen im Amt bestätigt (siehe Marc Niyonkuru in der Debatte des E+Z/D+C e-Papers 2016/10). Einige der Festgenommenen wurden inzwischen wieder freigelassen, andere aber nicht. Die Opposition im Exil CNARED (Coalition National pour le Rétablissement de l'Accord d'Arusha et la Restauration d'un Etat de Droit) sowie oppositionelle Gruppen im Land bezeichnen diese Häftlinge als politische Gefangene. Offiziell gibt es aber keine politischen Gefangenen. Ethnische, politische oder religiöse Gründe dürfen keine Rolle beim Verhängen einer Freiheitsstrafe spielen.

SCHWANGERE, KRANKE UND ALTE ENTLASSEN

Der Präsident macht regelmäßig von seinem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch, Häftlinge zu begnadigen. So ließ er 2010 mehr als 1300 Gefängnisinsassen frei, 2012 alle schwangeren Frauen und stillenden Mütter sowie unheilbar Kranken, deren Krankheit weit fortgeschritten war, außerdem alle Gefangenen, die älter als 60 oder jünger als 18 Jahre alt waren. Ausgenommen waren Verurteilte wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und

Vergewaltigung. Im Rahmen der jüngsten und bisher größten Begnadigung 2018 kamen mehr als 2000 Häftlingen frei.

Das Ziel, damit die Gefängnisse zu entlasten, wurde laut Félix Niragira, Vorsitzender der Justizkommission des Senats, allerdings nur sehr unzureichend erreicht. Besuche von Mitgliedern der Kommission in zehn Haftanstalten des Landes hätten ergeben, dass dort 8583 Menschen einsaßen, während der Platz nur für 3800 vorgesehen war. Das war nach der Umsetzung der Begnadigungen.

Die meisten Verfassungen räumen dem Staatsschef das Recht ein, verurteilte Straftäter zu begnadigen. Allerdings weisen Juristen darauf hin, dass das Instrument für besondere Einzelfälle gedacht ist. Seine Intention ist nicht, dem Präsidenten die Macht zu geben, willkürlich Urteile zu widerrufen oder Gerichtsverfahren zu umgehen.

Auch die Menschenrechtsorganisation APRODH sieht die Begnadigungen in Burundi kritisch und nicht als alleinige Lösung an. Zusätzlich müssten die Verfahren von Insassen in Untersuchungshaft vorangebracht, mehr Angeklagte auf Kautions aus der U-Haft entlassen und Freisprüche in die Tat umgesetzt werden.

Das Instrument der Begnadigung durch den Präsidenten sei nur in sehr wenigen Fällen hilfreich, sagt der Leiter der staatlichen Gefängnisbehörde, Gervais Hajayandi. Die Lage sei kurzfristig etwas entschärft worden. Aber die Zahlen stiegen seitdem schon wieder an. Seit den Entlassungen seien bereits mehr als 1000 Wiederholungstäter registriert worden. Seine Behörde habe nach intensiven Beratungen beschlossen, die Aufnahme in den Haftanstalten zu beschränken.

Jean-Marie Nshimirimana, Leiter der Organisation Ntabariza, die sich für die Rechte von Gefangenen und ihren Familien einsetzt, betont: „Die Freiheit ist die Regel, Untersuchungshaft die Ausnahme.“ Gerade vor dem Hintergrund der schlechten Bedingungen, unter denen Gefangene in burundischer Haft lebten, müsse dieses Prinzip angewendet und die Verfahren beschleunigt werden.



MIREILLE KANYANGE
ist Journalistin und Reporterin
bei Radio Isanganiro in
Burundi.
mika.kanyange@gmail.com



Liberias Landfrauen haben nun Rechtsanspruch auf ihre Böden.

Ein historischer Schritt

Liberias Landrechtsreform trägt dazu bei, den Frieden zu sichern. Der neue Land Rights Act schützt ausdrücklich gewohnheitsrechtlichen Landbesitz. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben auf den Gesetzgebungsprozess maßgeblichen Einfluss genommen.

Von Sahr Nouwah und Roselyn Korleh

Nachdem die beiden Kammern des liberianischen Parlaments das Gesetz beschlossen hatten, setzte es Präsident George Weah mit seiner Unterschrift im September 2018 in Kraft. Es ist das Ergebnis einer langen Debatte. Am wichtigsten und schwierigsten war es, die Sicht der ländlichen Gemein-

schaften einzubeziehen, die lange von politischen Prozessen ausgeschlossen waren. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben ihnen Stimmen verliehen.

Erstmals in Liberias Geschichte schützt nun ein förmliches Gesetz das Gewohnheitsrecht der Dorfgemeinschaften. Zu den neuen Regelungen gehören folgende Punkte:

- Ländliche Gemeinschaften bestimmen selbst, wer zu ihnen gehört; sie dürfen dabei aber Anwohner und Minderheiten weder benachteiligen noch ausgrenzen.
- Gemeinschaftsmitglieder gelten nun als Privatbesitzer der Böden, die sie gewohnheitsrechtlich nutzen.

- Gewohnheitsrechtlicher Besitz wird mit mündlichen Zeugenaussagen belegt, sodass Urkunden und andere Dokumente nicht gebraucht werden.
- Frauen, Jugendliche und Angehörige von Minderheiten haben gleichberechtigten Anspruch auf das Land der Vorfahren und gleiche Nutzungsrechte.
- Die örtlichen Gemeinschaften regeln die Landnutzung selbst und müssen dafür Gremien schaffen, die im Konsens entscheiden, wobei Männer, Frauen und Jugendliche gleichberechtigt vertreten sein müssen.
- Außenstehende können auf Land, das einer traditionellen Gemeinschaft gehört, ohne deren freiwilliger, vorheriger, auf umfassenden Informationen beruhender Zustimmung keine Investitionen tätigen.
- Angehörige der traditionellen Gemeinschaften können für ihren Lebensunterhalt auch Land nutzen, das als Schutzgebiet ausgewiesen ist.

Das Gesetz soll Probleme lösen, die in der Vergangenheit zu Spannungen und Gewalt geführt haben. Liberia wurde schon 1847 ein unabhängiger Staat. Obwohl es keine Kolonie war, prägten es imperialistische Machtverhältnisse. Die Republik wurde von freigelassenen Sklaven aus den USA gegründet und dominiert. Sie und ihre Nachfahren stützten sich auf förmliche Gesetze, welche der Staat landesweit durchsetzen konnte. Dagegen lebte die ländliche Bevölkerung in der Regel entsprechend den Traditionen der verschiedenen Stämme.

Es gab mithin zwei Arten von Landbesitz: gewohnheitsrechtlichen und formal erfassten. Die Dorfbevölkerung nutzte

das Land für Äcker und Viehhaltung. In den Wäldern jagte sie Tiere und sammelte pflanzliche Ressourcen. Streit untereinander regelte sie entsprechend den Traditionen, aber wenn sie mit Angehörigen der dominanten Schichten in Konflikt geriet, konnte sie ihre Rechte nicht mit Dokumenten belegen. Meist setzte sich die städtische Elite in solchen Fällen durch.

Über viele Jahrzehnte hinweg herrschte somit in Liberia ein mehrschichtiges Landrechtssystem, das auf Gesetzgebung, aber auch auf Stammetraditionen beruhte. Das führte zu permanenten Spannungen und regelmäßigen Konflikten. Die arme Landbevölkerung konnte sich nicht

auf den Schutz staatlicher Stellen verlassen. Wegen Bergbau und im Großmaßstab betriebener Waldrodungen mussten viele Menschen ihr Heim verlassen. Kleinbauern gehörte ihr Land nur gewohnheitsrechtlich, während das Gesetz große Plantagen schützte.

Besonders brutal eskalierte die Gewalt während Liberias Bürgerkrieg von 1989 bis 2003. Nach dem Comprehensive Peace Agreement von Accra 2003 und dank des Blauhelmeinsatzes UNMIL konnten 2005 Wahlen stattfinden. Ellen Johnson Sirleaf wurde Präsidentin. Das Friedensabkommen erkannte an, dass ungelöste Landkonflikte eine Ursache des Gewaltkonflikts gewesen

Örtliche Eigenverantwortung

Aus Sicht der Welthungerhilfe ist das neue Landrecht Liberias ein Meilenstein auf dem Weg zu einer selbstbestimmten ländlichen Entwicklung. Da es mit breiter öffentlicher Beteiligung formuliert wurde, entspricht es sowohl der Geschichte des Landes als auch den aktuellen Notwendigkeiten. Beides ist wichtig – und zwar besonders in einer von Bürgerkrieg schwer traumatisierten Gesellschaft.

„Land grabbing“ ist in vielen Entwicklungsländern ein ernstes Problem. Menschen werden aus ihren Dörfern vertrieben und ihrer Lebensgrundlage beraubt, weil Regierungen die ländliche Entwicklung schnell vorantreiben wollen und zu diesem Zweck private Investitionen in Agrarregionen fördern. Gewohnheitsrechte übergehen sie dabei allzu oft. Wegen solch fehlgeleiteter Politik brauchen manche Menschen heute sogar humanitäre Hilfe.

Diese Art von Landraub geschieht in komplexen sozialen Kontexten mit vielen Akteuren und weit divergie-

renden Interessen. Angesichts dieser Vielschichtigkeit setzt das „Land for Life“-Programm der Welthungerhilfe, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt wird, auf Multi-Stakeholder-Partnerschaften zur Regelung von Landfragen. Es geht darum, Staat, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft in die Debatte einzubeziehen, um gemeinsam zu lernen und neue Perspektiven zu entwickeln.

Das Konzept ist innovativ, weil kein vordefiniertes Ergebnis angestrebt wird. Das Ziel ist vielmehr, die Partner auf der Basis einer gemeinsamen Bewertung von Chancen und Risiken in die Lage zu versetzen, eigene und langfristig wirksame Lösungen zu finden. In Anerkennung bestehender Machtverhältnisse unterstützt die Welthungerhilfe dabei besonders örtliche Gemeinschaften und deren Vertreter. Sie müssen sich artikulieren und ihre Rechte einfordern können.

In Liberia haben sich viele unabhängige Organisationen in der Civil Society Working Group on Land Rights zusammengeschlossen und so starken Einfluss auf die jüngste Landrechtreform genommen. Ihre landesweite Kampagne wurde von internationalen Partnern unterstützt (unter anderen International Land Coalition, Oxfam und Welthungerhilfe). Mit zeitnahe und flexibler Unterstützung – inklusive finanzieller Zuschüsse – stärkten sie die Stimmen und die Kreativität der Zivilgesellschaft. Selbstverständlich müssen bei solchen Kampagnen zivilgesellschaftliche Organisationen vor Ort das Ruder in der Hand haben.

Das neue Gesetz ist erst seit wenigen Wochen in Kraft, seine Wirkung lässt sich also noch nicht beurteilen. Die internationale Erfahrung lehrt aber, dass Gesetzesanspruch und Gesetzeswirklichkeit häufig auseinanderklaffen, sodass es jetzt auf gute Umsetzung ankommt.

Eine erste Lektion der „Land for Life“-Initiative ist jedenfalls, dass viel Zeit nötig ist, um viele Interessengruppen einzubeziehen und Ver-



trauen aufzubauen. Derweil sind aber Lösungen, die in auf breite Inklusion ausgerichteten Verhandlungsprozessen gefunden werden, oft nachhaltig und haben dabei das Potenzial, Strukturen langfristig zu ändern. Folglich ist der neue Land Rights Act Liberias ausgesprochen vielversprechend. Positiv ist zudem das ausgeprägte Engagement der Zivilgesellschaft, das zu wirksamer Rechtsdurchsetzung beitragen dürfte. Mit BMZ-Unterstützung begleitet das „Land for Life“-Programm ähnliche Initiativen in Sierra Leone, Burkina Faso und Äthiopien.



CONSTANZE VON OPPELN ist bei der Welthungerhilfe in Bonn

verantwortlich für die „Land for Life“-Initiative.

constanze.vonoppeln@welthungerhilfe.de

waren. Wie Stanley Toe, der heute die liberianische Landbehörde leitet, sich erinnert, wollte das neue Staatsoberhaupt das Thema angehen. Sirleaf sei klar gewesen, dass diese Fragen gelöst werden mussten, wenn nicht neue Konflikte ausbrechen sollten. In der Folge richtete das Parlament 2009 die Landkommission ein, der auch Vertreter der Zivilgesellschaft angehörten. Toe sagt, sie hätten im Lauf der Jahre sehr wichtige Beiträge geleistet.

Die Landkommission hatte die Aufgabe, ein politisches Konzept zu formulieren. Zu diesem Zweck beriet sie sich im ganzen Land mit Interessengruppen, sammelte umfangreiche Daten und Belege und prüfte rechtliche Prinzipien. Im März 2013 machte sich die Regierung die Kommissionsvorschläge zu eigen. Dem neuen Konzept zufolge gibt es in Liberia seither vier Kategorien von Grundbesitz:

- öffentliches Land gehört dem Staat, wird von ihm aber derzeit nicht genutzt,
- staatliches Land wird für Behördengebäude und ähnliche Zwecke verwendet,
- gewohnheitsrechtliches Land gehört ländlichen Gemeinschaften und bildet deren Lebensgrundlage, und
- Privatland gehört individuellen Personen.

Das neue Konzept fand breiten Anklang. Es wurde indessen schnell klar, dass ein Gesetz nötig war, um Landangelegenheiten konsistent zu regeln und gleichen Rechtsschutz für alle Besitzkategorien zu gewährleisten. Das Gesetzgebungsverfahren begann, stieß aber immer wieder auf Schwierigkeiten.

Frances Greaves, die Gründerin der unabhängigen Organisation Voice of the Voiceless, berichtet, dass Abgeordnete immer wieder wichtige Rechtsprinzipien verwässerten. Mächtige Politiker und einflussreiche Interessengruppen bemühten sich nach Kräften, die marginalisierte Landbevölkerung abermals auszugrenzen. Die Debatte kam jahrelang kaum voran.

In Reaktion auf die Bremser gründeten die Rights and Rice Foundation, das Sustainable Development Institute und andere unabhängige Organisationen die Civil Society Working Group on Land Rights. Gemeinsam formulierten sie klare Kritik an dem Gesetzentwurf, der im August 2017 die untere Parlamentskammer passierte. Besonders wichtig waren dabei die folgenden Mängel:

- Die Rechte von Frauen wurden gar nicht anerkannt.
- Allzu große Flächen von Gemeinschaftsland wurden als öffentlich deklariert, sodass die Regierung darüber hätte verfügen können, obwohl örtliche Gemeinschaften ökonomisch davon abhingen.
- Es gab keine Bestimmungen, die garantierten, dass Investitionen oder Verpachtung von Gemeinschaftsland nur mit freier, vorheriger und kundiger Zustimmung möglich wären.

ALLE RELEVANTEN INTERESSENSGRUPPEN

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen taten mehr, als Abgeordnete zu umwerben und an behördlich einberufenen Treffen teilzunehmen. Wichtiger war, dass sie die Diskussion mit allen relevanten Interessengruppen suchten – und dabei besonders auf die Beteiligung der Landbevölkerung achteten.

Laut Alphonso B. Henries vom Liberia Land Reform Movement war es sehr wichtig, dass zivilgesellschaftliche Organisationen schon auf der Graswurzelebene aktiv waren. Sie kannten die Dorfgemeinschaften und deren Bedürfnisse und waren obendrein in der Lage, die Leute politisch zu mobilisieren. Henries sagt aber auch, dass ihr Ansatz darin bestand, Gräben zu überbrücken, und sie deshalb nicht die Konfrontation, sondern das Gespräch suchten.

Ihre Rolle war entscheidend, denn eine der größten Schwierigkeiten war es, dass das dörfliche Gewohnheitsrecht kaum dokumentiert war. Unterschiedliche Gegenden Liberias und unterschiedliche Stämme haben auch unterschiedliche Traditionen, die mündlich überliefert wurden. Dass viele Gemeinschaften im Krieg vertrieben worden waren, machte die Dinge nicht einfacher. Zivilgesellschaftliches Engagement befähigte die Landbevölkerung, in der Analfabetismus noch verbreitet ist, ihre Vorstellungen zu formulieren.

Zugleich war großer Handlungsbedarf offensichtlich, denn die Regierung wollte das Wirtschaftswachstum antreiben und verkaufte zu diesem Zweck nicht nur Land, sondern vergab auch Lizenzen für den Bergbau und die Forstwirtschaft. Dabei kamen auch ausländische Investoren zum Zug, aber die Entwaldung beschleunigte sich (siehe Silas Kpanan'AYoung Siakor in D+C/E+Z 2013/10, S. 366). Viele Menschen

wurden von ihrem Land vertrieben. Da die betroffenen Gemeinschaften vielfach jahrzehntelang die Böden bewirtschaftet hatten, sagt E. Musu Coldman vom National Council of Chiefs and Elders noch heute, dass sie zumindest hätten zurate gezogen werden müssen.

Die jüngsten Wahlen fanden 2017 in Liberia statt. Erstmals seit 70 Jahren übergab eine gewählte Regierung der nächsten friedlich die Macht. Viele Abgeordnete verloren ihr Mandat und wurden von anderen Politikern ersetzt. Als der neue Präsident, George Weah, in seiner Antrittsrede von der „fundamentalen Landfrage“ sprach, eröffnete er neue Perspektiven in der lange währenden Debatte. Neu konstituierte Parlamentsausschüsse machten sich an die Arbeit, und in diesem Sommer wurde schließlich das neue Gesetz verabschiedet. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist der Schutz des gewohnheitsrechtlichen Landbesitzes besonders positiv.

Die Reform ist ein wichtiger Schritt zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung. Laut Senator George Tengbeh, der im Oberhaus Lofa County vertritt, reduziert sie die Wahrscheinlichkeit von Gewalt. Es sei aber noch viel zu tun, um die wirkungsvolle Umsetzung des neuen Gesetzes sicherzustellen. Aus Tengbehs Sicht muss die Bevölkerung nun über die neue Rechtslage aufgeklärt werden. Er erwartet mit gutem Grund, dass zivilgesellschaftliche Organisationen sich an dieser Arbeit beteiligen werden: Menschen können ihre Rechte nun einmal nur wahrnehmen, wenn sie diese auch kennen.



SAHR NOUWAH
arbeitet in Liberia für die Welthungerhilfe. Er leitet ihr Landrechtprogramm in enger Zusammenarbeit mit

liberianischen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Diese Arbeit wird sowohl vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung als auch von der Europäischen Kommission unterstützt. sahr.nouwah@welthungerhilfe.de



ROSELYN KORLEH
arbeitet für die Rights and Rice Foundation, einer führenden Stimme in der liberianischen Civil Society

Working Group on Land Rights. rtkorleh@gmail.com

Höhere Investitionsneigung

Um Armut zu bekämpfen, muss die Privatwirtschaft gedeihen und Arbeitsplätze schaffen. Rechtssicherheit ist dafür eine wichtige Grundlage.

Von Christiane Rudolph

Ein gutes Investitionsklima schafft Anreize für privatwirtschaftliche Akteure – vom Kleinstunternehmer bis zum multinationalen Unternehmen. Der Begriff „Investitionsklima“ umfasst die politischen, rechtlichen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen, die unternehmerische Chancen und Risiken beeinflussen. Unternehmer legen Wert auf Verlässlichkeit, so dass unkalkulierbare Risiken sie tendenziell von Investitionen abschrecken.

Eine zentrale Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Eigentumsrechte zu. Hierzu zählen beispielsweise Klarheit und Schutz der Landrechte, aber auch die Durchsetzbarkeit von Verträgen sowie möglichst geringe Korruption und Kriminalität. Investoren wollen sicher sein, dass sich Konkurrenten nicht durch Kontakte oder Geld Wettbewerbsvorteile verschaffen – und dass sie Verträge gerichtlich durchsetzen können, falls ein Geschäftspartner verbindliche Vereinbarungen nicht einhält.

Es kommt nicht nur auf die jeweiligen nationalen Gesetze an, sondern auch darauf, wie sie angewendet werden. Es gibt weltweit große Unterschiede sowohl in der Qualität des jeweiligen Rechtsrahmens als auch in der Rechtspraxis. Das Zusammenspiel von Judikative, Legislative und Exekutive ist vielschichtig. Grundsätzlich gibt es überall Differenzen zwischen dem, was „de jure“, und dem, was „de facto“ gilt. Intransparenz, übertrieben komplexe oder mehrdeutige Regelwerke werden als erhöhtes Risiko wahrgenommen.

In privaten Verträgen können Partner vereinbaren, welches Recht angewandt werden soll. In der Folge können deutsche Gerichte für Investitionen in Afrika zuständig sein, denn es muss nicht automatisch das Recht des Investitionsstandortes sein. Insbesondere bei Unsicherheiten im Hinblick

auf die Durchsetzung des lokalen Rechts kann die Vereinbarung einer anderen Jurisdiktion Unternehmern die Investitionsentscheidung erleichtern.

Je verlässlicher der Rechtsrahmen ist, desto wahrscheinlicher ist es jedenfalls, dass vielversprechende Investitionsideen auch verwirklicht werden. Rechtssicherheit bedeutet, dass sich Risiken besser abschätzen und eingrenzen lassen. Das gilt für alle Unternehmen, für heimische ebenso wie ausländische. Für ausländische Investoren stellt sich allerdings immer auch die Frage, ob sie auf dem fremden Markt auch fair behandelt werden.

Auslandsinvestitionen bringen eine Volkswirtschaft voran. Sie schaffen Arbeitsplätze, und häufig wächst auch das

men zu schaffen. Weniger Rechtssicherheit kann aber auch zu weniger Konkurrenz auf dem heimischen Markt führen, was lokale Unternehmen zu ihrem Vorteil nutzen können. Sie können dann höhere Preise verlangen und haben weniger Grund zur Sorge, dass qualifizierte Arbeitskräfte bei der Konkurrenz einen besser bezahlten Job finden. In der Praxis arrangieren sich Firmen in Ländern mit hoher Rechtsunsicherheit oft mit staatlichen Akteuren. Im Extremfall bedient dann nur noch ein einziges Unternehmen ganze Marktsegmente. Solche Monopolisten haben oft wenig Anreiz, neue, innovative Produkte zu entwickeln und auf den Markt zu bringen. Das ist für das Unternehmen angenehm, bedeutet aber für die Verbraucher große Nachteile und ist für die Volkswirtschaft als ganze schädlich.

Neben dem allgemeinen Rechtsrahmen spielen die spezifischen Regelungen und ihre Durchsetzung eine wichtige Rolle für Investitionsentscheidungen, etwa im



Arbeiterin in der Cracker-Fabrik des nigerianischen Familienunternehmens Beloxxi, an dem sich die DEG beteiligt.

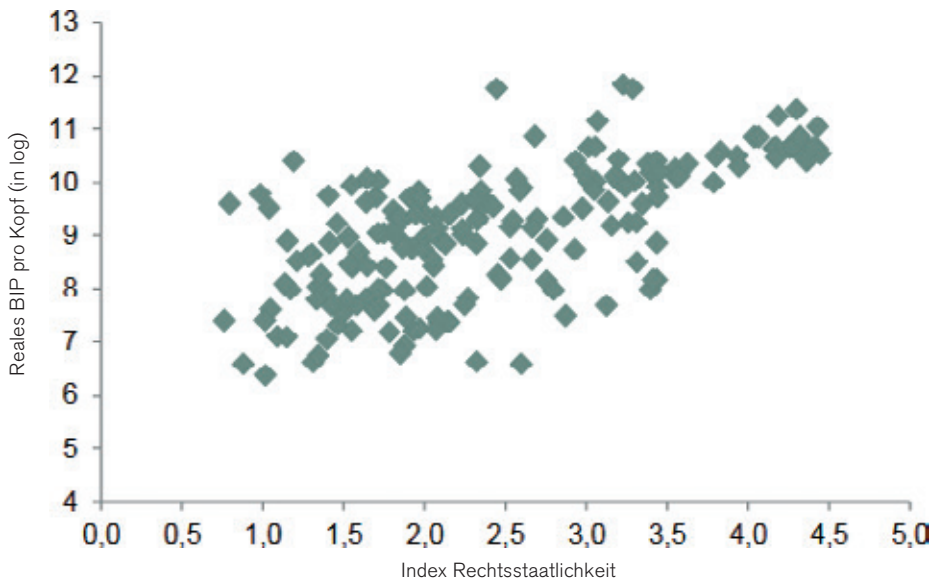
Produktangebot, sodass Verbraucher mehr Wahlmöglichkeiten haben. In Entwicklungsländern bedeuten Auslandsinvestitionen oft auch den Einsatz moderner Technologien, sodass Arbeitnehmer neue Fähigkeiten erwerben können. Zudem kann der Staat langfristig die Steuereinnahmen steigern.

Je geringer die Rechtssicherheit eingeschätzt wird, desto geringer ausgeprägt ist auch die Investitionsneigung. Somit macht Unsicherheit auch heimischen Unternehm-

Wettbewerbsrecht. Die Wettbewerbspolitik umfasst alle staatlichen Maßnahmen, die freie Konkurrenz aufrechterhalten und unlauteren Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkungen verhindern sollen.

Unstrittig ist, dass die Qualität von Institutionen sich sowohl auf das Einkommensniveau als auch auf die Einkommensverteilung auswirkt. Es ist kein Zufall, dass Rechtsstaatlichkeit positiv mit gesellschaftlichem Wohlstand korreliert (siehe Grafik nächste Seite). Ökonomi-

Rechtsstaatlichkeit und Wohlstand



Bei ihrem Gipfel in Hamburg 2017 beschlossen die G20 auf deutsche Anregung hin den „Compact with Africa“. Diese Initiative zielt darauf ab, die länderspezifischen Rahmenbedingungen zu verbessern, um privatwirtschaftliches und unternehmerisches Handeln anzustoßen. Eine stabile, berechenbare Politik sowie Schaffung der erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen sind Aufgabe der jeweiligen Regierung. Geberregierungen bieten dafür aber auch Rat und Unterstützung an, denn bessere und verlässliche Rahmenbedingungen führen langfristig zu mehr Investitionen, neuen Arbeitsplätzen und nachhaltigem Wirtschaftswachstum.



CHRISTIANE RUDOLPH
leitet in der DEG die
**Abteilung Strategie und
Entwicklungspolitische
Grundsätze.** Die DEG

(Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft) ist die Tochter der KfW Bankengruppe, die Privatinvestitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern fördert.
<https://www.deginvest.de>

sche Studien belegen, dass bessere Rechtsstaatlichkeit zu höherer Investitionstätigkeit führt. Relevant ist unter anderem eine unabhängige und funktionstüchtige Justiz, die unparteiisch

Recht spricht. Selbstverständlich müssen aber auch andere Behörden Chancengleichheit sichern, unbestechlich agieren und die Rechte aller Bürger und Unternehmen wahren.



Werden Sie
unser Fan auf
Facebook!



Begrenzte Möglichkeiten

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag sorgt seit 2002 dafür, dass nach schweren Gewaltverbrechen Verdächtige zur Rechenschaft gezogen werden können, selbst wenn ihnen in der Heimat nicht der Prozess gemacht wird. Entsprechend tätig wurden zuvor internationale Tribunale, zum Beispiel für Kriegsverbrechen in Ruanda und Jugoslawien. Zur gesellschaftlichen Aufarbeitung von Bürgerkriegen und Gewaltherrschaft sei aber mehr nötig, sagt der Göttinger Juraprofessor Kai Ambos.

Kai Ambos im Interview mit Hans Dembowski

Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) dauern lang und enden oft mit Freisprüchen. Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen äußern darüber immer wieder Unmut. Wird der IStGH seinen Aufgaben gerecht?

Ja, er macht seine Arbeit vernünftig, aber die Erwartungen sind häufig zu hoch. Der IStGH prüft in Einzelfällen, ob einem Tatverdächtigen die Verantwortung für schreckliche Verbrechen nachgewiesen werden kann. Die Verfahren dauern lange, weil die Ermittlungen unter schwierigen Bedingungen stattfinden und die Beweisführung kompliziert ist. Es geht um die konkrete Feststellung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des betreffenden Beschuldigten. Die Beteiligung und Genugtuung der Opfer spielen zwar eine große Rolle bei der internationalen Strafjustiz, im Mittelpunkt des konkreten Strafverfahrens steht aber die mögliche Verantwortung des Beschuldigten. Ein Freispruch stellt weder eine Negation begangener Verbrechen noch des Leids der Opfer dar; er bedeutet nur, dass die Schuld des Angeklagten eben nicht zur Überzeugung des Gerichts feststeht.

Es wirkt jedenfalls unbefriedigend, wenn jemand wie Jean-Pierre Bemba nach langem Verfahren und erstinstanzlicher Verurteilung wegen Verbrechen im Bürgerkrieg in der Zentralafrikanischen Republik schließlich doch freigesprochen wird.

Natürlich sind die Opfer und ihre Angehörigen dann enttäuscht. Deswegen ist der konkrete Freispruch aber nicht falsch. Die Entscheidung war sehr knapp (drei zu zwei) und beruhte vor allem auf prozessual-technischen Erwägungen. Letztlich stellte die Berufungsinstanz höhere Anforderungen an die Beweisführung, als die Erstinstanz das getan hatte. Sie verlangte insbesondere einen genaueren Nachweis der Einzeltaten der Truppen Bembas. Sicherlich kann man darüber diskutieren, ob das nötig war, aber die Diskussionsgrundlage ist das konkrete Verfahren, dass von außen eigentlich nicht wirklich beurteilt werden kann. Das gilt übrigens auch für juristisch ausgebildete Personen, wenn sie nicht den ganzen Prozess beobachtet haben. Strafurteile beruhen auf der Überzeugung der Richter, die sie aus der unmittelbaren und mündlichen Beweisaufnahme gewinnen. Wer diese nicht



Kolumbiens holistischer Friedensprozess ist vorbildlich: öffentliches Gedenken Ermordeter und Verschwundener in Bogotá im Oktober 2018.

mitbekommt, kann streng genommen gar nicht mitreden. Manchmal beobachten Gerichtsreporter einen Prozess komplett, und ihre Eindrücke und Kommentare sind dann durchaus relevant. Ohne intime Kenntnis der Beweise ist es aber sehr schwer, zu entscheiden, ob ein Mann wie Bemba in einer bestimmten Situation als Milizkommandeur hätte eingreifen können und müssen, um Verbrechen zu verhindern. Leider neigen zivilgesellschaftliche Akteure und Medien häufig dazu, die Dinge zu einfach darstellen und die Beschuldigten zu dämonisieren.

Der IstGH soll aber doch Strafflosigkeit nach schweren Verbrechen verhindern. Freisprüche tun das nicht.

Es gibt nicht nur Freisprüche. Thomas Lubanga und Germain Katanga zum Beispiel wurden für Verbrechen im Bürgerkrieg in der Demokratischen Republik Kongo verurteilt. Es wäre rechtsstaatlich völlig unakzeptabel, Verdächtige zu verurteilen, nur damit irgendjemand bestraft wird. Die Aufgabe des IstGH ist insoweit nichts anderes als die jedes anderen Strafgerichts: über die Schuld beziehungsweise Unschuld von Angeklagten mit rechtsstaatlichen Mitteln und in einem fairen Verfahren zu befinden. Die nahezu unbegrenzte Straffreiheit von Despoten und Milizenführern wird damit reduziert, aber natürlich nicht völlig beseitigt. Der IstGH ist Teil eines internationalen Strafjustizsystems, in dem die Hauptverfolgungslast von den Territorial- oder Drittstaaten zu tragen ist. Im Übrigen darf man nicht die begrenzte Wirkung des Strafrechts im Rahmen der Aufarbeitung von Gräueltaten übersehen. Es wird ergänzt durch andere Maßnahmen, wie etwa Wahrheits- und Versöhnungskommissionen.

Auch im hiesigen NSU-Verfahren sind ja viele Fragen offengeblieben – zum Beispiel, ob die Polizei versagt hat oder welche Rolle der Verfassungsschutz spielte, der zwar offensichtlich vielfachen Kontakt zum NSU hatte, aber zur Aufklärung seiner Straftaten praktisch nichts beitrug. Die Anwälte der Opfer sprechen von strukturellem Rassismus und Staatsversagen. Ja, das sind alles wichtige Fragen, aber ein Strafprozess kann sie nicht beantworten. Das Oberlandesgericht in München hatte zu entscheiden, ob Beate Zschäpe und die Mitangeklagten schuldig sind oder nicht. Schon eine solche begrenzte Aufgabenstellung muss die meisten Opfer un-

zufrieden lassen. Für die gesellschaftliche Aufarbeitung schwerer Gewaltverbrechen ist eben mehr als ein Strafverfahren nötig. Deshalb ist zum Beispiel der Weg, der in Kolumbien eingeschlagen wurde, um nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg Frieden zu schaffen, geradezu vorbildlich. Es gibt eine strafrechtliche Komponente in Form einer Sondergerichtsbarkeit für den Frieden, die Höchststrafen bis zu 20 Jahren verhängen kann. Es gibt aber – in einem integralen, komplementären System der Übergangsgerechtigkeit – auch eine Wahrheitskommission, die sich um das große historische Narrativ kümmert, also ein gemeinsames Verständnis der Vergangenheit entwickeln soll. Es gibt ein gesondertes Entschädigungsverfahren für die Opfer und eine Einheit zur systematischen Suche nach Verschwundenen. Das ist aus konzeptioneller Sicht alles gut durchdacht, und die Einzelkomponenten greifen ineinander, ergänzen sich.

Kolumbiens neuer Präsident Iván Duque ist aber ein erklärter Gegner des Friedensvertrages. Ist die institutionelle Verankerung des Friedensprozesses stark genug, um weiter zu bestehen?

Auch Präsident Duque bekennt sich grundsätzlich zum Friedensvertrag und dem geschaffenen System. Er will bestimmte Änderungen vornehmen, aber schon die Mehrheitsverhältnisse im Kongress erlauben ihm nicht, das System radikal zu verändern oder gar abzuschaffen.

Sie betonten eben, dass es in Kolumbien ein nationales Transitions-System gibt. Haben internationale Instanzen dieselbe Glaubwürdigkeit wie nationale?

Die Akzeptanz internationaler Tribunale und Gerichte ist in der Tat ein großes Problem. Outreach-Programme versuchen die Entfernung von den Tatorten zu kompensieren, das gelingt aber nur begrenzt. Das zeigt sich zum Beispiel am Jugoslawientribunal (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia), das Anfang der 1990er Jahre von den UN eingerichtet wurde und derzeit immer noch mittels eines Übergangsmechanismus letzte Verfahren abschließt. Tendenziell hielten Kroaten aber Urteile gegen kroatische Kriegsverbrecher für ungerecht und Serben Urteile gegen serbische Kriegsverbrecher. Wegen dieser nationalistischen Tendenzen sind nationale oder regionale Mechanismen sinnvoller. Denken wir nur

an die geringe Akzeptanz der Nürnberger Prozesse hierzulande. Die heute sehr erfolgreiche Nürnberger Akademie wurde erst im Jahre 2014 rechtlich gegründet. Das Problem nationaler Institutionen ist allerdings, dass sie nicht unabhängig sind und zum Spielball politischer Interessen werden. Wie dem auch sei, es ist vernünftig, dass die Nationalstaaten die Hauptverantwortung tragen und der IstGH nur dann zuständig ist, wenn sie nicht fähig oder willens sind, Ermittlungen und Verfahren durchzuführen.

Was halten Sie denn von der Kritik afrikanischer Politiker, der IstGH diene imperialistischen Interessen?

Aus dem Munde von Politikern wie dem verstorbenen Muammar al-Gaddafi, dem sudanesischen Präsidenten Omar Al-Bashir oder dem kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta ist das offensichtlich eine sehr parteiliche und bewusst überspitzte Argumentation. Diese Leute leugnen Tatsachen und erfinden alternative Fakten. Sie nehmen nicht einmal zur Kenntnis, dass ein Großteil der IstGH-Mitarbeiter aus Schwarzafrika kommt, einschließlich so wichtiger Personen wie die aktuelle Chefanklägerin Fatou Bensouda (Gambia) und der aktuelle Präsident Chile Eboe-Osuji (Nigeria) und die Vizepräsidentin Joyce Aluoch (Kenia). Das Motiv solcher Vorwürfe ist leicht zu erkennen: Diese Politiker haben Angst vor dem Gericht, also diskreditieren sie es. Über diese Kritik kann man eigentlich nicht seriös diskutieren. Leider verfängt die Polemik aber in manchen Ländern und bei manchen Leuten. Deshalb ist es gut, dass der IstGH darauf reagiert hat und insbesondere seine Ermittlungen auf andere Weltregionen ausgedehnt hat. Hervorzuheben sind insoweit etwa die Ermittlungen zu Verbrechen in Georgien und die Vorermittlungen zu Irak/Vereinigtes Königreich, Kolumbien, Palästina/Gaza, Ukraine und Venezuela.



KAI AMBOS
lehrt Strafrecht an der
Universität Göttingen, ist
Richter am Kosovo-Sondertribunal (Kosovo Specialist

Chambers, Den Haag) und Berater (amicus curiae) der kolumbianischen Sondergerichtsbarkeit für den Frieden. Er leitet auch die Forschungsstelle für lateinamerikanisches Straf- und Strafprozessrecht (CEDPAL).
kambos@gwdg.de



Vom Richter zum Minister: Sérgio Moro.

Umstrittene Personalie

Die Entscheidung des brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro, den Richter Sérgio Moro zum Justizminister zu ernennen, ist höchst umstritten. Ihm wird eine Politisierung der Justiz vorgeworfen. Denn Moro sorgte dafür, dass der wichtigste politische Gegner Bolsonaros, Lula da Silva, nicht zur Wahl antreten konnte.

Von Carlos Albuquerque

Moros Ermittlungen führten Anfang April zur Inhaftierung des ehemaligen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva. Er wurde beschuldigt, den Besitz einer Wohnung nicht deklariert zu haben, und wurde dafür von dem Richter aus Curitiba wegen Korruption und Geldwäsche zu zwölf Jahren Haft verur-

teilt – ein Witz angesichts anderer brasilianischer Politiker, die wesentlich gravierendere Straftaten begangen haben und bisher unbescholten blieben.

Obwohl alle Prognosen auf seinen Sieg hindeuteten, konnte Lula bei der Präsidentenwahl im Oktober dieses Jahres nicht antreten, da er im Gefängnis saß. Die Entscheidung Moros verhalf also Bolsonaro zumindest indirekt zum Sieg. Moro wurde für den Teil der Bevölkerung, der der Arbeiterpartei von Lula seit den Protesten 2013 die Schuld für alles Übel gibt, zu einer Art Superheld und Symbol der Korruptionsbekämpfung in Brasilien.

Die Haltung des neuen „Superministers“ Moro war bisher voller Widersprüche und alles andere als ehrenhaft und neutral

für sein Amt als Richter. Während seiner Zeit in Curitiba pflegte er zu sagen, dass er nicht beabsichtige, Politiker zu werden. Jetzt tritt er in eine Regierung ein, dessen wichtigsten Oppositionspolitiker er verurteilt hat. Diese Entscheidung stellt die Legitimität der Ermittlungen von „Operation Lava Jato“ in Frage, die unter anderen zur Verhaftung von Lula geführt hat.

Der Nationale Justizrat (CNJ) – zu dessen Aufgaben es gehört, die Unabhängigkeit des Justizsystems zu gewährleisten und Disziplinarverfahren gegen Mitglieder der Justiz durchzuführen – hat Moro Anfang November gebeten, seine vermeintlichen parteipolitischen Aktivitäten zu erklären, während er noch Richter war. Er bestritt jegliches Fehlverhalten und erklärte, seine Ernennung zum Minister habe keinen Bezug zur Anklage Lulas.

Moro behauptete, er wäre von der Einladung, Justizminister zu werden, „überrascht“ gewesen. Heute weiß man jedoch, dass Moro noch während des Wahlkampfes



von Bolsonaros jetzigem Finanzminister Paulo Guedes kontaktiert wurde.

Und das war nicht alles, womit man Moro politische Einflussnahme unterstellen könnte: Während der Anti-Korruptions-Ermittlungen von Lava Jato gab er bekannt, dass der ehemalige Präsident Lula da Silva am Telefon abgehört worden sei, einschließlich eines Gesprächs mit der damaligen Präsidentin Dilma Rousseff. Dass Lula abgehört wurde, war nicht völlig überraschend, aber das Brisante war der Zeitpunkt der Veröffentlichungen. Es passierte kurz vor Lulas Ernennung zum Minister, was Moro verhindern wollte.

Gegenüber dem Bundesverfassungsgericht (STF) entschuldigte sich Moro für die verursachte „Kontroverse“ und versicherte, dass der Bruch der Geheimhaltung des Telefonabhörens nicht das Ziel hatte,

„parteiliche Fakten, Polemik oder Konflikte zu erzeugen“.

Während einer Konferenz in Harvard sagte Moro 2017, dass Schwarzkassen in Wahlen Betrug seien und „ein Verbrechen gegen die Demokratie“. In der Regierung Bolsonaro hat Stabschef Onyx Lorenzoni zugegeben, Gelder von Schwarzkassen für seinen Wahlkampf genutzt zu haben. Die ersten Untersuchungen wurden schon gegen ihn eingeleitet. Auf die Frage, wie er an einer Regierung teilnehmen könne, in der ein Minister von Schwarzgeldkassen profitiert hat, antwortete Moro: „Er hat es bereits zugegeben und sich entschuldigt.“ Dem ehemaligen Richter Moro reicht in diesem Fall offenbar eine Entschuldigung für den Freispruch von einer Straftat aus.

Damit Jair Bolsonaro seine rechtsorientierte politische Agenda durchsetzen kann, ist er nicht nur auf einen sehr fragmentierten Kongress, sondern auch auf den Beistand des Bundesverfassungsgerichts angewiesen. So ist es gut möglich, dass Moro 2020 oder 2021 zum obersten brasilianischen Gericht berufen wird, nachdem die Pensionierung zweier Verfassungsrichter ansteht. Nach dieser Perspektive gefragt, antwortete Moro, es sei „eine Möglichkeit für die Zukunft“. Laut Experten würde eine sofortige Ernennung Moros als Bundesverfassungsrichter ein Unbehagen in Brasília verursachen, da er bis dato nur als Richter

erster Instanz gearbeitet hat. „Es ist, als würde man einen Soldaten einsetzen, um die Generäle zu befehligen“, zitierte die Zeitung Folha de São Paulo einen Amtsrichter.

Es kann aber auch sein, dass der ehemalige Richter noch andere Ambitionen hat und auf die Nachfolge Bolsonaros spekuliert, auch wenn er bereits bestritten hat, dass er 2022 als Präsident kandidieren will. Seine jetzige Rolle in der Regierung sieht er nach eigenen Worten eher technisch, als politisch. Doch das glaubt die liberalere Öffentlichkeit nach seiner Vorgeschichte nicht mehr.

Sicherheitsexperten sind der Meinung, dass das von Moro ausgewählte Team zwar über Erfahrung im Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität verfügt, aber kaum über andere wichtige Themen, wie die Bekämpfung von Morden und Raubüberfällen. Moro kann die Verantwortung nun nicht mehr der Arbeiterpartei in die Schuhe schieben, sondern wird sich an seinen Taten messen lassen müssen.



CARLOS ALBUQUERQUE
arbeitet für das Brasilien-
Programm der Deutschen
Welle in Bonn. Dieser Beitrag
wurde Mitte Dezember, vor

Amtsantritt Bolsonaros am 1. Januar 2019,
fertiggestellt.

carlos.albuquerque@gmx.de



Unterstützerin des
„Superministers“
Sérgio Moro.

Menschenrechte einer Minderheit

Im März 2018 gab es für Pakistans Transgender-Menschen eine erstaunliche Revolution. Das Parlament verabschiedete ein Gesetz zu ihrem Schutz. Dieser Schritt führt in Richtung der Beendigung von Ausgrenzung und Armut.

Von Mahwish Gul

Der Transgender Persons (Protection of Rights) Act 2018 formuliert das Recht, als Person mit jedwedem Geschlecht, das als das eigene empfunden wird, anerkannt zu werden. Er erkennt darüber hinaus andere Grundrechte der betroffenen Menschen an. Transmänner und -frauen haben demnach das aktive und passive Wahlrecht sowie Anspruch auf Erbe, Bildung, Berufsanstellung, Gesundheit, Eigentum, Zugang zu öffentlichen Räumen und Versammlungsfreiheit. Dem neuen Gesetz zufolge haben die betroffenen Menschen alle Rechte, welche die Verfassung Pakistans Bürgern zuspricht.

Pakistani haben somit das Recht, ihr Geschlecht entsprechend ihrer im Innersten subjektiv erlebten Identität zu inszenieren – unabhängig davon, ob dieses Geschlecht ihnen auch bei der Geburt zugeschrieben wurde. Ämter müssen sie mit der selbstgewählten Identität registrieren. Das gilt für sämtliche Zwecke vom Personalausweis über Führerschein und Pass bis hin zu Abschlusszeugnissen. Wer will, kann bestehende Einträge auch entsprechend ändern lassen.

Laut pakistanischem Recht kommt es nur auf das Identitätsempfinden an, aber nicht auf die Genitalien und andere körperlichen Merkmale. Als Transgender-Personen gelten juristisch „alle, deren geschlechtliche Identität oder geschlechtliche Selbstdarstellung von den sozialen Normen und den kulturellen Erwartungen abweicht, die mit dem Geschlecht, das ihnen bei der Geburt zugeschrieben wurde, verbunden sind“.

Für Pakistan, ein muslimisch geprägtes Land mit konservativen Vorstellungen über Geschlechterrollen, ist diese Reform ein großer Schritt. In welchem Maße sie das Leben der betroffenen Community verbes-

sern kann, bleibt abzuwarten. Traditionell sind die Hijras, wie Transvestiten, Transgender-Menschen und Eunuchen in ganz Südasien traditionell genannt werden, eine arme, ausgegrenzte Gemeinschaft am Rande der Gesellschaft.

Es gibt keine zuverlässigen Statistiken über Transgender-Menschen. Laut Volkszählungsdaten von 2017 gibt es in Pakistan rund 10 000 Hijras. Zivilgesellschaftliche Organisationen gehen dagegen von bis zu 500 000 aus. Volkszählungsdaten sind, was diskriminierte Minderheiten angeht, weltweit unzuverlässig. Aus ähnlichen Gründen ist auch nicht bekannt, was für Einkommen und welche Kaufkraft Hijras im Schnitt haben. Es ist aber offensichtlich, dass sie in der Regel unter multidimensionaler Armut leiden.

Pakistans Hijras leben isoliert in kleinen, verstreuten Gemeinschaften und werden von der Mehrheitsgesellschaft verachtet. Ihre Angehörigen verstoßen sie typischerweise, häufig schon bald nach der Geburt. Rückhalt finden sie nur bei ihresgleichen. Ohne Chance auf sinnstiftende Berufstätigkeit schlagen sie sich mit



Betteln, Schautänzen und Prostitution durch.

Sie werden ihr Leben lang verlacht und verspottet. Ständig drohen Belästigung, Gewalt, Ausbeutung und Vergewaltigung. Auch die Polizei wird allzu oft übergriffig. Nach Jahrzehnten der Vernachlässigung und Verfolgung bietet der Transgender Persons (Protection of Rights) Act nun neue Hoffnung – doch die strukturelle und systemische Diskriminierung ist noch längst nicht beendet. Die Behörden müssen sich nun auch an die neuen Prinzipien halten.

RICHTERSPRÜCHE

Völlig neu sind die neuen Prinzipien nicht. Die Justiz schafft bereits seit einem Jahrzehnt die Grundlagen, denn der Supreme Court Pakistans hat mehrere Entscheidun-



Hijra-Demonstration in Peshawar in 2018.

gen zugunsten der Transgender-Community getroffen. Der erste Impuls ging von einem Anwalt aus, der 2009 eine Petition zum Schutz der Hijras einreichte. Bald darauf urteilte der Supreme Court, der Staat müsse sie mit dem Ziel umfassender sozialer Inklusion amtlich registrieren.

2012 entschied der Supreme Court dann, Hijras hätten Anspruch auf Eintrag ins Wahlregister. Sie dürften sich auch als drittes Geschlecht bezeichnen. 2013 erkannte der Supreme Court Transgender-Menschen als gleichberechtigte Bürger an. Er hielt fest, sie genössen alle verfassungsgemäßen Grundrechte. Erwähnt wurden ausdrücklich das Recht auf Erbschaft, Identität, berufliche Beschäftigung sowie Schutz vor Schikanen von Polizei und anderen Sicherheitskräften.

Das Parlament hat diese Prinzipien im März auch gesetzgeberisch festgeschrieben. Seither sind viele wichtige Dinge erstmals passiert:

- Schon im März wurde eine 21-jährige Journalistin zur ersten Transgender-Nachrichtensprecherin im Fernsehen.
- Im April wurde die erste Berufsschule für Transgender-Menschen eröffnet.
- Im August bekam erstmals ein Transgender-Mensch ein Bankkonto, und ein anderer startete eine eigene Modemarke.

Die Liste ließe sich fortsetzen. Solche Ereignisse zeigen, dass einige Betroffenen vom Kulturwandel profitieren. Ihre Erfahrungen sind aber möglicherweise nicht typisch.

Diskriminierung gibt es jedenfalls weiterhin. Im September töteten vier Männer eine Transgender-Person, die sich gegen eine sexualisierte Attacke wehrte. Das Opfer wurde angezündet und starb an schweren Verbrennungen. Drei Tage später musste ein Vertreter der Law and Justice Commission dem Supreme Court Bericht erstatten. Seinen Aussagen zufolge wurden in den vergangenen drei Jahren mindestens 500 Transgender-Menschen getötet.

In derselben Sitzung kündigte Supreme-Court-Präsident Mian Saqib Nisar an, sein Gericht werde künftig Transgender-Menschen als Personal einstellen. Beobachter werten das als wichtiges Signal, der Alltag bleibt aber für viele Hijras trotzdem hart und bitter. Schikanen, Spott und Stigmatisierung halten an. Würde und leibliche Unversehrtheit werden ständig infrage gestellt. Die Zeit wird zeigen, welchen Wandel die Gesetzesreform im Alltag bringt.



MAHWISH GUL

kommt aus Islamabad und studiert Entwicklungsmanagement an der Ruhr-Universität Bochum und der

University of Western Cape in Kapstadt. Ihr Master-Studiengang gehört zur Arbeitsgemeinschaft entwicklungsbezogener Postgraduierten-Programme (AGEP).
mahwish.gul@gmail.com

Geschichte der Marginalisierung

Im heutigen Südasien leiden Transvestiten und Transsexuelle, die „Hijras“ genannt werden, unter Diskriminierung und Ausgrenzung. Das war nicht immer so.

In der Ära der Mogule galten Eunuchen am Hof als die vertrauenswürdigsten Diener mit der Bezeichnung „Khawaja Sira“. Sie konnten erhebliche Macht ausüben, hohes Ansehen genießen und beachtliche Reichtümer ansammeln. Sie überwachten den Harem, stiegen aber auch zu Generälen in der Arme, zu Lehrern der Monarchenfamilie oder zu Regierungsberatern auf.

All das endete mit dem Niedergang der Mogulenherrschaft und dem Aufstieg Englands als Kolonialmacht. Von 1871 an galt auf dem Subkontinent der Criminal Tribes Act (CTC), dem zufolge alle Eunu-

chen registriert und streng kontrolliert werden sollten. Generell standen sie unter dem Verdacht von Entführungen, Kastrationen und „Sodomie“.

Der CTC machte das Tragen von Frauenkleidern für Männer zum Straftatbestand. Männern, die als Frau gekleidet und geschmückt in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit erregten, drohten bis zu zwei Jahren Gefängnis plus Geldstrafe. Das Gesetz kriminalisiert auch alle Personen männlichen Geschlechts, die zugaben, „impotent zu sein oder sich bei medizinischer Untersuchung als impotent erweisen“.

Nach britischem Verständnis gab es nur zwei Geschlechter, und homosexuelle Handlungen waren verboten. Das Kolonialrecht nahm den Hijras die Erwerbsmöglichkei-



Pakistans erste Transgender-Nachrichtensprecherin Marvia Malik bei einer Pressekonferenz.

ten. Sie hatten auch keine sonstigen Rechte, sondern wurden in immer tieferer Armut marginalisiert.

Historiker berichten, die Briten hätten die Hijras als sichtbare soziokulturelle Gruppe mit eigener Genderidentität auslöschen wollen. Das ist ih-

nen zwar nicht gelungen, aber viele Religionsführer passten sich ihrer Sicht an. Heute sprechen sich konservative Mullahs gegen Rechtsschutz für Hijras aus – und das trägt dazu bei, dass dieses koloniale Erbe nur langsam überwunden wird.

Pakistans Supreme Court erkannte erst 2009 die Bürgerrechte der Hijras an, und bis das Parlament ein entsprechendes Gesetz verabschiedete, verging noch einmal fast ein Jahrzehnt (siehe Haupttext). In Indien verläuft die Entwicklung ähnlich. Kürzlich urteilte der dortige Supreme Court, freiwillige homosexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen seien nicht verboten, sondern fielen in den Bereich der Privatsphäre. Hindu-Fanatikern missfiel dieser Richterspruch jedoch. Wie der Islam war auch ihre Religion in Vergangenheit viel liberaler als engstirnige Fundamentalisten das heute wahrhaben wollen. (mg)



Senegalesische Landfrauen: Der Weltbank zufolge müssen sie in der Politik mitreden können.

Ausreichend gute Regierungsführung

Rechtsstaatlichkeit bedeutet nicht einfach, dass Gesetze durchgesetzt werden. Legitimität und Akzeptanz des Staates hängen nämlich von breiter öffentlicher Akzeptanz ab, wie die Weltbank in ihrem World Development Report 2017 (WDR2017) erörterte.

Von Mahwish Gul

Das Thema des WDR2017 ist Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit. Die Autoren wollen, dass staatliches Handeln auf Entwicklung ausgerichtet wird, und „Entwicklung“ definieren sie dabei in Anlehnung an den Nobelpreisträger Amartya Sen als die „Beseitigung verschiedener Formen von Unfreiheit“. Entwicklungsziele sind demnach die Minimierung von Gewalttrisiken (Sicherheit), höherer Wohlstand (Wachs-

tum) und faire Verteilung (Gerechtigkeit). Obendrein müsse im Interesse künftiger Generationen Nachhaltigkeit gesichert sein.

Dem WDR2017 zufolge scheitern politische Strategien, die eigentlich zu Entwicklung führen sollen, häufig daran, dass sie entweder gar nicht oder nur unzureichend umgesetzt werden. Manchmal überwögen langfristig sogar ungewollte Nebeneffekte. Die Autoren gehen der Frage nach, warum das so ist, und kommen zu dem Schluss, es liege an „Governance“. Diesen Begriff definieren sie als „die Prozesse, in denen in der Interaktion vom Staat mit nichtstaatlichen Akteuren Politik beschlossen und umgesetzt wird“. Formale wie informelle Regeln bestimmten dafür den Rahmen. Dieser Rahmen spiegele einerseits Machtverteilung wider, verteile aber zugleich auch Macht.

Damit Regierungshandeln auf Entwicklung ausgerichtet wird, sollen aus WDR2017-Sicht nicht die strengsten Governance-Maßstäbe angelegt werden. Wichtiger sei, dass Politik möglichst gut passe. Ein umsetzbares, aber augenscheinlich nur zweitbestes Konzept sei besser als ein vermeintlich perfektes, aber unrealistisches Konzept. Der WDR2017 nennt drei Prinzipien, die Politiker beherzigen sollten:

- die formale Struktur von Institutionen sei von ihren Funktionen zu unterscheiden,
- mit Capacity-Building sollten Machtgefälle reduziert werden und
- der Zweck von Gesetzen („role of law“) sei wichtiger als ihre strenge Durchsetzung („rule of law“).

Zwei Jahrzehnte lang forderte die Weltbank „Good Governance“, was im Prinzip eine Forderung nach optimalen Institutionen war. Kritiker bemängelten, die Liste der normativen Erfordernisse sei lang und unrealistisch. In Reaktion darauf spricht sich die Weltbank nun für ausreichend gute Regierungsführung aus, denn das erste der oben genannten Prinzipien besagt, Ergebnisse seien wichtiger als Strukturen.

Dass die Weltbank auf ungleiche Machtverhältnisse eingeht, ist bemerkenswert. Zuvor schlug sie meist technokratische Lösungen vor, welche die Politik vermeintlich transzendierten. Der WDR 2017 räumt ein, dass Politik am Widerstand einflussreicher Interessengruppen oder auch nur ihrer mangelnden Mitarbeit scheitern kann. Entsprechend betont das zweite genannte Prinzip, dass Machtgefälle reduziert werden sollen, wenn in Capacity-Building investiert wird.

Das dritte Prinzip ist es, auf die Kernfunktionen des Rechts zu achten: Konflikte sollen friedlich und im Einklang mit gesellschaftlich akzeptierten Normen geregelt werden. Diese Normen, so der WDR2017, entwickelten sich historisch, wobei ihre Legitimität von der Akzeptanz und dem Gerechtigkeitsverständnis der betroffenen Menschen abhängt. Rechtsstaatlichkeit sei mithin das Resultat von innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die eine sehr lange Zeit erfordern könnten.

DREI BEDINGUNGEN

Wie eingangs erwähnt, soll entwicklungsorientierte Regierungsführung Unfreiheit reduzieren. Laut WDR2017 müssen wichtige Akteure dafür drei Voraussetzungen erfüllen: Pflichtbewusstsein („commitment“), Koordination und Kooperation. Neben dem Staat gilt das für eine breite Palette von Interessengruppen, die Einfluss auf Governance nehmen. Dazu gehören zivilgesellschaftliche Organisationen von Wirtschaftsverbänden bis hin zu religiösen Institutionen.

Laut Weltbank hängt der Erfolg entwicklungsorientierter Politik mithin davon ab,

- dass relevante Akteure sich der konsistenten und kontinuierlichen Umsetzung langfristig verschreiben,
- dass Koordination im Sinne der Angleichung ihrer Vorstellungen und Präferenzen gelinge und
- dass die Beteiligten sich insofern kooperativ verhielten, als sie weder gegen Absprachen verstießen noch als Trittbrettfahrer Vorteile ohne Gegenleistung einstrichen.

Im wirklichen Leben ist nicht davon auszugehen, dass diese Bedingungen erfüllt sind. Ausfälle führen aber zu Politikversagen, warnt der WDR2017. In solchen Fällen sei es nötig, die Ursache zu ergründen, um Funktionsstörungen zu beheben. Dafür hät-

ten politische Akteure grundsätzlich drei Optionen:

- Der Wettbewerb in politischen Arena könne verschärft werden, indem zusätzliche Interessengruppen beteiligt würden.
- Interessengruppen könnten anderen Akteuren Anreize zur Kooperation bieten.
- Sie könnten aber auch an Wertvorstellungen und Präferenzen appellieren.

Grundsätzlich spricht sich der WDR 2017 für die Ausweitung politischer Arenen mit dem Ziel aus, möglichst alle Betroffenen einzubeziehen. In jedem Land spiegelt die Machtverteilung einen Kompromiss der einflussreichsten Interessengruppen wider und sichert den Status quo. Bürgerengagement könne solche Konstellationen infrage stellen, wobei internationale Akteure Unterstützung leisten könnten. Geberinstitutionen haben demnach keine unpolitische Rolle und sollten ihr Handeln auf Entwicklungserfolge ausrichten.

Letztlich kommt es laut Weltbank darauf an, dass alle Betroffenen in die Lage versetzt werden, ihre Interessen zu formulieren und auf Politik Einfluss zu nehmen. Je mehr Interessengruppen involviert sind, desto besser kann die Politik ihre Anliegen aufgreifen, und umso wahrscheinlicher wird folglich Kooperation. Anreize können helfen, Kompromisse zu schließen und wirkungsvolle Umsetzung zu sichern. Wertvorstellungen und Präferenzen prägen Entscheidungen auf jeden Fall.

Der WDR2017 erläutert also, wie Reformen beschlossen und durchgeführt werden können. Sie könnten bestimmte Gesetze, Programme oder Organisationen betreffen. Möglich sei zudem die Definition völlig neuer Regeln. Breite Beteiligung sei jedenfalls nicht nur bei der Formulierung von Gesetzen wichtig, sondern auch bei der Implementierung von Politik und dem Management von Behörden.

Weil politische Prozesse, wie der WDR2017 ausführt, vielschichtig sind und viele Interessengruppen betreffen, müssen kluge Politiker Widerstände und unerwünschte Nebenwirkungen antizipieren. Wesentlich sei es, Konsens oder Kompromisse zu formulieren und Wege der effektiven Umsetzung zu finden.

In der Vergangenheit setzte die Weltbank Entwicklung letztlich mit Wirtschaftswachstum gleich, aber das war unhaltbar. Der WDR2017 betont die Bedeutung der Politik. Es ist höchst willkom-

men, dass die Weltbank sich jetzt mehr für passende als für optimale Lösungen interessiert. Das zeigt, dass sie die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer akzeptiert, statt auf technokratischen Blaupausen zu bestehen.

FORTGESETZTE ZWIESPÄLTIGKEIT

Eine gewisse Zwiespältigkeit besteht aber fort. Einerseits betont die Weltbank, dass die Qualität von Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit von der Akzeptanz der Bevölkerung abhängt; andererseits spricht sie internationalen Partnern eine Rolle dabei zu, politische Arenen auszuweiten.

Das zugrunde liegende Paradoxon ist, dass die Menschenrechte zwar als universelle Prinzipien konzipiert wurden, ihre Geltung aber nicht überall vorausgesetzt werden kann. Dorfgemeinschaften in Entwicklungsländern leben beispielsweise entsprechend ihrer Traditionen, zu denen die Gleichberechtigung von Mann und Frau normalerweise nicht gehört. Die Weltbank will nicht nur, dass die Sichtweise solcher Gemeinschaften politisch Widerhall findet, sondern auch, dass die Landfrauen mitreden müssen. Beides ist nicht unbedingt miteinander vereinbar, auch wenn es beides westlichen Vorstellung von Menschenrechten offensichtlich entspricht.

Der WDR2017 macht Vorschläge zur Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien in Ländern, von denen er selbst einräumt, dass sie dafür nicht unbedingt reif sind. Wenn Rechtsstaatlichkeit das Resultat langer innergesellschaftlicher Prozesse ist, können wir nun mal nicht davon ausgehen, dass die Vorstellungen einer multilateralen Institution allen Menschen in allen Ländern einleuchten. Letztlich beansprucht die Weltbank noch immer, im Besitz einer universalen Wahrheit zu sein.

Der WDR2017 spiegelt jedoch seit zwei Jahrzehnten andauernde Bemühungen der Weltbank wider, sich als Fürsprecherin der Armen, der sozialen Inklusion sowie breiter politischer Partizipation neu zu positionieren. Das Dokument enthält viel Material und anschauliche Analysen mit Blick auf „gut passende“ Politikkonzepte. Er kann sich langfristig auf die Arbeit der Weltbank auswirken und auch das Agieren anderer Entwicklungsorganisationen beeinflussen. In welchem Ausmaß das geschehen wird, bleibt abzuwarten.

Die Biodiversität ist weltweit in Gefahr: Taucher nahe der Insel Mindoro, Philippinen.

Seite 10



Foto: SeaTops/Linear