

Christiane Schulz

## **Zieht die Karawane weiter? Die deutsche Zivilgesellschaft und ihre Beziehungen zu Zentralamerika**

### **1. Einleitung**

Unter Zivilgesellschaft ist eine Gesellschaft zu verstehen, in der die Bürger ihre individuellen oder gruppenspezifischen Interessen verfolgen (Rieger 1998: 736). Diese gesellschaftlichen Interessen treten in organisierter Form auf und stehen jenseits von Markt und Staat. Damit gehören sowohl formelle als auch informelle Organisationen zur Zivilgesellschaft. Im Rahmen der internationalen Demokratiediskussionen in den achtziger Jahren wurde die Bedeutung der Zivilgesellschaft für demokratische Regierungssysteme hervorgehoben. In Lateinamerika wurde im Zusammenhang mit dem Widerstand gegen die Militärdiktaturen bereits in den siebziger Jahren über eine Stärkung der Zivilgesellschaft diskutiert (Birle 1997: 648).

Das Spektrum der Akteure innerhalb der deutschen Zivilgesellschaft, die zu und in Zentralamerika arbeiten, ist vielseitig. Die verschiedenen Organisationen unterscheiden sich wesentlich in ihrer Größe, Organisationsstruktur und Zielsetzung. Aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte und Zielsetzung lassen sich für diese Darstellung folgende Gruppen unterscheiden: Kirchliche Hilfswerke, säkulare Hilfswerke, die Solidaritätsbewegung, wissenschaftliche Einrichtungen, politische Stiftungen und verschiedene Städtepartnerschaften (vgl. Tab. 1). Jede der genannten zivilgesellschaftlichen Organisation hat ihre spezifische "Partnerwelt" in Zentralamerika, die nicht nur von den jeweiligen Interessenskonvergenzen oder gemeinsamen Zielvorstellungen abhängt, sondern auch von den spezifischen Organisationsstrukturen. Einer groben theoretischen Arbeitsteilung zufolge sei für deutsche NGOs die zentralamerikanische Zivilgesellschaft der entsprechende Partner, für politische Parteien und Stiftungen sei die lokale politische Elite der natürliche Partner, während staatliche und halbstaatliche deutsche Stellen mit ihren Gegenstücken in Zentralamerika zusammenarbeiten (Erdmann 1999: 92). Sowohl die politischen Stiftungen als auch die Städtepartnerschaften sind Sonderfälle der zivilgesellschaftlichen Beziehungen zu Lateinamerika.

Die politischen Stiftungen sind zwar formell unabhängige Nichtregierungsorganisationen. Aufgrund ihrer programmatischen Affinität, ihrer personellen Verflechtungen mit den politischen Parteien und der Finanzierung aus Steuermitteln werden sie aber respektive mit der Regierung oder der Opposition in Verbindung gebracht (Nuscheler 1993: 224). Aufgrund des besonderen Entstehungskontexts der Städtepartnerschaften trifft dieses Argument auch auf eben diese zu.

Das Wirken der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen und ihre Zusammenarbeit mit zentralamerikanischen Akteuren wird im Folgenden dargestellt. Im zweiten Abschnitt werden die jüngeren Tendenzen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Zentralamerika erläutert, um mit einem Ausblick den Beitrag abzuschließen.

**Tab. 1: Übersicht über die deutschen Zivilgesellschaftlichen Akteure mit zentralamerikanischem Bezug**

<b>kirchliche Hilfswerke</b>	<b>säkulare Hilfswerke</b>	<b>Soli.bewegung</b>	<b>wissensch. Einrich- tungen</b>	<b>politische Stiftungen</b>	<b>Städte- partner- schaften</b>
Adveniat	Dt. Welt- hungerhilfe	Informations- stelle El Sal- vador	Institut für Iberoamerika- Kunde	Friedrich- Ebert- Stif- tung	Hamburg- León (Nicaragua)
Brot für die Welt	Gesellschaft für bedrohte Völker	Informations- stelle Guate- mala	Stiftung Preu- ßischer Kul- turbesitz	Friedrich- Naumann- Stiftung	Leverkusen- Chinandega (Nicaragua)
Evangelischer Entwick- lungsdienst	INKOTA	Informations- büro Nicara- gua	Stiftung Ent- wicklung und Frieden	Hanns-Sei- del-Stiftung	Nürnberg- San Carlos (Nicaragua)
Misereor	medico international	Ökumenisches Büro für Frie- den und Ge- rechtigkeit		Heinrich- Böll-Stiftung	Köln-Corinto und El Relajo (Nicaragua)
Missio	terre des hommes	CAREA		Konrad-Ade- nauer-Stif- tung Rosa-Luxem- burg-Stiftung	

Die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure in Zentralamerika zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

- Je stärker die deutsche Zivilgesellschaft idealpolitische Interessen verfolgt, desto fragiler sind ihre Partnerbeziehungen. Die Organisationen, die Sachthemen bearbeiten, bauen in der Regel hingegen langfristige Beziehungsstrukturen auf.
- Zudem wirkt eine Institutionalisierung der Beziehungen in der Regel stabilisierend. Dies ist auch dann der Fall, wenn die ursprünglichen Ziele idealpolitischer Natur waren, beispielsweise die Städtepartnerschaften mit Nicaragua.
- Die institutionalisierten Beziehungen zwischen deutschen und zentralamerikanischen zivilgesellschaftlichen Partnern wurden anhand von Sachthemen weiterentwickelt. Dies zeigt sich etwa an den Kampagnen zu bestimmten thematischen Schwerpunkten. Im Kontext der politischen Entwicklungen sowohl in Zentralamerika, aber auch weltweit mit dem Ende des Kalten Krieges, veränderten sich auch die Interessen der zivilgesellschaftlichen Akteure.

## **2. Deutsche zivilgesellschaftliche Akteure und ihre Partnerwelten**

### *2.1 Kirchliche Hilfswerke.*

#### *Von Konfliktbearbeitung zu nachhaltiger Projektarbeit*

Die kirchlichen Hilfswerke *Brot für die Welt*, *Evangelischer Entwicklungsdienst* (EED) und *Misereor* haben seit vielen Jahren Beziehungen zu professionellen NGOs aus dem entwicklungspolitischen Spektrum in ganz Zentralamerika. Elementarer Aspekt dieser Beziehungen ist die Bereitstellung finanzieller Ressourcen der kirchlichen Hilfswerke für ihre Projektpartner in der Region. Viele der zentralamerikanischen Partner haben eine kirchliche Anbindung oder wurden von engagierten Christen gegründet. Zwar bestehen auch Beziehungen zu rein säkularen Organisationen, aber die Vorliebe für Kontakte zum kirchlichen Umfeld ist offensichtlich. So ist etwa *Misereor* verpflichtet, die Zustimmung des jeweiligen Bischofs im Zielland zu den Projekten einzuholen.

An die großen kirchlichen Hilfswerke *Evangelischer Entwicklungsdienst* und *Misereor* sind die Personaldienste *Dienste in Übersee* (DÜ) und *Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe* angeschlossen. Die *Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe* hat ihre Schwerpunkte in südamerikanischen Ländern. Für *Dienste in Übersee* ist Nicaragua weltweit das Land mit den meis-

ten Vermittlungen insgesamt, insbesondere nach der Machtübernahme durch die Sandinisten (Heidtmann 1994: 93).

Während der Kriegsjahre entsprach die Arbeit der Hilfswerke weniger entwicklungspolitischer Projektarbeit als vielmehr humanitärer Nothilfe. In Anbetracht der schlechten Menschenrechtslage wurden die zentralamerikanischen Menschenrechtsorganisationen zu wichtigen Partnerorganisationen der kirchlichen Hilfswerke. Gleichzeitig unterstützten sie friedensfördernde Maßnahmen. Hier ist insbesondere die Arbeit der GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung) hervorzuheben. Im Rahmen der GKKE arbeiten die katholische und die evangelische Kirche in Deutschland eng zusammen. Die GKKE hat für das Projekt zur Unterstützung der Friedensprozesse mit einem breiten Akteursfeld in El Salvador und Guatemala zusammengearbeitet. Ihre Dialogpartner waren nicht nur die traditionellen zivilgesellschaftlichen Bezugspunkte, sondern auch Regierungsvertreter, Militärs und Wirtschaftsvertreter. Neben den offiziellen Dialogrunden gab es informelle Treffen, die der Vertrauensbildung und dem Austausch dienten (Bodemer/Carreras/Bendel 1997: 19). Die Fachtagung "Konfliktschlichtung und Friedenskonsolidierung" (GKKE 1995) bildete 1995 den öffentlichen Abschluss des Dialogprogramms.

Im Rahmen der Friedens- und Demokratisierungsprozesse unterstützen die kirchlichen Hilfswerke weiterhin zentralamerikanische Menschenrechtsorganisationen (Dassin 1999: 17). Die Anforderungen an Menschenrechtsorganisationen haben sich aber gewandelt. Die Geberorganisationen suchen nach NGOs, die außerdem Konfliktbearbeitung sowie die Menschenrechte der zweiten und dritten Generation thematisieren (Dassin 1999: 19). In den neunziger Jahren wurden auch die traditionellen Bereiche entwicklungspolitischer Zusammenarbeit wieder aufgebaut. Projekte in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft, Infrastruktur und Bildung werden bevorzugt gefördert. Allerdings wurde die Projektarbeit an die entwicklungspolitischen Diskussionen um Nachhaltigkeit angepasst. So entwickelte *Brot für die Welt* zusammen mit seinen zentralamerikanischen Partnern Anfang der 1990er Jahre das "Programm für nachhaltige Landwirtschaft", das neben der Projektförderung auch ein Dialog- und Beratungsprogramm beinhaltete (Schulz 2000: 42). Aus den Bedürfnissen der zentralamerikanischen Partnerorganisationen entwickelten sich darüber hinaus neue Themenschwerpunkte. *Dienste in Übersee* vermittelt inzwischen auch zu den Themen "Indigene Völker" sowie "Biodiversität".

Über *Adveniat*, *Missio* und das *Evangelische Missionswerk* unterstützt die Kirche des Weiteren Organisationen mit einem kirchlichen Hintergrund. Neben den durch die Kirchen unterstützten Organisationen *Adveniat*, *Missio* und das *Evangelische Missionswerk* existieren zahlreiche weitere Kontakte zwischen deutschen und zentralamerikanischen Kirchengemeinden, meist über die jeweiligen deutschen Pfarrer oder Pastoren., über Partnerschaften oder über konkrete Projektarbeit. Dazu gehört zum Beispiel die ökumenische Partnerschaft zwischen der "Evangelischen Stadtgemeinde Marl" und der "Fundación Metodista de Desarrollo Integral" in Guatemala (Evangelische Stadtgemeinde Marl 1994).

## 2.2 Säkulare Hilfswerke. Spezialisten für Nothilfe, Gesundheit oder Landwirtschaft

Das Spektrum der säkularen Nichtregierungsorganisationen ist vielseitig und umfasst neben großen Organisationen wie der *Deutschen Welthungerhilfe* auch kleine NGOs wie *INKOTA* oder *medico international*. *Terre des hommes* liegt sowohl hinsichtlich der Organisationsgröße als auch der vorhandenen Finanzmittel im mittleren Bereich. Die Organisationsstrukturen unterscheiden sich grundlegend. Die *Deutsche Welthungerhilfe* gehört mit ihren 151 Mitarbeiter/Innen und Projektmitteln in Höhe von 153,67 Mio. DM für das Jahr 2000 zu den größten Organisationen (*Deutsche Welthungerhilfe* 2001: 14f.). *Terre des hommes* hat einen kleineren Mitarbeiterstab und in 150 Städten und Gemeinden lokale Arbeitsgruppen (*terre des hommes* 2000: 14). Für das Jahr 2000 verfügte *terre des hommes* über 24.785.096 DM (*terre des hommes* 2000: 23). Beide Organisationen veröffentlichten seit 1993 zusammen jährlich den Bericht "Wirklichkeit der Entwicklungshilfe".

Während die kirchlichen Hilfswerke in allen zentralamerikanischen Ländern Projektarbeit leisten, können dies nur wenige säkulare Hilfswerke wie die *Deutsche Welthungerhilfe* und *terre des hommes*. Kleinere NGOs sind regional viel stärker eingeschränkt. *INKOTA* und *medico international* fördern daher in Zentralamerika nur Projekte in El Salvador, Guatemala und Nicaragua. Die *Deutsche Welthungerhilfe* unterhält aufgrund der breiten entwicklungspolitischen Ausrichtung ihrer Arbeit auch ein inhaltlich breiter gegliedertes Partnerfeld im Zielland. Dagegen sind aufgrund der inhaltlich spezifischen Zielsetzungen von NGOs wie *medico international* auch deren Partnerorganisationen spezialisiert. Im Fall von *medico international* beschränkt sich ihre Arbeit und jene der Partnerorganisationen auf den Ge-

sundheitsbereich. Der von *medico international* seiner Arbeit zu Grunde gelegte Begriff von Gesundheit wird nicht nur auf physische Aspekte bezogen, sondern schließt für die Arbeit mit der traumatisierten Bevölkerung Zentralamerikas auch psychische Aspekte mit ein. Die Projektpartner von *terre des hommes* unterstützen im weitesten Sinne die Belange von Kindern. In Guatemala unterstützt *terre des hommes* beispielsweise ein Bildungsprojekt für arbeitende Landkinder. *INKOTA* fördert Projekte aus unterschiedlicheren Themenbereichen, hat aber vergleichsweise geringe Ressourcen. Diese Organisation ist in El Salvador, Guatemala und Nicaragua mit je zwei bis drei Projekten präsent, während *terre des hommes* in jedem der drei zentralamerikanischen Länder je zehn Projekte unterstützt. Die Projektarbeit von *INKOTA* beinhaltet ländliche Entwicklung, einkommensschaffende Maßnahmen, Gesundheit oder Menschenrechte.

### 2.3 Solidaritätsgruppen. Von Basis zu Basis

Deutsche Solidaritätsgruppen arbeiten länderspezifisch mit lokalen Basisbewegungen zusammen. Schätzungen zufolge arbeiten etwa zwischen 3.000 und 5.000 lokale Gruppen und etwa 10.000 kirchliche Gruppen zu Dritte-Welt-Themen (Nuscheler et al. 1995: 10), auch zu Zentralamerika. Sie stellen damit ein breites Solidaritätspotenzial dar. Insbesondere der sandinistische Kampf gegen die Somoza-Diktatur stieß in der Internationalismusbewegung auf reges Interesse. Nicaragua wurde zum Hoffnungsschimmer für lang ersehnte soziale und politische Veränderungen in Lateinamerika. Nach der Machtübernahme der Sandinisten kam es jedoch zu den ersten Widersprüchen innerhalb der Bewegung, da die eher politisch motivierten Kreise über das vermeintlich geringe Ausmaß an sozialistischen Reformen enttäuscht waren (Balsen/Rössel 1986: 415). Dennoch fand man in den beiden anderen Krisenherden, Guatemala und El Salvador, neue Tätigkeitsfelder und stand in entsprechendem Kontakt mit den politischen Vertretungen der Guerillas. Die regionalen Friedensverhandlungen machten der Solidaritätsbewegung jedoch deutlich, dass die erhofften grundlegenden Reformen ausbleiben würden, und so wandten sich nach dem Machtverlust der Sandinisten 1990 viele Aktivisten enttäuscht von der Region ab. Seit 1994 blicken aber viele erneut nach Mexiko, nachdem das zapatistische Heer zur Nationalen Befreiung in Chiapas spektakulär an die Öffentlichkeit trat.

Aus der Solidaritätsbewegung sind mehrere Organisationen entstanden, die auch heute noch in Nicaragua, El Salvador und Guatemala arbeiten. So gründeten mehrere Internationalisten aus der Friedensbewegung 1981 die

*Peace Brigades International* (PBI). PBI leistete jedoch nur kurze Zeit internationale Präsenz in Nicaragua und verlegte seinen Arbeitsschwerpunkt ab 1983 auf Guatemala, wo sie bis 1999 Aktivist/Innen der Menschenrechtsbewegung, der Gewerkschaften, von Bauernorganisationen und anderen sozialen Basisbewegungen begleitete (*Brigadas de Paz Internacionales* 1999). Auch in El Salvador arbeitete von 1987 bis zum Abschluss der Friedensverträge ein internationales PBI-Team. Das 1983 ebenfalls aus der Bewegung hervorgegangene *Ökumenische Büro für Frieden und Gerechtigkeit* setzte sich zur Aufgabe, Brigaden auf ihre Arbeit in Nicaragua vorzubereiten sowie die Arbeitseinsätze zu begleiten. Später wurde das Aufgabenfeld auf Informations- und Öffentlichkeitsarbeit über und für die nicaraguanischen Partnerorganisationen erweitert. Ein weiterer Länderschwerpunkt wurde später El Salvador. Die Begleitung guatemalteker Flüchtlinge bei der Rückkehr aus den mexikanischen Lagern in ihre Heimat zwischen 1992 und 1998 hatte sich *CAREA* zur Aufgabe gemacht (*CAREA* 1999). *CAREA*, *PBI* und das *Ökumenische Büro für Frieden und Gerechtigkeit* haben mittlerweile ihren Arbeitsschwerpunkt nach Chiapas ausgeweitet oder gar verlegt. Waren in Zeiten der bewaffneten Auseinandersetzungen die politischen Arme der Guerillas die wichtigsten Partner der Solidaritätsbewegung, sind heute die Gewerkschaften, Witwen- und Bauernorganisationen oder andere Basisbewegungen die wichtigsten Bezugsgruppen für die Solidaritätsbewegung. Ausnahme war die Zusammenarbeit der Solidaritätsbewegung mit der sandinistischen Regierung, also mit staatlichen Stellen.

Die Solidaritätsbewegung unterliegt den stärksten Schwankungen in ihren Länderschwerpunkten. Dies liegt hauptsächlich an der relativ hohen Fluktuation von Personen, die, da sie an keine institutionellen Vorgaben gebunden sind, ihre spezifischen Eigeninteressen umsetzen können, anstatt Organisationsinteressen wahren zu müssen. Die personellen Veränderungen wirken sich daher auch oft auf die Wahl der Schwerpunktländer oder -themen und die praxisbezogenen Tätigkeiten der Arbeitsgruppen aus. So unterstützte die internationale Solidaritätsbewegung Nicaragua und El Salvador breit, während die Arbeit zu Guatemala geringer ausfiel, obwohl bereits 1979 die "Informationsstelle Guatemala" in München ins Leben gerufen wurde, um die Aktivitäten der Guatemala-Solidaritätsbewegung zu koordinieren. Zu Belize, Costa Rica oder Honduras gab es nie nennenswerte Aktivitäten der Solidaritätsbewegung. Zwar hatten die Nicaragua-Komitees einst beschlossen, ihre Arbeit auf weitere mittelamerikanische Länder aus-

zudehnen, *de facto* wurde die Arbeit aber nur auf El Salvador und Guatemala ausgeweitet.

#### 2.4 Wissenschaftliche Einrichtungen.

##### *Die Grenzen des akademischen Interesses*

Die Zusammenarbeit zwischen deutschen und zentralamerikanischen Forschungsinstituten ist meist auf die Dauer der beantragten Forschungsprojekte begrenzt und hat keine langfristigen gesellschaftspolitischen Ziele. Etwa 40 akademische Einrichtungen arbeiten in Deutschland, Schweiz und Österreich zu Lateinamerika, weitere 60 wissenschaftliche Institute sowie etwa die gleiche Anzahl an Bibliotheken und Dokumentationszentren haben im deutschsprachigen Raum einen lateinamerikanischen Forschungsschwerpunkt (Grenz 1993: XIVf.; Bodemer/Carreras/Bendel 1997). Die meisten Institute sind an eine Universität angebunden, wie beispielsweise das Lateinamerika-Institut in Berlin. Das Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg sowie das Ibero-Amerikanische Institut Stiftung Preußischer Kulturbesitz in Berlin dienen der Forschung und Dokumentation. Neben den wissenschaftlichen Einrichtungen, die einen regionalen Schwerpunkt setzen, arbeiten auch eine Reihe anderer Institute im Rahmen ihrer regionalübergreifenden Forschung zu Zentralamerika. Dazu gehört unter anderem die "Stiftung Entwicklung und Frieden", die im Rahmen einer Dialogreihe zum Thema "Regionale Friedenssicherung – Wege zur Transformation von Gewaltstrukturen" einen Workshop zu Guatemala veranstaltet hat (Stiftung Entwicklung und Frieden 2000: 4f.).

Bereits 1965 haben deutschsprachige Lateinamerikaforscher die *Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung* (ADLAF) gegründet, in der sich mittlerweile 34 Forschungsinstitute sowie 220 Einzelpersonen zusammengeschlossen haben. Der fachübergreifende Zusammenschluss dient im Wesentlichen dem wissenschaftlichen Austausch. Innerhalb der ADLAF arbeiten derzeit drei Forschungsgruppen, jedoch widmet sich derzeit keine von ihnen Zentralamerika.

#### 2.5 Politische Stiftungen. Export deutscher Parteienkonkurrenz?

Als erste politische Stiftung nahm die sozialdemokratische "Friedrich-Ebert-Stiftung" die internationale Zusammenarbeit mit der Region auf, indem sie 1957 mit der *Organización Regional Interamericana de Trabajadores* (ORIT) kooperierte. Elf Jahre später gründete sie in Costa Rica die *Escuela Popular*, die inzwischen in *Centro de Estudios Democráticos de América*

*Latina* (CEDAL) umbenannt wurde. Auch für die Arbeit der “Konrad-Adenauer-Stiftung” stellte Lateinamerika von Anfang an einen Schwerpunkt dar, da auf diesem Kontinent christdemokratische Bewegungen und Parteien mehr Bedeutung hatten als in anderen Weltregionen (Bodemer/Carreras/Bendel 1997: 34). Die der FDP nahestehende “Friedrich-Naumann-Stiftung” führte bereits 1964 das erste Programm in Lateinamerika für Unternehmer durch und förderte neben dem zivil-militärischen Dialog auch die Umsetzung der zivilen Kontrolle über staatliche Geheimdienste und die Transparenz von Wahlprozessen. Mittlerweile hat die Friedrich-Naumann-Stiftung ihren Arbeitsschwerpunkt jedoch nach Osteuropa verlegt. Die Grünen-nahe “Heinrich-Böll-Stiftung” hat erst 1995 ein Büro in El Salvador aufgebaut, das die Zusammenarbeit mit den Projektpartnern in ganz Mittelamerika koordiniert. Die Auslandsarbeit der “Rosa-Luxemburg-Stiftung” ist noch im Aufbau begriffen. In Zentralamerika hat sie seit dem Jahr 2000 nur Projekte in Guatemala unterstützt.

Insgesamt wird davon ausgegangen, dass die politischen Stiftungen besonders stark deutsche außenpolitische Interessen vertreten. Insbesondere in Zentralamerika zeigt sich aber, dass über die politischen Stiftungen bundesdeutsche Parteienkonflikte exportiert wurden (Wagner 1994: 216). An der Stiftungspolitik gegenüber Nicaragua sind die Widersprüche zwischen den politischen Stiftungen besonders deutlich zu erkennen: Während die “Friedrich Ebert-Stiftung” Ende der 1970er Jahre über ihr Bildungsinstitut CEDAL in Costa Rica führende Sandinisten vor ihrer Machtübernahme ausgebildet haben soll (Spitzenpfeil 1996: 59), wurden unter der Regierung von Helmut Kohl Anfang der 1980er Jahre fast alle staatlichen Entwicklungsprojekte in Nicaragua beendet, die finanziellen Mittel für Nicaragua eingefroren. Die “Konrad-Adenauer-Stiftung” soll darüber hinaus Gelder des US-amerikanischen Geheimdienstes CIA an verschiedene Gruppen in Zentralamerika weitergeleitet haben (Spitzenpfeil 1996: 103). Ein ähnliches Panorama ergab sich in El Salvador, wo die CSU-nahe “Hanns-Seidel-Stiftung” mit Personen zusammengearbeitet haben soll, die unmittelbar für Gräueltaten und Menschenrechtsverletzungen in der Hauptstadt San Salvador mitverantwortlich gemacht wurden (Schulze-Vogel nach Spitzenpfeil 1996: 84), während andere Stiftungen ihre Zusammenarbeit mit diesem Regime auf ein Minimum reduzierten. Dank der veränderten politischen Rahmenbedingungen in Zentralamerika sowie dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich diese parteipolitischen Interessengegensätze jedoch deutlich abgeschwächt. Heute haben die politischen Stiftungen ihren Arbeitsschwerpunkt in der Demokratieförde-

rung (vgl. dazu den Beitrag von Constantin Grund in diesem Band). Ein besonders sichtbares Engagement wird ihnen auf dem Gebiet der Konfliktbearbeitung bescheinigt (Casasfranco/Kurtenbach 1998: 35ff.). Aufgrund der institutionellen Zusammenarbeit sind sie ihren Partnern gegenüber langfristig verpflichtet, so dass sich politische Veränderungen in Deutschland oder in Zentralamerika nicht unmittelbar in der Zusammenarbeit widerspiegeln.

Aufgrund der ausbaufähigen Transparenz ist die Arbeit der Stiftungen insgesamt aber nicht unproblematisch. Wie kaum eine andere Institution der deutschen Entwicklungszusammenarbeit haben die politischen Stiftungen direkte Einflussmöglichkeiten auf die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Partnerländern. Spitzenpfeil (1996: 77) kommt zu dem Schluss, dass "der Politikdialog der Stiftungen bis in die Gestaltung von Gesetzen, Verordnungen, ja ganzen Verfassungen von Ländern münden kann". So habe ein Partnerinstitut der "Konrad-Adenauer-Stiftung", das Forschungs- und Beratungsinstitut *Asociación de Investigación y Estudios Sociales*, für die Regierung Cerezo in Guatemala Gesetzentwürfe und Reformvorschläge erarbeitet.

### *2.6 Städtefreundschaften als Symbol gegen deutsche Entwicklungspolitik*

Die ersten Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern wurden in den späten fünfziger bzw. in den frühen sechziger Jahren geschlossen. Das kommunale Nord-Süd-Engagement der Städte wurde eher mit Skepsis zur Kenntnis genommen und erst 1988 mit einem Beschluss der Ministerkonferenz ausdrücklich begrüßt (Wagner 1995: 275). Grundsätzlich dürften die Aktivitäten der Städte nicht der offiziellen Linie deutscher Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesregierung entgegenstehen.

Das Interesse der deutschen Städte an entwicklungspolitischen Partnerschaften ist nicht sehr ausgeprägt: Von den etwa 4.200 deutsch-ausländischen Kommunalpartnerschaften haben nur 5% eine Partnerschaft mit einer Kommune in einem Entwicklungsland begründet (Woesler 1998: 37). In Zentralamerika haben deutsche Städte nahezu ausschließlich Partnerschaften mit nicaraguanischen Städten oder Gemeinden geschlossen (vgl. Tab. 1). Als die unionsgeführte Bundesregierung Anfang der achtziger Jahre die finanziellen Zuwendungen an Nicaragua einfror, initiierten sowohl sozialdemokratische als auch grüne Initiativen die gemeindlichen Partnerschaften mit nicaraguanischen Städten als Instrument gegen die Politik der Kohl-Regierung. Obwohl nach der Wahlniederlage der Sandinisten im Jahr 1990 in vielen Fällen die Partnerschaftsinfrastruktur zusammenbrach, hat keine deut-

sche Stadt die Beziehung zu ihrem nicaraguanischen Partner aufgegeben (Wagner 1995: 319). Vielmehr wurden auf Basis humanitärer Grundsätze neue Impulse für die Partnerschaft gegeben. Dank ihrer formalisierten Beziehungsstrukturen haben die Städtepartnerschaften mit Nicaragua politische Machtwechsel in Nicaragua als auch parteipolitische Veränderungen in den deutschen Partnerstädten überstanden und konnten ein Minimum an dauerhafter Kooperation bewahren.

**Anzahl der Kreis- und Städtepartnerschaften  
mit zentralamerikanischen Städten**

Land	Städte	Kreise
Costa Rica	2	
Guatemala	1	
Honduras	1	
Nicaragua	28	2

*Quelle:* Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion (1998: 9).

### **3. Nach den Bürgerkriegen folgt der Aufbau zivilgesellschaftlicher Netzwerke**

Die Stabilität der institutionalisierten Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure bestätigt sich insbesondere bei den kirchlichen und säkularen Hilfswerken. Allerdings ist die Arbeit der Hilfswerke in der Krisenregion Zentralamerika nicht unproblematisch. Zu der Diskussion um die Funktion internationaler Hilfe in Kriegsgebieten hat insbesondere eine Arbeitsgruppe um Mary Anderson (1999) beigetragen. Insgesamt entspricht das Engagement in Krisengebieten eher humanitärer Nothilfe als entwicklungspolitischer Projektarbeit. Zu dieser Problematik gibt es bislang zwei Fallstudien mit zentralamerikanischem Bezug. Die Arbeit von Tom Lent (1998) beschreibt für den guatemalteckischen Kontext die Probleme, die bei der Umsetzung sozialer, landwirtschaftlicher oder infrastruktureller Projekte entstehen. Projektmitarbeiter wurden entführt und ermordet, einzelne Projekte mussten für einige Zeit aufgegeben werden. Erst nach einer massiven diplomatischen Offensive und Gesprächen mit Militärs, Regierungsmitgliedern, dem diplomatischen Corps und Vertretern der Wirtschaft konnte in diesem Fall die entwicklungspolitische Arbeit wieder aufgenommen werden. Diese Situation trifft auch auf Partnerorganisationen der kirchlichen Hilfswerke in Guatemala, El Salvador und eingeschränkt in Nicaragua zu. Ein weiteres Gutachten

des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bezüglich der Wirkungen der EZ in Konfliktsituationen haben Casasfranco/ Kurtenbach (1998) für El Salvador vorgelegt. Auch Stephan Klingebiel kommt in seiner Querschnittsauswertung der Fallstudien zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen zu dem Schluss, dass die Entwicklungszusammenarbeit hier Besonderheiten aufweist und ein spezielles Vorgehen erfordert. Daher sei ein politischeres Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktländern geboten (Klingebiel 1999: 44). Die kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle in den Kriegsjahren führen die Hilfswerke jedoch erst seit kurzem – und bislang nur stark eingeschränkt.

Nach Abschluss der Friedensverträge entwickelten die zivilgesellschaftlichen Akteure zwei neue langfristige Perspektiven der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, wie sich anhand von zwei Punkten zeigen lässt: 1. Netzwerke zwischen verschiedenen Organisationen in Deutschland wurden aufgebaut, um verstärkt die bundesdeutsche Politik zu beeinflussen. 2. Komplexe Themen deutsch-zentralamerikanischer Zusammenarbeit werden in Form von Arbeitsgruppen und Kampagnen bearbeitet.

In Deutschland haben sich verschiedene **Netzwerke** mit entwicklungspolitischem Bezug gebildet, so etwa der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), der Bundeskongress entwicklungspolitischer Aktionsgruppen (BUKO) oder landesweite Dachverbände entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen. Im Menschenrechtsbereich hat sich das "Forum Menschenrechte" als Zusammenschluss deutscher NGOs bewährt. VENRO hat sich explizit gegründet, um durch gebündelte Sachkompetenz auf bundesdeutsche Entwicklungspolitik Einfluss zu nehmen. Der BUKO versteht sich als öffentlicher Anwalt der Basisorganisationen und vereint etwa 170 Solidaritätsgruppen. Das erste Treffen des BUKO fand 1977 in München statt. Bisher hat der BUKO zwei große Kampagnen zu Lateinamerika mit veranstaltet: 1980 unterstützte der BUKO den Aufruf "Waffen für El Salvador", und 1992 organisierte der BUKO eine große Kampagne zu "500 Jahre Kolonialisierung – 500 Jahre Widerstand".

In den letzten Jahren haben verschiedene Nicht-Regierungsorganisationen **gemeinsame Kampagnen zu Zentralamerika** durchgeführt oder arbeiten in **Arbeitsgruppen** zusammen. Dazu zählen die Kampagne "500 Jahre Kolonialisierung – 500 Jahre Widerstand", die Kampagne "Saubere Kleidung" und die "Arbeitsgruppe Landrechte Zentralamerika". Solidaritätsgrup-

pen, Basisorganisationen und Hilfswerke arbeiten in diesen Gruppen zu einem gemeinsamen Sachthema. Die "AG Landrechte" etwa gründete sich nach einem Studientag zum Thema "Landrechte in Zentralamerika" im Dezember 1995. In ihr arbeiten *Brot für die Welt*, *Misereor*, *Südwind*, die *Christliche Initiative Romero*, die *Infostellen El Salvador, Guatemala und Nicaragua*, *INKOTA*, das *Ökumenische Büro für Frieden und Gerechtigkeit*, *Dienste in Übersee* und die *Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe*, jetzt in *Evangelischer Entwicklungsdienst* umbenannt, zusammen. Nach vorbereitenden Konsultationsreisen nimmt die "AG Landrechte Zentralamerika" die agrarpolitischen Vorschläge und Strategien sowie konkrete Aktionsvorschläge der Partnerorganisationen in El Salvador, Guatemala und Honduras in ihr Arbeitskonzept auf (Schulz 2000: 45). Die Erwartungen der Partnerorganisationen konkretisieren sich in Aktions- und Kooperationsmöglichkeiten hinsichtlich des Aufbaus von Lobbyarbeit gegenüber Weltbank und Interamerikanischer Entwicklungsbank (IDB), der Unterstützung zur Formulierung agrarpolitischer Alternativen sowie Unterstützung für die Initiierung einer gesellschaftlichen Debatte. Die "AG Landrechte" beauftragt unter anderem das *Food First International Action Network* (FIAN) mit der Umsetzung einzelner Arbeitsvorhaben. In der Zusammenarbeit mit FIAN gelingt der Schulterschluss zwischen inhaltlicher Arbeit zu nachhaltiger Landwirtschaft und Menschenrechtsarbeit, da FIAN als internationale Menschenrechtsorganisation weltweit zum Recht auf Nahrung arbeitet. Delegationsbesuche der mittelamerikanischen NGOs in Deutschland und den USA dienen der Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger. So gelingt es, mit hochrangigen Verantwortlichen zu Agrarfragen zu sprechen, etwa mit der Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul. In Mittelamerika werden Gespräche mit Betroffenen und Verantwortlichen für Agrarfragen in den Regierungen diskutiert. Teilziele wie den Aufbau von Lobbyarbeit bis hin zur Diskussion agrarpolitischer Gesetzesinitiativen hat die Kampagne bereits erreicht.

#### **4. Ausblick**

Die Beziehungen zwischen der deutschen und zentralamerikanischen Zivilgesellschaft sind sehr vielschichtig. Dies liegt erstens an der heterogenen Zusammensetzung der zivilgesellschaftlichen Akteure und den damit verbundenen unterschiedlichen Interessen sowie zweitens an den jeweiligen nationalen wie internationalen Rahmenbedingungen. All jene deutschen zivilgesellschaftlichen Akteure, die starke politische Interessen verfolgen,

haben nur fragile Beziehungen zu ihren Partnern in Zentralamerika aufgebaut. Sobald entweder die Hoffnungen, die in die zentralamerikanischen Partner gesetzt wurden, nicht erfüllt worden waren oder politische Erwägungen eine Rolle spielten, auf die die zentralamerikanischen Partner keinen Einfluss hatten, lockerten sich diese Beziehungen. Im zukünftigen entwicklungspolitischen Diskurs sollte auch den Veränderungen innerhalb der zentralamerikanischen Zivilgesellschaft mehr Gewicht eingeräumt werden. So repräsentieren in El Salvador fast nur noch NGOs die Zivilgesellschaft. Früher einflussreiche Basisorganisationen haben sich von den Gewaltexzessen gegen sie in den Kriegsjahren nicht erholt, andere haben sich in NGOs verwandelt und leisten Projektarbeit (Wilkens 2001: 58). Vergleichbares gilt auch für Guatemala. Darüber hinaus sollte der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf politische Machtinteressen in den kommenden Jahren kritisch beleuchtet werden, so etwa ihr Verhältnis zum FMLN in El Salvador (Wilkens 2001: 60). Zu diesen Aspekten liegt bislang aber kaum Literatur vor. Die zivilgesellschaftlichen Akteure sind auch selbst gefordert, entsprechende Analysen vorzunehmen.

Die Rahmenbedingungen des Kalten Krieges sowie die massiven Interessen der USA in Zentralamerika haben das Verhalten der Zivilgesellschaft maßgeblich mit beeinflusst. Das Ende des Kalten Krieges und die anhaltenden Demokratisierungsprozesse haben die politische Situation allerdings nachhaltig entspannt. Diese politische Entwicklung hat zu einer Versachlichung der zivilgesellschaftlichen Beziehungen geführt und bietet positive Ansätze für die zukünftige Zusammenarbeit, die nicht nur zum Abbau der asymmetrischen Verhältnisse zwischen den zivilgesellschaftlichen Partnern in Deutschland und Zentralamerika führen kann, sondern auch Anreize bietet, im breiteren Kontext über strukturelle Veränderungen des Nord-Süd-Verhältnisses nachzudenken. Der Handlungsbedarf ist in diesem Zusammenhang unübersehbar. Denn die Kriege in den zentralamerikanischen Ländern sind zwar beendet, doch die wirtschaftlichen und sozialen Konflikte sind gravierender als je zuvor.

**Literaturverzeichnis**

- Anderson, Mary B. (1999): *Do no harm. How Aid can support Peace – or War*. Boulder/London.
- Balsen, Werner/Rössel, Karl (1986): *Hoch die internationale Solidarität. Zur Geschichte der Dritte-Welt-Bewegung in der Bundesrepublik*. Köln.
- Birle, Peter (1997): "Zivilgesellschaft Lateinamerika". In: Nohlen, Dieter/Waldmann, Peter/Ziemer, Klaus (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 4. München, S. 647-650.
- Bodemer, Klaus/Carreras, Sandra/Bendel, Petra (1997): "La cooperación de la sociedad civil alemana con América Latina". Hamburg (unveröff. Manuskript). Zusammenfassung in: Freres, Christian (Hrsg.) (1998): *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*. Madrid.
- Brigadas de Paz Internacionales (1999): *Cierre del Proyecto en Guatemala*. Boletín Latinoamericano, Edición Especial Marzo. Guatemala-Stadt.
- CAREA (1999): *Fluchtlinien. CAREA 6 Jahre solidarische Begleitung rückkehrender Flüchtlinge in Guatemala*. Bonn.
- Casasfranco, Maria Virginia/Kurtenbach, Sabine (1998): *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen, Fallstudie El Salvador*. Erstellt im Auftrag vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Bonn.
- Dassin, Joan (1999): *Building the Latin American Human Rights Field. Increasing Institutional and Financial Sustainability for Latin American Human Rights Organizations. A Report for Discussion by Donors Supporting the Field of Human Rights in Latin America*. The Ford Foundation, November 29-30. New York.
- Deutsche Welthungerhilfe (2001): *Jahresbericht 2000*. Bonn.
- Erdmann, Gero (1999): *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn.
- Evangelische Stadtgemeinde Marl (1994): *Partnerschaft mit Guatemala*. esm – FUMEDI, Reisebericht der esm-Abordnung nach Guatemala (9.10.-23.10.1993). Evangelische Stadtgemeinde Marl, Referat für Frieden und Gerechtigkeit. Marl.
- GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung) (1995): *Konfliktschlichtung und Friedenskonsolidierung. Dokumentation der Internationalen Fachtagung über Konfliktschlichtung und Friedenskonsolidierung* (31.3.-4.4. 1995). Bonn.
- Grenz, Wolfgang (Red.) (1993): *Handbuch Deutschsprachige Lateinamerika-Forschung*. Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung. Frankfurt am Main.
- Heidtmann, Dieter (1994): *Die personelle Entwicklungszusammenarbeit der Kirchen. Kirchliche Entwicklungskonzepte und ihre Umsetzung durch AGEH, DÜ und CFI*. Frankfurt am Main/Berlin/Bern.
- Klingebiel, Stephan (1999): *Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern*. Berlin.
- Lent, Tom (1998): *Blessed are the Spacemakers. Constructing Peace and Peace Processes in Conflictual Situations*. A Case Study of Guatemala 1976-1996. Local Capacities for Peace Project, Case Study No. 15 <<http://www.cdainc.com/cda-publications.htm#lcpp-cases>> (9.12.2001).

- Nuscheler, Franz (1993): "Denkfabriken und diplomatische Hilfstruppen. Die politischen Stiftungen der Parteien und ihre Auslandsarbeit". In: Weirich, Dieter (Hrsg.): *Auftrag Deutschland. Nach der Einheit – Unser Land der Welt vermitteln*. Mainz/München, S. 223-240.
- Nuscheler, Franz et al. (1995): *Christliche Dritte-Welt-Gruppen: Praxis und Selbstverständnis*. Mainz.
- Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion (Hrsg.) (1998): *Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise*. Köln.
- Rieger, Günter (1998): "Zivilgesellschaft". In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 7. München, S. 736.
- Rottländer, Peter (1999): "Spiegelungen. Was die Dritte Welt in der deutschen Gesellschaft und Kirche bewegt hat". In: Misereor (Hrsg.): *Solidarität – Die andere Globalisierung*. Aachen, S. 27-51.
- Schulz, Christiane (2000): *Prozesse statt Projekte. Auswertung der Programmerrfahrungen von Brot für die Welt in Lateinamerika*. Erstellt im Auftrag der Lateinamerikareferate von Brot für die Welt. Stuttgart.
- Spitzenpfeil, Annette (1996): *Der Beitrag der politischen Stiftungen zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*. Frankfurt am Main/Berlin/Bern.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (2000): *Regionale Friedenssicherung – Wege zur Transformation von Gewaltstrukturen* (SEF News Nr. 9). Bonn.
- terre des hommes (2000): *Jahresbericht 2000*. Osnabrück.
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen) (2000): *VENRO-Stellungnahme zur Länderkonzentration und Schwerpunktbildung des BMZ* (18.10.2000). Bonn.
- Wagner, Beate (1995): *Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden. Transnationale Beiträge zur internationalen Sicherheit*. Münster/Hamburg.
- Wagner, Christoph (1994): "Die offiziöse Außen- und Entwicklungspolitik der deutschen politischen Stiftungen in Lateinamerika". In: Mols, Manfred et al. (Hrsg.) (1994): *Deutschland-Lateinamerika: Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*. Frankfurt am Main, S. 167-228.
- Wilkins, Christoph (2001): "Diener zweier Herren?" In: Evangelischer Entwicklungsdienst/ Brot für die Welt (Hrsg.): *der überblick* 3. Hamburg, S. 57-61.
- Woesler, Dietmar (1998): *Städtepartnerschaften in der Praxis. Handbuch für Städte- und Schulpartnerschaften*. Bonn.