

Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen und Indigene in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.

Überlegungen zur besseren Berücksichtigung von benachteiligten ethnischen, sozialen oder religiösen Gruppen, Indigenen sowie anderen Gruppen ohne Interessenvertretung

Frank Bliss

unter Mitwirkung von Marco Heinz und Stefan Neumann

Vorwort

Das Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ¹) zur Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik (2006) bezieht sich auf einen regional begrenzten Ausschnitt von Zielgruppen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bzw. ihren Subgruppen. Vergleichbare Gesellschaften, wenn auch mit völlig anderen historischen Erfahrungen und Entwicklungen, spielen in der EZ auch und gerade in Asien und Afrika im Kontext direkter oder mittelbarer Armutsbekämpfung eine oft wichtige Rolle. Für den Umgang mit (benachteiligten) sozialen, religiösen oder sozio-kulturellen Minderheiten auf diesen Kontinenten, die meistens zu den Ärmsten innerhalb der Zielgruppen der EZ gehören und schon deswegen besonderer Berücksichtigung bedürfen, liegen jedoch bislang keine spezifischen konzeptionellen Vorgaben des BMZ vor.

Im Rahmen des vorliegenden Entwurfes für ein Positionspapier des BMZ (Kapitel 5 dieses Beitrages) sollen die Grundideen des Konzeptes zur EZ mit indigenen Völkern - insbesondere die Aussagen zur strategischen Ausrichtung der Förderung - ausgeweitet werden, so dass wichtige Hinweise zum generellen Umgang mit (benachteiligten) sozialen, religiösen oder sozio-kulturellen Minderheiten weltweit gesammelt vorliegen. Dabei geht es nicht primär um eine gesonderte Förderung dieser Minderheiten, sondern um ihre Mainstream-Berücksichtigung innerhalb der EZ allgemein. Das Positionspapier soll anwendungsorientiert sein und in Erweiterung des bestehenden Konzeptes praktische Hinweise (Instrumente, Methoden) zum Umgang mit benachteiligten Minderheiten bei der Planung von EZ-Vorhaben über die Durchführung bis hin zur Steuerung und Erfolgskontrolle geben.

¹ Abkürzungsverzeichnis am Ende des Beitrages.

Im Vorfeld der Erarbeitung des Entwurfes wurden rund 30 Gespräche mit Vertretern/innen wichtiger Regional- und Sektorreferate des BMZ und in den Durchführungsorganisationen (DO) sowie mit einigen Vertretern/innen von NRO geführt. Darüber hinaus wurden wichtige Projektunterlagen sowie Konzepte und Erfahrungsberichte deutscher und internationaler EZ-Organisationen analysiert. Dem Entwurf des Positionspapieres in Kapitel 5 voraus geht eine Auswertung der deutschen (Kapitel 2) und internationalen (Kapitel 3) Erfahrungen sowie eine Diskussion der Herausforderungen an eine Politik, die sich stärker an den Interessen indigener Bevölkerungsgruppen bzw. sozio-kultureller Minderheiten orientiert (Kapitel 4). In einem kurzen letzten Abschnitt (Kapitel 6) werden mögliche Alternativen zu einem spezifischen Positionspapier zu benachteiligten sozio-kulturellen Minoritäten skizziert.

Die Vorlage wurde von Frank Bliss, entwicklungspolitischer Gutachter und Professor für Entwicklungsethnologie an der Universität Hamburg, erstellt. Den zahlreichen Gesprächspartnern/innen aus BMZ, GTZ, KfW, DED sowie privaten EZ-Organisationen sei herzlich für ihre Mitwirkung gedankt.

1. Gegenstand der Untersuchung und Terminologien

1.1 Einführung

Etwa die Hälfte der Weltbevölkerung gilt als arm, wenn die übliche Bemessungsgrenze von zwei US-Dollar verfügbarem Einkommen pro Tag und Person angesetzt wird. Rund eine Milliarde Menschen verfügt über weniger als einen US-Dollar am Tag und gilt als extrem arm. Die Verbesserung der Lebensbedingungen dieser Armen, insbesondere der extrem Armen, ist übergreifende Zielsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und Kernaufgabe des Bundesministeriums für wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

„Die Armen“ indes gibt es weder als soziale oder sozio-ökonomische, noch sozio-kulturelle und schon gar nicht als ethnisch homogene Gruppe. Arm sind Menschen, weil sie keinen oder nur einen geringen Zugang zu Ressourcen haben und von Entscheidungen über ihr eigenes Schicksal ausgeschlossen sind. Besonders häufig arm sind Menschen aufgrund struktureller Benachteiligung als ethnische, religiöse oder soziale Minderheit. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich wirklich um eine numerische Minderheit handelt oder um eine Minderheit, die aufgrund herrschender Machtstrukturen zu einer solchen gemacht wird. Auch sogenannte indigene Bevölkerungsgruppen sind besonders oft arm.

Sie wurden häufig in Gebiete mit unvorteilhaften Bedingungen, z.B. Grenztragsböden, verdrängt oder in ihren Altsiedelgebieten von der allgemeinen Landesentwicklung wie dem Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und sonstigen sozialen Leistungen abgeschnitten. Trotz anderslautender Verfassungen in

den jeweiligen Staaten werden alle genannten Gruppen zudem auch in juristischer Hinsicht benachteiligt und in ihrem kulturellen Leben eingeschränkt.

Arme Menschen leben in allen Staaten der Erde. Gehäuft, gemessen am Anteil an der Gesamtbevölkerung und vor dem Hintergrund besonderer Verletzlichkeit (vulnerability), leben Arme in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas (Abb. 2). Auch wenn dort Armut statistisch vor allem ein ländliches Problem ist, so leben viele Arme auch in Städten oder in randstädtischen (Slum-) Siedlungen.

Ärmere Gesellschaften und insbesondere viele extrem Arme werden bei der Planung, Implementierung und Erfolgskontrolle von EZ-Maßnahmen mit den herkömmlichen, auch partizipativen Instrumenten der entwicklungspolitischen Kooperation nur schwer und häufig gar nicht erreicht, auch wenn diese sich unmittelbar an die ärmere Bevölkerung selbst richten (z.B. in Form direkter Armutsbekämpfung).

Die geringe Erreichung (targeting) und Einbeziehung armer Bevölkerungsgruppen gilt in noch größerem Maße für nationale entwicklungspolitische Planungs- und Entscheidungsprozesse wie die Erarbeitung und Implementierung von *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), die Entwicklung von *Sektorpolitiken* u.a. mit dem Instrument der *Schwerpunktstrategiepapiere* des BMZ, die partizipative Planung *Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierungen* (PGF) und anderer regionaler und nationaler Programme ohne konkret abgrenzbaren Zielgruppen. Überall hier haben es Menschen, die aufgrund bestimmter Merkmale selbst innerhalb armer Bevölkerungsgruppen unterprivilegiert sind, besonders schwer, Gehör und Antworten auf ihre spezifischen Probleme zu finden oder auch nur durch EZ-Organisationen identifiziert zu werden.

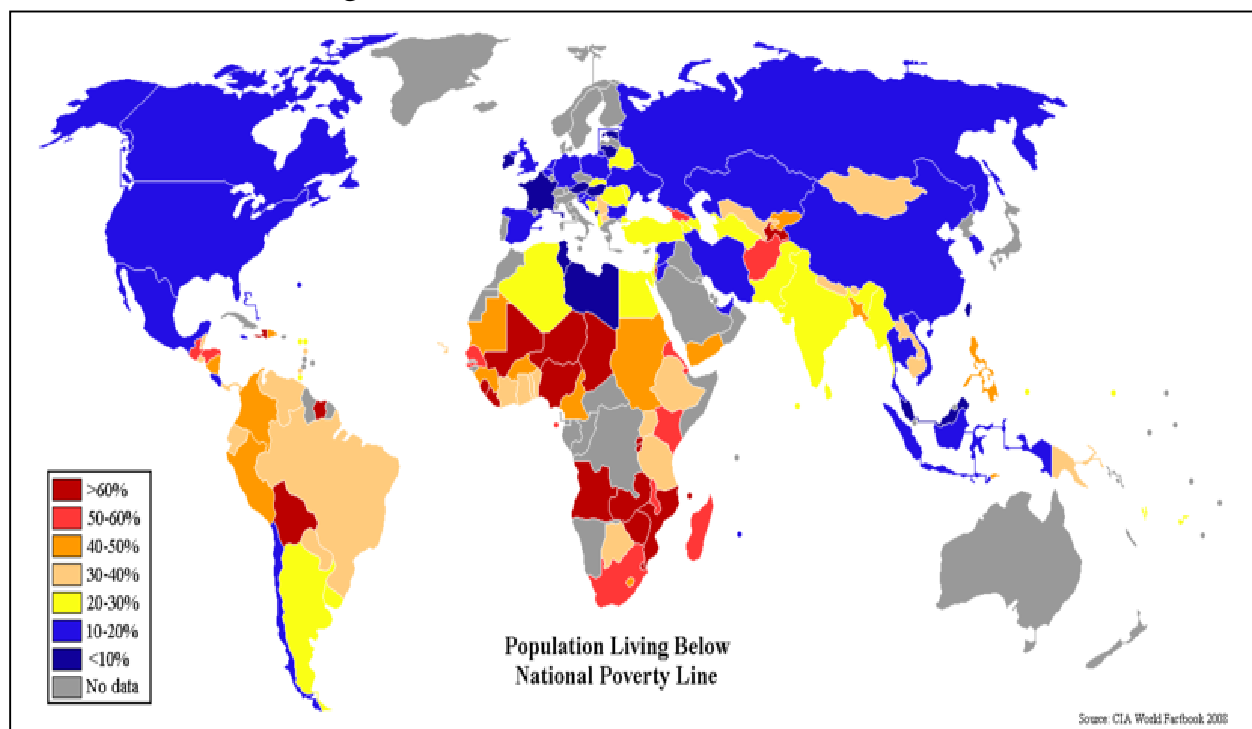


Abb. 2: Bevölkerungsanteil unter der Armutslinie in Prozent (CIA Factbook 2008)

Die internationale Gebergemeinschaft hat auf die besondere Problematik eines Teiles dieser Zielgruppe reagiert, indem sie auf mehreren Foren beschlossen hat, die sogenannte „indigene Bevölkerung“ als besondere Subgruppe abzugrenzen und diese gezielt bei allen EZ-Maßnahmen zu berücksichtigen und zu fördern.

Im Dezember 1994 rief die Generalversammlung der Vereinten Nationen die (erste) *Internationale Dekade der indigenen Völker* aus (Resolution 48/163). Ziel der Dekade war es, die internationale Staatengemeinschaft zu einem gemeinsamen Vorgehen zugunsten indigener Bevölkerungsgruppen zusammenzubringen. Genannt wurden als Interventionsbereiche u.a. Menschenrechte, Umwelt, allgemeine Entwicklung, Bildung und Gesundheit. Die Diktion der VN-Resolution erscheint aus heutiger Perspektive noch stark paternalistisch, wenn u.a. von "educating indigenous and non-indigenous societies with regard to the cultures, languages, rights and aspirations of indigenous peoples" gesprochen wird.

Eine Erweiterung der Rechte indigener Bevölkerungsgruppen strebte die von der Generalversammlung der VN am 22. Dezember 2004 verabschiedete Resolution A/RES/59/174 für eine zweite *International Decade of the World's Indigenous People* an. Die Förderung der Nichtdiskriminierung sowie die Einbeziehung indigener Gruppen in die Planung, Implementierung und Evaluation aller internationalen und nationalen Prozesse im Bereich der Gesetzgebung, Politikformulierung, der Ressourcen(nutzung) und bei Programmen und Projekten aller Art wurde in diesem Kontext gefordert. Indigene Gruppen sollen gemäß der Resolution vollständig und effektiv teilhaben an Entscheidungen, die direkt oder indirekt ihre Lebensweise, traditionell genutztes Land, ihre kulturelle Integrität als Indigene mit allen ihren kollektiven Rechten usw. betreffen. Dabei soll das Prinzip einer freien, frühen und informierten Zustimmung gelten („principle of free, prior and informed consent“), d.h. die indigene Gruppe soll über alles, was sie betrifft, frühzeitig informiert werden und ohne jeden Druck ihre Zustimmung geben oder ihre Ablehnung bekunden.

Entwicklungspolitiken (für Indigene oder unter Einbeziehung von Indigenen) sind gemäß der Resolution so auszurichten, dass sie von dem Prinzip der Gleichheit ausgehen und kulturell angemessen sind, was den Respekt vor kultureller und sprachlicher Vielfalt der Indigenen einschließt. Gezielte Strategien, Programme, Projekte und Budgetlinien für die Entwicklung indigener Bevölkerungsgruppen sind anzuwenden, wobei konkrete Zielformulierungen vorzunehmen sind und indigenen Frauen, Kindern und Jugendlichen besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Schließlich wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, gute Monitoring-Mechanismen zu entwickeln und die Rechenschaftslegung auf internationaler, regionaler und besonders nationaler Ebene zu verbessern was die Implementierung von Schutzregelwerken für indigene Gruppen und die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen betrifft.

Sanktionsmechanismen bei einer Nichtberücksichtigung dieser Prinzipien sind indes hier wie bei der vorangegangenen Deklaration nicht vorgesehen. Die Inhalte der Resolution sind aber auch deswegen nicht unproblematisch, da sie von einer sehr offenen Begrifflichkeit der Indigenen ausgehen, die im Wesentlichen auf Selbsteinschätzung basiert (s.u.) und streng genommen keine Definition darstellt. Dass es dadurch zu wechselnden Identitäten kommen kann je nach Vorteilen, die eine Zuordnung zur Gruppe der Indigenen oder einer anderen gerade geförderten bzw. privilegierten gesellschaftlichen Subgruppe bietet, ist für die Praxis häufig belegt. Einerseits gehören Indigene besonders häufig benachteiligten Gruppen an, andererseits werden Indigene nicht nur in Einzelfällen erheblich gegenüber anderen (benachteiligten) Minderheiten, oft auch gegenüber Angehörigen einer Titularnation oder Mehrheitsgesellschaft, privilegiert.

Die *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* der Generalversammlung der VN vom 13. September 2007 präzisiert die Rechte indigener Gruppen bzw. Völker (Box 1). Für die internationale EZ relevant sind vor allem Hinweise zum Recht auf Selbstbestimmung, zur Mitbestimmung in allen Entscheidungsprozessen, die ihre ureigenen Rechte betreffen könnten, sowie die freie wirtschaftliche Betätigung in traditioneller Weise. Auch in dieser *Declaration of Rights* gibt es Rechte, die in der Praxis äußerst problematisch sein könnten, wie das auf uneingeschränkte traditionelle bzw. subsistenzorientierte Wirtschaft. Dabei wird z.B. implizit unterstellt, dass die Ökonomie Indigener stets ressourcenschonend ist, was ihnen eine uneingeschränkte Ressourcennutzung gestatten würde, die von anderen VN-Vereinbarungen unberührt bliebe.

Es gibt gerade hier auch erhebliche andere konzeptionelle Probleme der Deklaration, die auch politisch bedenklich sind: Was „indigen“ ist, kann, muss aber nicht im Einklang mit den Menschenrechten stehen. Dies führt dann notgedrungen zu einer Güterabwägung zwischen der Deklaration mit ihrem inhärenten Relativismus und den Menschenrechten.

Box 1: Auszüge aus der “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”

1. Indigenous peoples have the right to the full enjoyment, as a collective or as individuals, of all human rights and fundamental freedoms...
2. Indigenous peoples and individuals are free and equal to all other peoples and individuals and have the right to be free from any kind of discrimination, in the exercise of their rights, in particular that based on their indigenous origin or identity.
3. Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

4. Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.

18. Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decisionmaking institutions.

20. Indigenous peoples have the right to maintain and develop their political, economic and social systems or institutions, to be secure in the enjoyment of their own means of subsistence and development, and to engage freely in all their traditional and other economic activities.

21. Indigenous peoples have the right, without discrimination, to the improvement of their economic and social conditions, including, inter alia, in the areas of education, employment, vocational training and retraining, housing, sanitation, health and social security.

Um die Zusammenarbeit mit Indigenen zu institutionalisieren, wurde im Juli 2000 vom Wirtschafts- und Sozialrat der VN (ECOSOC) ein *Ständiges Forum für Indigenen-Fragen* aus der Taufe gehoben, das den ECOSOC innerhalb von dessen Mandat beraten soll. Explizit genannt werden wirtschaftliche, soziale, kulturelle und umweltbezogene Fragen sowie Aspekte von Bildung, Gesundheit und Menschenrechten. 2002 wurde das Forum auf Beschluss der Generalversammlung mit einem Budget ausgestattet. Zahlreiche weitere Foren und Vertretungen von Indigenen-Gruppen wurden seitdem gegründet und je nach beteiligten Institutionen (VN, Weltbank, OECD usw.) mit mehr oder weniger offiziellen Vertretungsmandaten ausgestattet. So nehmen Indigene inzwischen auch bei allen Weltkonferenzen als zivilgesellschaftliche Gruppierung mit beratendem Status teil.

Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat den besonderen Anforderungen an eine Indigenen-orientierte EZ erstmals 1996 mit dem *Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika* entsprochen und 2006 in einer Neubearbeitung das Konzept *Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik* vorgelegt. Wie der Titel des Konzeptes verdeutlicht, geht es um Indigene in einer besonderen Region, in der aufgrund der kolonialen Vergangenheit große Teile der Bevölkerung aufgrund ethnischer Faktoren vom Entwicklungsprozess ausgeschlossen (oder auf nachteilige Weise in diesen integriert) wurden und bis in die Gegenwart in der Teilhabe an Entscheidungen und dem Zugang zu Ressourcen behindert werden.

Die Arbeit mit dem Indigenen-Konzept des BMZ wird von den Verantwortlichen in BMZ und Durchführungsorganisationen (DO) übereinstimmend als positiv gewertet. Fallbeispiele zeigen, dass z.B. in Bolivien sehr sensibel auf die Eigenheiten indianischer Gruppen eingegangen wird, was sich u.a. in der teilweisen Anpassung der Projektsprache an die der lokalen Bevölkerung ausdrückt.

Indigene Bevölkerungsgruppen im Sinne einer vereinfachten Allgemeindefinition (vergl. Abschnitt 1.2, d.h. eingesessene Bevölkerung mit eigener Religion, besonderer Wirtschaftsform, kulturellen Traditionen usw.) gibt es allerdings auch in anderen Regionen der Welt². Gemäß VN-Begriffsverwendung „typische“ Indigene sind z.B. die auch als „Stammesvölker“ bezeichneten Adivasi in Indien, die sich aus einer Reihe unterschiedlicher Ethnien, was Sprache, Sozialstruktur, Verwandtschaftsorganisation usw. betrifft, zusammensetzen³.

In den Shittagong-Hills leben die Chakma als größte ethnische Minderheit in Bangladesch. In den 1990er Jahren lebten rund eine viertel Million Chakma in dem Bergland, weitere geschätzte 150.000 Chakma verstreut in den Bundesstaaten Tripura, Mizoram, Assam und Arunachal Pradesh in Indien. Die Marma sind die zweitgrößte ethnische Gruppe in den Chittagong Hills mit über 140.000 Individuen. Zudem leben in der Region noch die Tripura, Tanchangya, Khumi, Mro, Lushai, Kiang sowie weitere kleine und kleinste Gruppen. In Thailand stellen die Karen, Lisu, Akha, Mien, H'mong und Meo ethnische Minderheiten dar, die in vielerlei Hinsicht strukturell benachteiligt sind. In Vietnam sind es die Ba-na, Hoa, Khome, Muong, Gia rai und andere (vergl. ADB 2002). Besonders viele indigene Gruppen gibt es auf Neuguinea (in Irian Jaya), kleinere Gruppen auf Sri Lanka und auf den Philippinen. Dort existieren auch gesellschaftliche Gruppen, die historisch aufgrund ihrer (islamischen Religion) unterprivilegiert sind.

In Afrika leben relativ wenige Ethnien, die sich mit dem Indigenen-Begriff erfassen lassen, vor allem Alt-Saharavölker wie die Tubu des Tibesti (Libyen/Tschad) oder die Bäle des Ennedi-Massivs (Tschad), ferner dies- und jenseits des Äquators die sogenannten Pygmäen oder Twi (Twa). In Namibia erfüllen auch Khoisan-sprachige Gruppen (in der Populärliteratur die „Buschmänner“) die genannten Charakteristika. International gut vertreten als „Indigene“ sind die Tuareg und andere Berber, wobei Großteile dieser sich in ihrer gesellschaftlichen Organisation, in Verwandtschaftssystem, Rechtspraktiken und vor allem Sprache von den arabisch geprägten Mehrheitsgesellschaften unterscheidenden Gruppen mit diesem Begriff absolut nichts anfangen können, nicht einmal vom ihm gehört haben. Dies gilt auch für viele andere in EZ-Diskursen als Indigene bezeichnete Gruppen.

² Ein knapper Überblick bei Rathgeber (2007: 1-3).

³ Nach Rathgeber (2007) 70 – 80 Mio. Angehörige, die sich auf 461 Gesellschaften („indigenous and tribal people“) unterteilen, u.a. die Santal, Bhil, Gond, Kondh, Baiga oder Toda.

Allerdings gibt es gerade in Afrika unzählige weitere ethnische Gruppen, auf die der Indigenen-Begriff bisher nicht verwandt wurde und die nur schlecht in das Schema passen, dagegen das Kriterium der Benachteiligung aufgrund ethnischer, religiöser oder sozialer Herkunft in besonderem Maße erfüllen.

Box 2: Ethnische Gruppen in Tansania

„Tanzania is estimated to have a total of 125 - 130 ethnic groups, falling mainly into the four categories Bantu, Cushite, Nilo-Hamite and San. While there may be more ethnic groups that identify themselves as indigenous peoples, four groups have been organising themselves and their struggles around the concept and movement of indigenous peoples. The four groups are the hunter-gatherer Akie and Hadzabe, and the pastoralist Barabaig and Maasai. Population estimates put the Maasai in Tanzania at 430,000, the Datoga group to which the Barabaig belongs at 87,978, the Hadzabe at 1,000 and the Akie (Ndorobo) at 5,268” (Wessendorf 2008: 432).

Die Tatsache, dass es überall in den Ländern der Dritten Welt Gruppen von Menschen gibt, die in ihren Ländern im Entwicklungsprozess benachteiligt sind oder von ihm ganz ausgeschlossen werden, ohne von der EZ selbst im Rahmen explizit armutsorientierter Vorhaben hinreichend erreicht zu werden, hat das BMZ veranlasst, den Auftrag zu erteilen, Überlegungen vorzulegen für ein entsprechendes Positionspapier. Ausgehend von der besonderen Problematik der Einbeziehung von Indigenen in die Projekt-, Programm- und Länderarbeit mit Lateinamerika soll es politische Ziele und praktische Anregungen für die bessere Berücksichtigung benachteiligter ethnischer, sozialer oder religiöser Minderheiten allgemein zusammenfassen.

Methodisch basiert der empirische Teil des Vorhabens auf einer Sekundäranalyse von publizierten Erfahrungen des BMZ und der staatlichen Durchführungsorganisationen (DO) mit dem *Konzept zur Zusammenarbeit mit indigenen Völkern* sowie von Unterlagen anderer internationaler bi- und multilateraler Geber über die Kooperation mit dieser Zielgruppe. Darüber hinaus wurden Unterlagen zur Berücksichtigung ethnischer, sozialer und religiöser Minderheiten, besonders benachteiligter Gruppen innerhalb der Zielgruppen von EZ und andere schwer erreichbare Subgruppen von Armen ausgewertet. Zur Absicherung der Begrifflichkeiten wurde die entsprechende wissenschaftliche Literatur zu Rate gezogen, im Bewusstsein, am Ende doch stets angreifbare Termini für die Beschreibung der Zielgruppe auswählen zu müssen.

Um Stellungnahmen aus dem BMZ und den DO zum bisherigen Indigenen-Konzept, den Problemen und Herausforderungen im Umgang mit Indigenen, Minderheiten und anderen schwer erreichbaren Zielgruppen nebst „good practi-

ces“ für erfolgreiche EZ-Vorhaben sowie zum Handlungsbedarf vor allem mit Blick auf afrikanische und asiatische Länder einzuholen, wurde eine Vielzahl von Gesprächen in den entsprechenden Institutionen mit Schwerpunkt auf den Länderreferaten im BMZ geführt. Zusätzlich wurden einige Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) kontaktiert.

Am 23. und 24. Januar 2009 fand unter Regie der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie (AGEE e.V.) und mit Förderung von InWEnt eine Fachtagung statt, auf der wichtige Schlussfolgerungen der Untersuchung vorgestellt und diskutiert wurden. An der Tagung nahmen Vertreter/innen aus Wissenschaft, EZ-Institutionen sowie von deutschen Nichtregierungsorganisationen teil. Anregungen aus der Diskussion wurden für die Entwurfsfassung des BMZ-Positionspapieres verwendet.

1.2 Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen und Indigene in der Entwicklungszusammenarbeit - eine begriffliche Herausforderung

Konzeptionell werden von vielen internationalen bi- und multilateralen Organisationen mit Blick auf besondere Subgruppen unter den Armen und Benachteiligten fast nur „Indigene“ abgedeckt, auch wenn im englischen Sprachgebrauch internationaler Organisationen Begriffe wie „indigenous peoples“, „indigenous ethnic minorities“, „tribal groups“, „tribals“ oder „scheduled tribes“ teilweise synonym, in jedem Fall aber sehr oft wild durcheinander verwendet werden. Gemeint sind damit überwiegend Gruppen mit sozialer und kultureller Identität, die sie von einer dominanten Gesellschaft unterscheiden und (deswegen) anfällig für Benachteiligungen im Entwicklungsprozess macht.

Je nach Quellen und Definition gibt es mehr als 300 bis über 800 Millionen Angehörige indigener Gruppen in mehr als 70 Staaten der Erde. Die meisten leben auf dem Lande, sind arm und werden vom ökonomischen Entwicklungsprozess wenig berührt (cf. In Fokus 2/1999).

Was genau Indigene sind, ist im akademischen Diskurs sehr umstritten und auch in der internationalen EZ und Politik unklar. In der ersten grundlegenden internationalen Vereinbarung, der ILO-Konvention C 107 *Indigenous and Tribal Populations Convention* aus dem Jahr 1957, werden Indigene und Stammesvölker (tribals) nebeneinander gestellt, wobei sich die Begrifflichkeiten in der Rezeption der Konvention bei verschiedenen Geberorganisationen erheblich mischen:

- Stammesvölker sind Menschen in unabhängigen Staaten, deren soziale und ökonomische Bedingungen sie von anderen Teilen der nationalen Gemeinschaft unterscheiden und deren Status ganz oder teilweise durch ihre eigenen Sitten oder Traditionen oder durch besonderes Recht oder (andere) Bestimmungen bestimmt wird (Artikel 1 (a)).

- Indigen sind dabei Völker in unabhängigen Staaten, die von einer Bevölkerung abstammen, die in einem Land oder einem Teil desselben (bereits) zu einer Zeit lebte, als dieses erobert, kolonialisiert oder in seinen heutigen Grenzen etabliert wurde, und die, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, einige oder alle ihre sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Institutionen beibehalten haben (Artikel 1 (b)).

Die Weltbank spricht in ihrer Handreichung (Operational Policies) OP 4.10 zu *Indigenous Peoples* (2005) von verletzlichen sozialen und kulturellen Gruppen, die die folgenden Charakteristika erfüllen:

- (i.) Selbst-Identifikation als unterschiedliche kulturelle Gruppe, was auch von anderen (gemeint: Mehrheitskultur) so gesehen wird,
- (ii.) kollektive Bindung an ein Habitat oder von den Vorfahren überkommenes Gebiet und die damit verbundenen natürlichen Ressourcen,
- (iii.) überkommene kulturelle, wirtschaftliche, soziale oder politische Institutionen, die von denen der dominanten Gesellschaft und Kultur verschieden sind, und
- (iv.) eine Sprache, die sich von der offiziellen Landes- oder Regionalsprache unterscheidet.

Wer unter Druck von seinem Territorium getrennt wurde, fällt ggf. weiterhin unter zumindest die Politik der Weltbank gegenüber Indigenen.

Nach einer Handreichung der Asian Development Bank (ADB 2006) sind Indigene Gruppen mit sozialen oder kulturellen Identitäten, die verschieden sind von jener der dominanten oder Hauptströmungs-Gesellschaft. „Indigene Bevölkerung“ ist danach ein generisches Konzept, das sich auf kulturelle und ethnische Minoritäten, indigene kulturelle Gemeinschaften (Tautologie!), Stammesvölker, Ureinwohner (natives) oder Aborigines (aborigines) bezieht. Auch in dem ADB-Papier wird auf ähnliche Charakteristika Indigener verwiesen:

- (i.) auf die Abstammung von Menschen, die zum Zeitpunkt der Staatsgründung bereits in einem Gebiet lebten und
- (ii.) die Pflege kultureller und sozialer Identitäten, die verschieden sind von der Hauptströmung oder dominanten Gesellschaft oder Kultur.

Hinzu kommt

- (iii.) wie bei der ILO-Konvention die Selbsteinschätzung (s.u.),
- (iv.) eine sprachliche Identität, wieder unterschiedlich von der Hauptströmung etc.,
- (v.) vom Hauptstrom unterschiedliche soziale, wirtschaftliche und politische Traditionen und Institutionen,

- (vi.) ein ökonomisches System, das mehr an traditionellen Produktionssystemen orientiert ist als an der Wirtschaftsform der Hauptströmung,
- (vii.) eine besondere Affinität zum traditionellen Habitat und dem Gebiet der Vorfahren und dessen natürlichen Ressourcen.

Die ADB geht davon aus, dass Indigene oft in von anderen Gesellschaften abge-schiedenen Gemeinschaften leben, die häufig weit von urbanen Zentren entfernt liegen, ebenso aber auch an der Peripherie der dominanten oder Hauptstrom-Gesellschaft. Allerdings kann es demnach Indigene auch am Rande urbaner Gebiete geben, wohin sie abgewandert sind, wo sie jedoch weiterhin getrennt von der Mehrheit leben. Indigene Gemeinschaften befinden sich - das ist wichtig - auf sehr unterschiedlichen Stufen der Akkulturation und Integration in die dominante oder Hauptstrom-Gesellschaft.

Fast alle Definitionen, die sich von dem Begriff „indigene Völker“ oder genauer: „indigenous peoples“ finden lassen, greifen auf diejenige von Jose Martínez Cobo zurück, ohne diese jedoch überhaupt oder korrekt zu zitieren (oft genug wird dabei sogar sein Nachname falsch wiedergegeben). In seiner grundlegenden *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations* (E/CN.4/Sub.2/1986/7) hat der VN-Sonderberichterstatter 1986 folgenden Vorschlag gemacht:

“Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with preinvasion and precolonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the society now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop, and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.”

Das, was Martínez Cobo - eher nebenbei - als „ethnic identity“ bezeichnet, ist in der Folgezeit von seinen Epigonen als „Selbstidentifikation“ in den Vordergrund oder als wichtigstes Merkmal herausgestellt worden, wobei durch immerwährendes Abschreiben in Vergessenheit geraten ist, wer dieses Merkmal überhaupt und in welchem Zusammenhang eingebracht hat. Neben Martínez Cobo wird auch häufig Erika-Irene Daes, die langjährige Vorsitzende der VN-Arbeitsgruppe über indigene Bevölkerungen, dafür verantwortlich gemacht. Weder José Martínez Cobo noch Erika-Irene Daes definieren aber indigene Völker über die Selbstidentifikation. Letztere zitiert lediglich, was andere Institutionen dazu geschrieben haben. Unter anderem heißt es in ihrem Bericht *Standard-Setting Activities: Evolution of Standards Concerning the Rights of Indigenous People* von 1996 (S. 12):

“34. The United Nations Development Programme (UNDP) has prepared draft guidelines for support to indigenous peoples. Draft guidelines 4, 5 and 6 refer to the definition of indigenous peoples. In these draft guidelines mention is made, inter alia, to the fact that despite certain characteristics common to the world’s indigenous peoples, no single accepted definition of indigenous peoples exists which captures their diversity. Therefore, "self-identification" as indigenous or tribal is usually regarded as a fundamental criterion for determining whether groups are indigenous or tribal, sometimes in combination with other variables such as language spoken and geographic location or concentration. These draft guidelines adopt the definition of ILO Convention No. 169.

G. Indigenous peoples’ point of view

35. Indigenous representatives on several occasions have expressed the view before the Working Group that a definition of the concept of "indigenous people" is not necessary or desirable. They have stressed the importance of self-identification as an essential component of any definition which might be elaborated by the United Nations system.“

Selbstidentifikation wird somit von vielen beteiligten Akteuren als zentrales definitorisches Kriterium für Indigenität betrachtet. Die beiden besprochenen Autoren/innen sind allerdings für die Hervorhebung des Aspekts der Selbstidentifikation nicht verantwortlich, wobei es sich zudem bei diesem um das mit Abstand schwächste Glied der Definitionskette handelt. Denn bei der alleinigen Heraushebung der Selbstidentifikation könnte letztlich auch der *Indianerclub Villingen-Schwenningen* den Status einer Indigenen-Organisation beanspruchen.

Wenn Indigene oder Stammesvölker gemäß der ILO-Konvention durch die Selbsteinstufung (self-identification) der Betroffenen definiert werden, entsteht zudem ein weiteres grundsätzliches Problem: Was passiert, rechtlich gesehen, in Hinsicht auf sämtliche Privilegien und Ansprüche, die Indigenen von den VN zugebilligt werden, mit Gruppen von Menschen, auf die die sonstigen genannten Kriterien voll zutreffen, die aber an dem internationalen und von Indigenen selbst mitgeführten Diskurs über Indigene nicht beteiligt sind? Nicht beteiligt aus verschiedenen Gründen heraus: Weil sie sich selbst gar nicht als Indigene (als „Volk“) sehen oder verstehen und / oder weil sie von anderen nicht als Indigene gesehen werden oder auch weil ihre Machtlosigkeit es ihnen nicht erlaubt, sich entsprechend zu artikulieren.

Die meisten Menschengruppen, die „einige oder alle ihrer sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Institutionen beibehalten haben“ oder „deren soziale, kulturelle und ökonomische Bedingungen sie von anderen Teilen der nationalen Gemeinschaft unterscheiden“, kennen den Begriff „Indigene“ und die damit einhergehenden Inhalte nicht (es ist sicherlich sogar die überwiegende Mehrheit der unzweifelhaft als Indigene Klassifizierten, außer vielleicht so

hochpolitisierte Gruppen wie den *Native Americans* in den USA und in Kanada, die gar kein Verständnis von Indigenität besitzt) und sie können auch mit dem Terminus „Stammesvölker“ wenig anfangen. Dies trifft ganz besonders für die meisten benachteiligten ethnischen, sozialen oder religiösen Gruppen in Asien und Afrika zu. Können auch diese Menschen sich auf die für Indigene und Stammesvölker geltenden Sonderrechte berufen?

Weit wichtiger als die Selbstidentifikation sind für die Beantwortung der Frage, bei wem es sich um benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen einschließlich benachteiligter indigener Gruppen handelt, aus der Sicht einer armutsorientierten EZ doch die Aspekte des Diskriminiertwerdens und der kollektiven Ausgrenzung - was Martínez Cobo nur durch die Formulierung „non-dominant“ anklingen lässt. Die von Benachteiligung betroffenen Gruppen, die einer besonderen Förderung durch die EZ bedürfen, müssen nicht notwendigerweise über eine Selbstidentifikation verfügen. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass Indigene nicht per se benachteiligte Gruppen sind. Entsprechend werden viele benachteiligte Gruppen über das Indigenen-Konzept nicht erfasst und haben zu den für Indigene formulierten Sonderrechten keinen Zugang.

Angeichts der Tatsache, dass es im offiziellen Sprachgebrauch der deutschen EZ bisher nur die Begrifflichkeiten des Indigenen-Konzeptes zu Lateinamerika gibt, wird zumindest in den folgenden Abschnitten 2.1 und 2.2 zu Lateinamerika auch weiterhin von Indigenen gesprochen. Bei der Diskussion der EZ mit afrikanischen und asiatischen Ländern werden dagegen die Begriffe Indigene, ethnische Minderheiten und benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen weitgehend synonym gebraucht, wie dies auch im internationalen Diskurs der Fall ist, bevor in Kapitel 4 eine grundsätzliche Diskussion der Terminologie erfolgt und in Kapitel 5 konsequent nur noch der Begriff der benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen und Indigenen verwendet wird (s. hierzu auch 5.4 - Anlage 1). Dies ist auch ein Ergebnis der Tagung der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie (AGEE) am 22. und 23. Januar 2009 in Bonn, auf der der erste Entwurf des wissenschaftlichen Beitrages zum BMZ-Positionspapier mit Fachleuten diskutiert wurde.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Verwendung von Begrifflichkeiten und der Tatsache, dass eine Reihe von Ländern die Existenz ethnischer Minderheiten innerhalb ihrer Grenzen negieren, bieten die beiden Begriffe „benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen“ wie auch „Indigene“ eine hohe Flexibilität für den Politikdialog.

2. Minderheiten, benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen und indigene Gruppen in der deutschen EZ

2.1 Das Indigenen-Lateinamerika-Konzept des BMZ

Derzeit gibt es innerhalb der deutschen EZ nur ein regionales Konzept, das sich auf benachteiligte Gruppen bezieht. Das BMZ-Konzept 139 zur *Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und in der Karibik* aus dem Jahre 2006 als Fortschreibung eines ersten Konzeptes von 1996 beruft sich primär auf Konventionen der Vereinten Nationen wie die Menschenrechtskonvention, auf die ILO-Konvention 169 und die Millenniums-Entwicklungsziele in Verbindung mit der Millenniums-Erklärung aus dem Jahre 2000. Davon abgeleitet bildet das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung aus dem Jahre 2001 den deutschen konzeptionellen Rahmen, der durch das *Lateinamerika-Konzept* des BMZ (2000), das sektorübergreifende Konzept *Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung* (2005), den *Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte* (2004), das *Sektorkonzept Wald und nachhaltige Entwicklung* (2002) und das *Gleichbeteiligungskonzept* des BMZ (2001) ergänzt wird. Obwohl nicht explizit im Text angeführt, bietet auch das *Partizipationskonzept* des BMZ (1999) einen wichtigen Referenzrahmen für das „Indigenenkonzept“.

Die *Bedeutung des Konzeptes* wird abgeleitet aus der Überlegung, dass die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung darstelle. Eine Ausgrenzung indigener Völker bedeute danach nicht allein eine Behinderung von deren Entwicklungspotential, sondern berge erhebliche Konfliktpotentiale - in diesem Falle für die lateinamerikanischen Länder - in sich. Daher sei die aktive Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen einschließlich der indigenen für die Entwicklung einer friedvollen, demokratischen und multiethnischen Gesellschaft und zur Umsetzung der Menschenrechte notwendig. Das BMZ-Konzept geht ferner davon aus, dass die wirtschaftliche Entwicklung der lateinamerikanischen Länder ohne Nutzung des Potentials der indigenen Völker beeinträchtigt werde. Auch leisteten indigene Völker einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität. Darüber hinaus stellten indigene Kulturen einen bedeutenden Teil des Weltkulturerbes dar.

Das BMZ-Konzept bewertet die *sozioökonomischen Bedingungen* der indigenen Völker Lateinamerikas als schlecht. Sie seien weitgehend vom politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ausgeschlossen. Explizit genannt wird die Tatsache, dass indigene Gruppen in besonderem Maße Opfer von Menschenrechtsverletzungen seien und ihre Lebensbedingungen wesentlich schlechter als die der nicht-indigenen Bevölkerung seien. Besondere Probleme stellten Interventionen in indigene Lebensräume durch infrastrukturelle Erschließungsmaßnahmen, den Bergbau oder die Ölförderung dar.

Im Konzept wird die Selbstorganisation indigener Gemeinschaften hervorgehoben, die eine aktive und wirksame Interessenvertretung darstelle, mit dem Ergebnis, dass sich in den meisten lateinamerikanischen Staaten die rechtliche Situation indigener Völker zumindest nominell gebessert habe. Auch wird auf die überregionale Kooperation verwiesen wie den *Dachverband der indigenen Organisationen der Amazonasregion* (COICA) und den 1992 gegründeten *Fondo Indígena* als Förder- und Dialogforum von Regierungen, indigenen Organisationen und Gebern.

Des Weiteren bezieht sich das Indigenen-Konzept des BMZ auf internationale Bemühungen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse indigener Völker. Neben der genannten ILO-Konvention 169 mit Völkerrechtsstatus, die allerdings von Deutschland bisher nicht unterschrieben wurde, sind dies vor allem die beiden von den VN proklamierten *Internationalen Dekaden der indigenen Bevölkerungen* 1994-2004 und 2005-2015 sowie neu geschaffene Gremien wie der Posten eines *VN-Sonderberichterstatters für Indigene Fragen* (2001) oder das *Ständige Forum für Indigene Fragen* (2002).

Auch verweist das BMZ darauf, dass neben der Europäischen Union die Weltbank, der *Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung* (IFAD) oder die *Inneramerikanische Entwicklungsbank* (IDB) Strategien und / oder Leitlinien für die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern entwickelt haben. Die deutsche EZ schließlich habe sich seit den 1960er Jahren über die nicht-staatliche EZ und seit den 1970er Jahren auch direkt für indigene Völker Lateinamerikas engagiert, seit 1996 auf der Basis eines „Konzeptes zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen Lateinamerikas“. Im Mittelpunkt habe die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung, die ländliche Entwicklung, die Verbesserung der Grundbildung (mit zweisprachigem Unterricht), die Basisgesundheitsarbeit sowie die Friedenserziehung gestanden. Auch habe es erste Ansätze für die institutionelle Förderung von indigenen Organisationen gegeben.

Eine 2000 / 2001 durchgeführte Evaluation des damals gültigen ersten Konzeptes ergab, dass der Wirkungsgrad bei Planung und Durchführung von Vorhaben noch nicht ausreichend war und das Konzept im Politikdialog nicht hinreichend aufgegriffen worden war. Insbesondere zeigte sich, dass Vorhaben, die nicht ausdrücklich auf indigene Zielgruppen ausgerichtet waren, diese meist nicht in die Projektkonzeption einbezogen hatten und daher keine rechtzeitige und ausreichende Beteiligung sicherstellen konnten. Zu den Forderungen der Evaluation gehörte u.a. eine generell bessere Verankerung der Belange indigener Völker in der bilateralen EZ, die verstärkte Sensibilisierung und erhöhte fachliche Kompetenz der Mitarbeiter/innen in BMZ und DO, die intensivere Behandlung des Themas im politischen Dialog mit den Partnerländern oder die Einbeziehung indigener Völker selbst als zentrale Akteure in Planung und Umsetzung von EZ-Vorhaben.

Aus der Analyse abgeleitet wird im Indigenen-Konzept von 2006 die Zielsetzung und strategische Ausrichtung der Förderung. Die deutsche EZ soll in Lateinamerika stärker auf die Rechte, Interessen, Bedürfnisse und Organisationsprozesse indigener Völker eingehen und diese bei der Artikulation, Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte besser unterstützen. Dabei gelten als Grundsätze z.B. (i.) Leisten eines Beitrags zur Verwirklichung der Menschenrechte einschließlich der Gleichberechtigung der Geschlechter, (ii.) Gewährleistung von Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung, (iii.) Partizipation und Empowerment, (iv.) Vermeidung von negativen Auswirkungen bei EZ-Vorhaben oder (v.) konkrete Verbesserung der Lebensbedingungen indigener Völker entsprechend ihren kulturspezifischen Vorstellungen.

Eine Umsetzung der Ziele soll erfolgen im Rahmen der Geberkoordination, der Mitgestaltung von Strategiepapieren, insbesondere von *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), und deren Umsetzungsprozesse, Mitgestaltung von Strategien anderer Geber einschließlich der EU sowie Sektorpolitikreformen und die Förderung des Dialogs mit und zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft in den Partnerländern. Einerseits sollte die aktive Unterstützung indigener Völker als Querschnittsaufgabe in allen EZ-Vorhaben erfolgen, andererseits durch direkte Förderung indigener Organisationen. Dabei seien u.a. die folgenden Anforderungen zu beachten:

- (i.) kulturspezifische Betrachtungsweise der Situationen indigener Gemeinschaften,
- (ii.) Förderung des interkulturellen Dialogs und Unterstützung bei der Konfliktprävention,
- (iii.) institutionelle Stärkung indigener Organisationen,
- (iv.) Einstellung indigenen Fachpersonals,
- (v.) Aus- und Fortbildung der Partnerseite,
- (vi.) Stärkung des regionalen Erfahrungsaustausches,

fast alle Punkte unter Berücksichtigung der Gleichberechtigung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen.

Nach dem BMZ-Konzept sind vier Themenbereiche besonders förderwürdig:

- (i.) im Bereich Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung die Verwaltungsreform mit dem Ziel, der indigenen Bevölkerung gleiche Rechte bei staatlichen Dienstleistungen sowie allgemeine Zugangs- und Beteiligungsrechte zu sichern. Bei der Dezentralisierung sollen vor allem Vertretungs- und Selbsthilfestrukturen indigener Gruppen gestärkt werden;
- (ii.) beim Management natürlicher Ressourcen und nachhaltiger ländlicher Entwicklung geht es vor allem darum, traditionelle Lebensräume zu si-

chern unter Anerkennung gemeinschaftlicher Eigentums- und Nutzungsrechte. Bei der Tropenwalderhaltung sollen indigene Rechte beachtet werden, die Kenntnis und das traditionelle Wissen indigener Völker sollen geschützt werden;

- (iii.) bei der Friedensentwicklung und Krisenprävention sollen u.a. Konfliktanalysen unter expliziter Behandlung interethnischer Konflikte wichtige Entscheidungen zur EZ vorbereiten. Es sollen die Interessenvertretungen indigener Bevölkerungsgruppen u.a. mit Blick auf die zunehmende Ausbeutung von Bodenschätzen oder genetischen Ressourcen, die Agroindustrie oder den Tourismus gefördert werden. In keinem Fall dürfen potentielle oder bestehende Konflikte durch EZ ausgelöst oder verschärft werden (do not harm);
- (iv.) im Bereich der sozialen Entwicklung geht es u.a. um die formale und nicht-formale Grundbildung, die Unterstützung bei der Qualifizierung von weiblichem und männlichem indigenem Fachpersonal, d.h. der Ausbildung indigener Eliten, weiterhin um die Versorgung mit Trinkwasser und Basisgesundheitsdienstleistungen.

Die im Konzept angeführten Instrumente der Umsetzung sind knapp gehalten und beschränken sich auf die Nennung von Themen und wenige Koordinierungsinstrumente. So wird die FZ aufgerufen soziale und wirtschaftliche Infrastruktur zu fördern sowie sich beim Schutz von natürlichen Ressourcen zu engagieren. Die TZ könne indigene Selbsthilfeorganisationen unterstützen und Maßnahmen der direkten und indirekten Verbesserung der Lebensbedingungen indigener Völker in den genannten Schwerpunktbereichen fördern. Zur Koordination könnten als Instrumente u.a. Länderkonzepte, Schwerpunktstrategiepapieren und der Politikdialog genutzt werden.

Die knappe Zusammenfassung zeigt, dass das BMZ-Konzept internationale Standards aufgreift und im Analysebereich sowie bei der Zielformulierung dem „state of the art“ entspricht, teilweise sogar darüber hinaus geht. Die Darstellung der Schwerpunktbereiche, die sich für eine Zusammenarbeit mit und für indigene Gruppen besonders eignen, bleibt indes ohne spezifische Bezüge zur Situation der Beteiligten und ist damit wenig operational. Bei der Bezeichnung von geeigneten Instrumenten bleiben die Formulierungen sehr pauschal, methodische Gesichtspunkte werden im Konzept gar nicht angesprochen. Eine neue Handreichung der GTZ (2008) füllt diese Lücke allerdings zumindest für die Technische Zusammenarbeit (TZ) detailliert.

2.2 Erfahrungen mit der Umsetzung des Indigenen-Lateinamerika-Konzepts

2.2.1 Bisherige Kooperationsfelder

Das BMZ-Konzept *Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik* hat sich nach allgemeiner Auffassung der Beteiligten in BMZ und DO bisher weitgehend bewährt. Allerdings wird es explizit nur für die Kooperation mit lateinamerikanischen Ländern verwendet und für Afrika und Asien auch nicht im Hinblick auf seine generellen, also regionenübergreifenden Aussagen zur Zusammenarbeit mit indigenen Völkern hinzugezogen.

Der Wirkungsbereich des Konzeptes betrifft alle Ebenen, d.h. angefangen vom Dialog mit den Partnern und anderen bi- und multilateralen Gebern über die Planung und Implementierung von EZ-Maßnahmen bis hin zur Kooperation und Kommunikation mit indigenen Gruppen bzw. ihren Vertretungsstrukturen wird auf die Inhalte des Konzepts zurückgegriffen. Dabei hat das derzeitige Portfolio der staatlichen EZ zwar erhebliche Berührungspunkte mit Indigenen-bezogenen Themenbereichen, es umfasst aber nur relativ wenige Vorhaben, die sich ausschließlich oder prioritär an indigene Gruppen wenden: etwa ein sehr altes Demarkierungsvorhaben der TZ und FZ in Brasilien, das integrierte Umweltmanagement mit indigenen Völkern in Zentralamerika (FZ-Maßnahme), die Förderung von Dachverbandsstrukturen (z.B. das COICA Programm in den Amazonas-Anrainerstaaten oder ein vergleichbares Vorhaben in Kolumbien) und einige weitere Projekte und Programme mit vor allem ökologischen Bezügen.

Zu letzteren gehört z.B. das Tropenwaldschutz-Programm Morona-Santiago Pastaza in Ecuador, das auf Basis von FZ-Zuwendungen mit einem indianischen Träger, der *Nacionalidad Achuar de Ecuador*, durchgeführt wird. Einerseits soll hier bei den Maßnahmen Gesichtspunkten des verbesserten Ressourcenschutzes Rechnung getragen werden, andererseits wird angestrebt, die Einkommenssituation der Bevölkerung, ihre Ernährungslage, die Gesundheitsbedingungen und den Ausbildungsstand zu verbessern. Nicht zuletzt geht es auch um eine Stärkung der Selbstorganisationsstrukturen der Achuar.

Viele EZ-Vorhaben weisen zumindest Berührungspunkte mit Indigenen innerhalb der Zielgruppen auf, in besonderem Umfang z.B. die Unterstützung außergerichtlicher Konfliktlösungssysteme in den Andenländern Peru und Ecuador, die hier von InWEnt geleistet wird. Staatliche Vertreter/innen und Indigene sollen gegenüber den beiden bestehenden Rechtssystemen Verständnis entwickeln, wofür u.a. „runde Tische“ eingerichtet wurden.

In Rio Platano (Biosphärenreservat in Honduras und Nicaragua) spielen Indigene als legale und illegale Siedler eine wichtige Rolle, für die im Rahmen eines TZ-Beitrages alternative Einkommensgrundlagen geschaffen werden sollen, um die Notwendigkeiten von Naturschutz mit den Interessen der Betroffenen so gut es geht zu verbinden. Nachhaltige und umweltschonende land- und waldwirt-

schaftliche Bodennutzungsverfahren gehören ebenso zu den Maßnahmen wie die Schaffung von Rechtssicherheit für die Siedler, u.a. die Sicherung der Landrechte der indigenen Bevölkerung auf Grundlage gemeinschaftlicher, unveräußerlicher Landtitel.

Ohne dass Indigene die explizite Hauptzielgruppe der Maßnahmen darstellen, werden ihre Interessen auch im Naturwaldprogramm des DED (mit GTZ und KfW) in Chile berücksichtigt, das alle wichtigen Akteure zusammenbringt und ihre Interessen einbezieht. Dabei „verstecken“ sich indigene Gruppen allerdings hinter der Bezeichnung „kleine Bauernbetriebe“, die im Programm als besondere Dialogpartner identifiziert sind.

Auch bei vielen sozialen Investitionsprogrammen in Lateinamerika werden Gemeinden mit indianischem Bevölkerungsanteil unterstützt, ohne dass dieser jedoch immer als separater Teil der Zielgruppe identifiziert und zum Partner besonderer Maßnahmen gemacht würde.

Zumindest in Nicaragua erfolgt eine indirekte Berücksichtigung Indigener auch im Rahmen der Budgethilfe. So weist die mit den Gebern vereinbarte Politikmatrix die Landtitulierung bzw. eine Sicherung von Landrechten aus, was besonders für arme Bauern, unter ihnen besonders viele „Indios“, von größter Relevanz ist.

2.2.2 Erfahrungen 1996 bis 2008

Das erste Indigenen-Konzept des BMZ aus dem Jahre 1996 wird in Auswertungsberichten (z.B. GTZ 2004a, Ströbele-Gregor 2003 und persönliche Mitteilungen aus BMZ und DO) einerseits positiv bewertet, andererseits überwiegend als zu wenig praxisnah charakterisiert. Unter anderem sei durch die Verabschiedung des Konzeptes das Ansehen der deutschen EZ bei den beteiligten Indigenen-Gruppen angehoben worden, auch wenn die Kenntnis des Konzepts bei den Partnern zumindest in den 1990er Jahren noch wenig verbreitet gewesen sei. Das BMZ habe unter dem Strich ein geeignetes Mittel an die Hand bekommen, bei den DO auf eine stimmige Politik drängen zu können. Eine Reihe von Vorhaben seien so erstmals auch aus dem Blickwinkel der Wirkungen auf Indigene geprüft worden. Einzelne Projekte, die unter Umständen negative Wirkungen auf Indigene gehabt haben könnten, seien aufgrund der BMZ-Vorgaben rechtzeitig umgesteuert worden.

Diesen Positivpunkten stehen indes eine Reihe von kritischen Anmerkungen gegenüber, die vor allem in einem Evaluationsbericht von 2004 (GTZ 2004a) zur Sprache kommen: So wird u.a. die ungenügende Kenntnis des Konzepts in den deutschen EZ-Organisationen und die geringe Vernetzung mit anderen Konzepten hervorgehoben. Hauptkritikpunkte aus Sicht verschiedener Akteure waren

vor allem die Umsetzungsferne und die zu allgemein gehaltenen Aussagen (ebd. S. 52), so dass dem Papier eher die Funktion eines Orientierungsrahmens denn einer strikten Handlungsmaxime beigemessen wurde.

Aus Sicht einer ethisch ausgerichteten EZ interessant ist der Hinweis der Evaluatoren von 2004, dass einem verbesserten Konzept eine orientierende Grundaussage über die anzustrebende demokratische, plurikulturelle Gesellschaft, über kulturelle Diversität und das Zusammenleben mit Minderheiten vorangestellt werden sollte (S. 5). Darüber hinaus wird eine stärkere Nutzung der Schwerpunktstrategiepapiere des BMZ zur Operationalisierung der Zusammenarbeit mit Indigenen empfohlen. Generell soll eine Förderung von indigenen Organisationen mit einer greifbaren sozioökonomischen Verbesserung der Lebensbedingungen verbunden werden und schließlich sei das Prinzip des *Do Not Harm* anzuwenden⁴.

Auf der Basis u.a. der zitierten Evaluation wurde Mitte 2006 das derzeit gültige Indigenen-Konzept verabschiedet. In dieser neuen und erweiterten Fassung wird das Konzept zumindest von den im Rahmen dieser Studie Befragten in BMZ und DO durchgängig als inhaltlich konsistent und bezüglich der Umsetzbarkeit als angemessen, wenn auch noch nicht in jeder Hinsicht hinreichend operationalisiert, charakterisiert. Es liegen allerdings nach nur 18 Monaten seit der Verabschiedung noch keine systematischen Untersuchungen und Erfahrungsberichte, geschweige denn Evaluationen der Wirksamkeit vor. Ein umfassender Leitfaden der GTZ zur Verankerung der Zusammenarbeit mit indigenen Völkern in der deutschen TZ kann allerdings als Indiz für die noch nicht hinreichende Operationalisierung auch innerhalb des neuen Konzeptes angesehen werden, beinhalten dessen Hinweise doch nicht nur verfahrenstechnische Fragen, sondern auch wichtige ergänzende konzeptionelle Aussagen (so zur direkten Kooperation mit indigenen Organisationen).

Hervorgehoben wird im BMZ, dass das Indigenen-Konzept in deutlicher Weise einen allgemeinen Menschenrechtsansatz fördert. Dieser wird allerdings innerhalb des Wortlautes nicht weiter ausgeführt (s.u.).

Bezogen auf die gute Verwendbarkeit innerhalb von BMZ und DO werden vor allem die folgenden Bereiche von „good practices“ angeführt:

- (i.) erstens seien Teile des Konzeptes mit Indigenen-Repräsentanten auf internationaler Ebene abgestimmt, weswegen das Papier eine gute Grundlage für den Austausch sowohl mit indigenen Gruppen selbst wie zwischen deutscher EZ und den Regierungen der beteiligten Staaten oder sogar für trilaterale Dialoge darstelle;

⁴ Vergleichbar dem Safeguard-Ansatz der Weltbank für Indigene, d.h. alle Vorhaben der deutschen EZ sollen daraufhin überprüft werden, ob sie eventuell negative Wirkungen auf indigene Bevölkerungsgruppen haben könnten. In einem solchen Fall sind alle möglichen Maßnahmen zu treffen, um die negativen Wirkungen zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, vollumfänglich bzw. mit sogar über den Schaden hinausgehenden Kompensationsleistungen auszugleichen.

- (ii.) zweitens könne man sich auf das BMZ-Konzept unmittelbar berufen und so abgestimmte deutsche Positionen im internationalen Diskurs aufrufen und einbringen. Das Konzept übernehme damit auch eine „Visitenkartenfunktion“ für die deutschen EZ (d.h. zumindest bei bestimmten Zielgruppen, nämlich den Indigenen, nicht zwangsläufig auch bei den Partnerregierungen!);
- (iii.) drittens werde durch das Konzept innerhalb der deutschen EZ ein deutlich stärkerer Fokus auf die spezifischen Anliegen und Probleme indigener Gruppen gerichtet, was positive Konsequenzen für die Planung und Implementierung von EZ-Vorhaben habe. Diese erfolgten deutlich Zielgruppen-sensibler und Zielgruppen-differenzierter als zuvor, auch wenn sich erst langsam mit zunehmender Erfahrung zeige, dass nicht nur Vorhaben mit Indigenen als Hauptzielgruppe, sondern auch Maßnahmen, bei denen diese nur am Rande beteiligt seien, einer differenzierteren Vorgehensweise bedürfen;
- (iv.) viertens sei das Konzept aus Sicht des BMZ ein probates Mittel, eine Indigenen-sensiblere Politik innerhalb der DO durchzusetzen, und helfe innerhalb der DO auch den sektorübergreifenden Fachteams, Verfahren im Sinne des Konzeptes zu beeinflussen (d.h. gemeint ist wohl, sozialwissenschaftlichen Aspekten gegenüber ökonomischen und abwicklungstechnischen von TZ und FZ größeres Gewicht zu verleihen!).

Weitere Pluspunkte sind nach Ansicht unserer Gesprächspartner/innen die „heuristische Funktion“ des Konzeptes und der Umstand, dass hier ein einheitlicher Sachstand für alle DO und ein Orientierungsrahmen für NRO aufgebaut worden sei. Es würden durch das Konzept auch Ideen entwickelt und Arbeitshilfen vermittelt sowie über die konzeptionellen Vorgaben hinaus Argumentationshilfen für Geberrunden und andere Foren zur Verfügung gestellt.

Ein im Konzept entwickelter anderer Gedanke hat nach Ansicht einzelner Interviewpartner/innen grundsätzliche Bedeutung: EZ könne weder von ihrem Volumen her noch von der Tatsache her, dass sie stets eine externe Intervention darstelle, Ersatzhandlung für Eigenanstrengungen der Partnerseite bzw. der Zielgruppe sein. Daher habe das Indigenen-Konzept, weil es die Zielgruppe selbst als Partner für Entwicklungsmaßnahmen sehe, eine Vorbildfunktion für die entwicklungspolitische Konzeption generell. Auf die Probleme der Direktkooperation innerhalb der staatlichen bilateralen EZ wird in diesem Kontext allerdings auch verwiesen. So sei es weiterhin schwierig und häufig auch gar nicht gewollt, staatliche Strukturen zu umgehen.

Mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Direktkooperation mit Indigenen erhalten auch die häufig in der Rolle von Advocacy-Organisationen oder sogar als legitime Vertreter/innen armer Bevölkerungsgruppen in den Partnerländern ge-

sehen internationalen und nationalen NRO⁵ eine neue, sehr viel realistischere Einschätzung. Indem man mit Vertretern/innen der indigenen Bevölkerung selbst kooperieren will, werden möglicherweise durchaus in sinnvoller Weise zu beteiligende NRO auf ihre eigentliche Rolle reduziert, die von Fachorganisationen, die befristete Beratungs- und Mobilisierungsbeiträge leisten können. Die Indigenen-Organisationen nehmen dabei ihre politische Vertretung selbst in die Hand, ohne sich von NRO weiterhin bevormunden lassen zu müssen.

Die Übereinstimmung des Konzeptes mit den Interessen indigener Gruppen, basierend auch auf intensiven Konsultationsprozessen mit Indigenen-Vertretern/innen, ist ein bei vielen anderen Strategiepapieren der deutschen EZ (z.B. bei vielen Länderkonzepten und SSP) so nicht erreichtes positives Ziel. Angesichts der in Lateinamerika besonders virulenten Probleme zwischen und innerhalb indigener Gruppen bezüglich der Vertretungsvollmacht gegenüber Dritten muss sich allerdings heute wie in Zukunft die Frage stellen lassen, ob die international besonders aktiven und auch bei den Konsultationen mit der deutschen EZ dominierenden Indigenen-Organisationen wirklich immer das Maß an Repräsentativität und Legitimität haben, um die Mehrheit der indigenen Interessen Lateinamerikas vertreten zu können⁶. Ein Ziel der Anwendung des Indigenen-Konzeptes wie auch jedes anderen politischen Positionspapieres des BMZ mit Bezug zu zivilgesellschaftlichen Akteuren muss immer wieder die Frage nach der Legitimität und Repräsentativität der Verhandlungspartner stellen und neue zivilgesellschaftliche Entwicklungen berücksichtigen.

Offenkundig wurde die Anregung der Evaluatoren von 2004 zur Einarbeitung von Aussagen zur demokratischen Gesellschaft und kulturellen Diversität nicht aufgegriffen, d.h. eine grundlegende Auseinandersetzung mit politischen Positionen fehlt auch im Konzept von 2006. Unter Punkt 7 (strategische Ausrichtung) werden zwar einzelne politische Grundsätze angesprochen, nicht aber die eigenen ethischen Positionen offengelegt. Natürlich, das BMZ will einen Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte leisten, aber was folgt daraus für die Zusammenarbeit mit Indigenen? Was passiert konkret, wenn diese z.B. globale ökologische Notwendigkeiten so nicht sehen und auch einen Vorrang globaler Menschenrechte vor traditionellen Rechtsgrundsätzen ablehnen? Konflikte

⁵ Vergl. die Analyse von Bliss / Neumann 2007, die die häufig geringe Legitimität und Repräsentativität zivilgesellschaftlicher Akteure, darunter besonders häufig von Entwicklungs-NRO, hervorheben.

⁶ Das ist ein Punkt, der auch in den Gesprächen in BMZ und DO immer wieder betont wurde: Indigenen-Organisationen gewinnen zwar auch wegen der Unterstützung durch die EZ - zunehmend an Professionalität, damit nehmen die Eigeninteressen der einst vielleicht durchaus demokratisch legitimierten Vertreter/innen jedoch zwangsläufig zu und nicht selten treten Entfremdungsprozesse zu den Herkunftsgruppen auf. Immer häufiger entstehen Parallelorganisationen oder führen Streitigkeiten zwischen verschiedenen Fraktionen innerhalb derselben Organisation zu Abspaltungen mit aus Sicht der Vertretenen oft derselben, häufig sogar größerer Legitimität. Daher stellen sich in einem Dialog mit Indigenen-Vertretungen immer auch Legitimitätsfragen: Ist die Partnerorganisation wirklich die einzige Vertretung der Zielgruppe? Wenn nicht, ist sie eine relevante und werden andere wichtige Gruppen ebenfalls einbezogen? Wenn die Organisation Legitimität hatte, hat sich diese bis heute unverändert erhalten oder gibt es eventuell eine Abnahme von Legitimität, die zwischenzeitlich vielleicht anderen Organisationen zugefallen ist? usw.

könnten sich vor allem auch bei unterschiedlichen Gender-Vorstellungen ergeben, wo besonders viele Dissonanzen zwischen „traditionellen“ Vorstellungen und deutschen Maximen zu erwarten sind.

In Gesprächen mit Regionalvertretern/innen des BMZ wurde deutlich, dass Defizite hinsichtlich der Berücksichtigung Indigener weiterhin vor allem bei Vorhaben bestehen, bei denen Indigene nicht oder zu Anfang nicht hinreichend deutlich erkennbar im Fokus der Zielgruppe und der geplanten Wirkungen stehen, sondern nur einen mehr oder weniger großen Teil der Zielgruppe ausmachen und mit Blick auf Wirkungsabschätzungen nicht differenziert erfasst sind. Weil häufig zu Beginn einer TZ- oder FZ-Maßnahme weder systematische Base-Line-Untersuchungen noch Zielgruppenanalysen durchgeführt werden, fehlen wichtige Informationen über die Spezifika der Zielgruppe, und zwar nicht alleine, was ihre ethnische Heterogenität betrifft, sondern auch bezüglich anderer sozio-kultureller und sozio-ökonomischer Merkmale⁷.

Positive Auswirkungen hat die Existenz eines Indigenen-Konzeptes für Lateinamerika nach einhelliger Ansicht der befragten Regionalvertreter/innen in BMZ und DO für den politischen Dialog mit den Partnern. Auch wenn zwischenzeitlich die meisten Länder Lateinamerikas bestimmte Rechte indigener Gruppen wie kulturelle Identität, indigene Rechtssysteme, Selbstverwaltungen oder Landrechte verfassungsmäßig verankert haben, so ist die Umsetzung dieser Rechte weiterhin unzureichend (vergl. Ströbele-Gregor/Feldt 2008). Diese zögerliche Entwicklung hat in den letzten Jahren weiterhin auch die bilaterale Zusammenarbeit beeinträchtigt, etwa, wenn es um Governance (Dezentralisierung) und begleitende kommunale Sozialinvestitionen geht. Mit Verweis auf das eigene Konzept kann das BMZ bei Regierungsverhandlungen nun eindeutiger als vorher Position beziehen und auf Übereinstimmungen zwischen eigener Konzeption und den jeweils gültigen nationalen Vorgaben verweisen.

Die Einbringung von Indigenen-freundlichen Positionen in den politischen Dialog ist gleichwohl weiterhin nicht unproblematisch. So ist die Intensität des Dialogs oft nicht ausreichend, um spezifische Probleme einzeln anzusprechen, zu denen neben Governance-Fragen (Stichwort „Korruption“) die allgemeine Menschenrechtsslage gehören, ferner Gender oder umweltpolitische Nachhaltigkeit, so dass die Indigenen-Problematik in einer langen Reihe von Formalthemen untergeht bzw., wenn überhaupt thematisiert, ohne Nachdruck abgehandelt wird.

Auch der prinzipiell wichtige Hinweis auf die Bedeutung eines Konzeptes für den Dialog innerhalb der Gebergemeinschaft wurde während der Interviews re-

⁷ Die häufig erfolgende Vorabdifferenzierung zwischen Zielgruppen-nahen und Zielgruppen-fernen Vorhaben hat sich diesbezüglich als Hemmnis erwiesen. So haben auch viele scheinbar Zielgruppen-ferne Vorhaben dann, wenn man die beabsichtigten Wirkungen näher untersucht, sehr wohl konkret fassbare Zielgruppen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass durch eine frühzeitige Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse oder zumindest ein *Poverty Impact Assessment* (PIA) Maßnahmen noch erheblich beeinflusst werden können. Das gilt nicht nur für die Abgrenzung der Zielgruppen, sondern zum Beispiel auch für die Ausschöpfung von Gender-Potentialen.

lativiert. Die *Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit* (2006) oder die *Accra Agenda for Action* (2008) verlangen nach einer Harmonisierung der Geberverfahren, was sich zum Beispiel in einer immer kompakter werdenden Formulierung von Konditionen z.B. bei Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) bemerkbar macht. Dabei werden immer weniger statt mehr Indikatoren formuliert, so dass es immer schwieriger wird, eigene, noch so wichtige inhaltliche Ziele und entsprechende, in Form von Indikatoren gekleidete Forderungen einzubringen. Entsprechend wäre der deutsche Wunsch, bei einer PGF-Maßnahme auch einen Indigenen-bezogenen Wirkung Indikator festzuschreiben, nur dann realistisch, wenn auch die Mitfinanziers diesem dieselbe hohe Priorität geben würden, was bei diesem Thema indes eher unwahrscheinlich ist.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass das Indigenen-Konzept des BMZ einen bedeutenden Schritt in Richtung einer stärkeren Zielgruppenorientierung der deutschen EZ bedeutet, dass aber eine Reihe von Problemen bisher nur unzureichend gelöst wurden und eine Reihe von Fragen offen stehen, die auch bei einer Berücksichtigung benachteiligter Minderheiten in anderen Erdteilen von Relevanz sind.

2.3 Erfahrungen mit benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen innerhalb der staatlichen Zusammenarbeit mit Ländern außerhalb Lateinamerikas

Für den Gesamtbereich der Zusammenarbeit mit indigenen oder benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen außerhalb Amerikas gibt es bisher innerhalb der deutschen staatlichen EZ bekanntlich weder ein Konzept noch strategische oder methodische Vorgaben. Sozio-kulturelle Minderheiten werden lediglich nach Maßgabe des Partizipationskonzeptes des BMZ (1999) im Kontext sozio-kultureller Heterogenitäten mit behandelt, d.h. zum Beispiel bei zielgruppennahen Vorhaben vor allem innerhalb der FZ im Rahmen von Zielgruppenanalysen untersucht oder in TZ und FZ bei bisher eher selten durchgeführten PIA mit berücksichtigt, sofern sie von Anfang an als relevante Akteure identifiziert wurden. Dies ist jedoch nur sehr selten der Fall. Entsprechend gibt es nach Kenntnis des Berichterstatters zu diesem Thema weder eine systematische Untersuchung noch aufgearbeitete Erfahrungsberichte. Das gilt auch für die sogenannte „Sozialstrukturförderung“, die sich zum Teil explizit an ethnische Minderheiten richtet.

Dennoch spielen indigene resp. benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen innerhalb der deutschen Zusammenarbeit mit vielen Ländern eine gewisse Rolle, die jedoch sehr unterschiedlich ist und von Land zu Land variiert⁸.

2.3.1 Die Bedeutung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener innerhalb des deutschen EZ-Portfolios

Relativ gut dokumentiert sind ethnische Minderheiten in der Zusammenarbeit mit China. So berücksichtigen die deutschen EZ-Planungen, dass zum Beispiel im Einzugsbereich von Infrastrukturvorhaben im südwestlichen China ethnische Minderheiten leben. Ebenso sind Minderheiten als Risikogruppen in einem Gesundheitsprogramm in Guangxi, Xinjiang und Henan/Kunming identifiziert sowie als wichtiger Teil der Zielgruppe in dem Armutsminderungsprogramm Xinjiang, Hunan, Yunnan, Shanxi und Qinghai. Innerhalb des deutschen staatlichen Portfolios in China spielen diese Minderheiten jedoch keine explizite Sonderrolle. Auch angesichts der neueren strategischen Ausrichtung der deutschen EZ mit China (vergl. Länderkonzept und Konzept zur Kooperation mit Ankerländern) ist eine künftig stärkere Berücksichtigung oder gar Förderung von Minderheiten in der VR China nicht vorgesehen.

Das Thema Minderheitenprobleme wird jedoch weiterhin unter dem Stichwort „Menschenrechtsdialog“ (nicht alleine mit Blick auf Tibet) behandelt, wobei das Auswärtige Amt (AA) federführend aktiv ist. Dabei ist der deutschen Seite klar, dass ihre Einflussmöglichkeiten extrem beschränkt sind. Darüber hinaus ist die chinesische Minderheitenpolitik konzeptionell durchaus schlüssig und mit Ausnahme der Tibet-Problematik gibt es auch für die Praxis keine Hinweise dafür, dass ethnische Minderheiten systematisch benachteiligt werden. Im Gegenteil kann die chinesische Seite auf besondere Fördermaßnahmen für ihre Minderheiten verweisen.

Auch mit Blick auf Indien ist sich das BMZ der erheblichen Probleme bewusst, die das Land bei der Einbeziehung allein seiner je nach Schätzung 20 bis 40 Mio. Adivasi (sogenannte „tribals“) in die laufenden nationalen Entwicklungsmaßnahmen hat. Die Adivasi, die vorwiegend in Zentralindien leben und mehrere Dutzend Sprachgruppen (im sprachwissenschaftlichen Sinne) umfassen, werden in Indien - wie auch andere sozio-kulturelle Minderheiten⁹ - weiterhin

⁸ Ganz besonderer Dank gebührt in diesem Zusammenhang den Regionalreferaten des BMZ, deren Mitarbeiter/innen dem Berichtersteller nicht nur zu Gesprächen zur Verfügung standen, sondern auch projektbezogene Unterlagen lieferten. Dabei wurden in einzelnen Fällen sogar Recherchen zur Berücksichtigung von Minderheiten im laufenden Portfolio der Partnerländer durchgeführt.

⁹ Zu benachteiligten sozio-kulturellen Minderheiten müssen streng genommen auch die bis zu 300 Mio. Angehörigen der sogenannten „scheduled casts“ gezählt werden, die untersten Kasten bzw. Kastenlose, die

systematisch benachteiligt und bedürften daher besonderer Aufmerksamkeit, auch der internationalen EZ. Dies erfolgt von deutscher Seite allerdings ausschließlich über die Arbeit von NRO, da die staatliche bilaterale EZ aufgrund ihres Portfolios, das sich vorrangig mit allgemeinen Entwicklungsfragen beschäftigt und kaum Elemente der direkten Armutsbekämpfung umfasst, derzeit nur wenige Berührungsfelder mit den genannten Minderheiten hat. Viele der beteiligten NRO erhalten allerdings BMZ-Mittel. Ein stärkeres Engagement des BMZ im Bereich der unmittelbaren wie auch der mittelbaren Armutsbekämpfung würde eine sehr viel stärkere Auseinandersetzung mit der Minderheitenproblematik bedingen. Von daher wäre auch mit Blick auf Indien eine abgestimmte Position hilfreich.

Für Bangladesch gilt aus BMZ-Perspektive im Prinzip dasselbe wie für Indien und China. Das Regionalreferat ist sich der hier sehr konfliktgeladenen Minderheitenproblematik, besonders in den Chittagong-Hills, bewusst. Es gibt jedoch kein regionales deutsches Engagement in diesem Gebiet, das innerhalb der Gebirgsgemeinschaft primär durch die EZ der EU betreut wird. Adivasi, Biharis oder Ahmadi (islamisch-religiöse Sekte) als benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen mögen dagegen in den Regionalprogrammen der deutschen EZ auch unter den Zielgruppen sein, sie spielen aber keine Rolle als speziell identifizierte Gruppen. Entsprechend reduziert sich die Indigenen- bzw. Minderheitenthematik innerhalb des deutschen Engagements auf den Menschenrechtsdialog mit der Regierung.

Problematischer, aber entwicklungspolitisch auch interessanter ist die Situation in Indonesien, das offiziell abstreitet, ethnische Minderheiten zu beheimaten, obwohl es eine Vielzahl unterschiedlicher ethnischer Gruppen im Lande gibt¹⁰. Diese werden als sozio-ökonomische bzw. soziale, nicht aber als ethnische Kategorie gefasst. Eine Vielzahl von deutschen Fördermaßnahmen richtet sich genau an solche soziale Gruppen, die sowohl als ethnische Minderheiten, als Indigene wie auch als benachteiligte sozio-kulturelle Minderheiten bezeichnet werden könnten. Hierzu gehört z.B. ein Gesundheitsvorhaben zur Verbesserung der Müttergesundheit in der Nussa Tenggara Region mit einem hohen Anteil an wie auch immer definierten Minderheitengruppen. Ein anderes Vorhaben zur Förderung von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung im Einwohnerwesen soll die bürgerlichen Rechte von Minderheiten und indigenen Bevölkerungsgruppen unterstützen.

zusammen mit den Adivasi und verarmten Angehörigen höherer Kasten vor allem auf dem Land fast deckungsgleich mit den 300 bis 400 Mio. absolut Armen in Indien sind.

¹⁰ Immerhin war Indonesien wohl der einzige Staat weltweit überhaupt, der sich im Staatsgründungsprozess über ethnische Minderheiten Gedanken gemacht hat mit dem Ziel, ihre „Entstehung“ ausdrücklich zu verhindern. Immerhin wurde als Staatssprache die damals in der Region geläufige Lingua Franca und eben nicht die Sprache einer der vielen Bevölkerungsgruppen Indonesiens gewählt. Die heutige Vorherrschaft der Javaner ist erst eine Folge der Suharto-Diktatur.

Bisher erfolgt die Berücksichtigung der Interessen indigener Gruppen bzw. anderer benachteiligter Minderheiten in der deutschen EZ nicht explizit durch die Formulierung entsprechender Indikatoren oder Zielgruppen. Insofern wäre ein Konzept, das nicht primär auf Indigene, sondern auf Benachteiligte abzielt, für die Länderarbeit mit Indonesien unter Umständen hilfreich.

Auch auf den Philippinen wird sich die deutsche Zusammenarbeit zukünftig verstärkt mit der indigenen Bevölkerung befassen. Bereits heute unterstützt z.B. das *Poverty Reducation and Conflict Transformation* Programm auf Mindanao u.a. Maßnahmen zum Schutz und der Durchsetzung der Interessen von benachteiligten sozio-kulturellen / indigenen Gruppen. Da Mindanao als Schwerpunktregion der deutschen EZ auf den Philippinen ausgewählt wurde, dürfte das Thema zukünftig eine noch größere Rolle spielen, denn die Wahl fiel nach Auskunft im BMZ u.a. gerade auch wegen der dort lebenden Vielzahl von Indigenen auf diese Region.

Indochina ist eine wichtige Kooperationsregion der deutschen EZ. Hier, in Vietnam, Laos und Kambodscha, leben ebenfalls zahlreiche Gruppen, die als benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen bezeichnet werden können. Allein in Laos gibt es offiziell 49 ethnische Minderheiten, andere Quellen nennen mehr als hundert.¹¹ Unter anderem das TZ-Programm zur *Ländlichen Entwicklung in Berggebieten von Nordlaos* (Bokeo, Xayabouri und Luang Namtha) kommt überwiegend ihnen zugute, da die betreffenden Provinzen mehrheitlich von Minderheiten bewohnt werden (sic!), die selbst im regionalen Vergleich besonders arm sind. Auch neuere EZ-Aktivitäten im Süden des Landes finden in einem mehrheitlich von Minderheiten bewohnten Milieu statt.

Die von besonders vielen Minderheiten besiedelten Bergregionen Kambodschas sind kein Schwerpunktgebiet deutscher EZ. Dennoch bilden Minderheiten in verschiedenen Vorhaben einen Teil der Zielgruppe. Nach Hinweisen der GTZ sind in diesem Kontext aber bisher keine gesonderten Untersuchungen durchgeführt worden, wobei sich z.B. zur Thematik der häuslichen Gewalt in Kambodscha eine solche disaggregierte Erhebung durchaus angeboten hätte. In einem anderen Vorhaben, das sich der Titelvergabe von Gemeindeland an lokale Gemeinschaften widmet, werden indigene Bevölkerungsgruppen im Angebot explizit benannt. Ein zusammen mit der Heinrich-Böll-Stiftung durchgeführtes TZ-Vorhaben richtet sich explizit an indigene Frauen, deren Partizipation an der lokalen Selbstverwaltung unterstützt werden soll. Auch ein Gesundheitsvorhaben in Kampot will ethnische Minderheiten ausdrücklich einbeziehen. Weitere Vorhaben von DED und im Rahmen des zivilen Friedensdienstes haben ethnische Minderheiten ebenfalls zumindest als Teil der Zielgruppe benannt.

In Vietnam gibt es eine Vielzahl ethnischer Minderheiten, die in verschiedenen Programmen als Subgruppen der Zielgruppen auftreten. Bereits die deutsche

¹¹ Hinweis der deutschen Botschaft vom November 2008 auf Anfrage des BMZ zu dieser Untersuchung.

Beratung bei der Poverty Reduction Strategy Vietnams (*Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy*, CPRGS) 2001-2002 im Sozialbereich hat die Wichtigkeit einer stärkeren Berücksichtigung der Minderheiten für das Erreichen der Armutsziele wiederholt thematisiert. Im Rahmen des FZ/TZ-Forstprogramms werden ethnische Minderheiten seit langer Zeit einbezogen, ohne dass diese allerdings als gesonderter Teil der Zielgruppe behandelt werden. Explizit an Minderheiten richtet sich dagegen die TZ zur Unterstützung der „Ländlichen Entwicklung Dak Lak“. Das Vorhaben stellt die Bürgerbeteiligung armer, ethnischer Minderheiten (Ede, Giarai und M’Nong) in seinen Mittelpunkt. Das Modulziel lautet „Die Teilhabe der ethnischen Minderheiten an der wirtschaftlichen Entwicklung der Provinz Dak Lak ist erhöht“, wodurch das Vorhaben für ganz Indochina bezogen auf Minderheiten einen Modellcharakter hat.

Die Suche nach EZ-Vorhaben in Afrika mit Bezügen zu Indigenen oder benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen gestaltet sich sehr schwierig. Der Begriff Indigene ist im entwicklungspolitischen Diskurs von Ausnahmen abgesehen (s.u.) nahezu unbekannt und ethnische Gruppen bzw. Minderheiten sind in den meisten Ländern so zahlreich, dass sie kaum noch auffallen. In einem Forstvorhaben in Ghana (Volta-Provinz) leben z.B. sieben ethnische Gruppen mit völlig unterschiedlichen Sprachen in und an einem Waldstück von knapp 50 km Durchmesser. Im ländlichen Trinkwasservorhaben Mayo-Kebbi (Tschad) der KfW leben im Programmgebiet gleich acht ethnische Gruppen mit sechs höchst unterschiedlichen Sprachen. Bezogen auf die gesamte Provinz stellen sie alle ethnische Minderheiten dar, aber in ihren Cantons (teilweise kleine traditionelle „Königreiche“) sind sie mit Ausnahme der Fulbe Autochthone, also dort jeweils die Mehrheitsbevölkerung.

Tab.1: *Ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung in Mayo-Kebbi, Tschad*

Ethnie	Personenzahl (Zensus 1993)	Regionale Verbreitung
Mussey	170.000	Nordosten, Gounou Gaya
Mundang	150.000	Westen, Léré, Torrok
Massa	90.000	Nordosten, Bongor
Tupuri	82.000	Norden, Fianga
Ngambay (Gambay) ¹²	52.000	Süden, Galgal

¹² Die Ngambay gehören zur ethnischen Gruppe der Sara, der zahlenmäßig größten Volksgruppe im Tschad. In Mayo-Kebbi stellen sie jedoch nur eine Minderheit dar.

Fulbe	49.000	Westen, Binder et Léré
Kado	46.000	Zentrum, Pala Süd
Kera	42.000	Verstreut

Jene „Indigene“, die sich aufgrund hervorragender Auslandsstrukturen (z.B. mit Rechtsanwältinnen besetzte Vertretungsbüros) am besten darstellen und als Indigene im Sinne der VN-Terminologie verkaufen können, sind die berbersprachigen Bevölkerungsgruppen Marokkos und Algeriens, die je nach Zensus und Selbst- bzw. Fremddarstellung in Marokko zwischen 30 und 60%, in Algerien 10-30 % der Bevölkerung ausmachen. In EZ-Vorhaben in beiden Ländern spielen sie jedoch als „Berber“ keine oder kaum eine Rolle, da die sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Unterschiede zwischen der arabisch- und der berbersprachigen Bevölkerung zumeist so minimal sind (bzw. bisher so gesehen wurden), dass eine Differenzierung nicht notwendig erscheint. Allenfalls in abgelegenen Berggebieten Marokkos spielt in EZ-Vorhaben die angemessene Sprachbeherrschung eine Rolle, d.h. in landwirtschaftlichen Beratungsvorhaben muss darauf geachtet werden, dass das Personal zweisprachig (Arabisch und Berberisch) ist, dazu Französisch (zumeist die Projektsprache) spricht.

In Marokko überschneidet sich die ländliche und randstädtische arme Bevölkerung signifikant mit der berbersprachigen. Dies liegt zum einen sicher an einer langen strukturellen Benachteiligung berbersprachiger Teile der Bevölkerung durch das (arabische) Herrschaftssystem. Andererseits sind die Bergregionen Marokkos, die traditionell von berbersprachigen Gruppen besiedelt sind, aufgrund der hier dominierenden Grenzertragsstandorte besonders arm. Bei den randstädtischen Armen handelt es sich zu erheblichen Teilen um Migranten aus diesen bergigen Armutsgeländen.

Wie in Indochina oder in China fällt also ein ökonomisch schwierig zu nutzendes geographisches Umfeld mit einem Areal zusammen, in dem überproportional viele Arme leben. Während allerdings in den genannten asiatischen Ländern das Stichwort „ethnische Minderheiten“ bei der Armutsbekämpfung in Dokumenten Verwendung findet, verwehrt sich die marokkanische Regierung dagegen, Vorhaben explizit für die berbersprachigen Bevölkerungsgruppen (z.B. Schluch, Rifkabylen) durchzuführen. Entsprechend fehlt der Terminus in allen Projektunterlagen, und nur dort, wo ausdrücklich eine Berücksichtigung berbersprachiger Gruppen gewollt ist, wird er z.B. durch Hinweise auf „die Bevölkerung von Bergzonen“ ersetzt. Eine 2008 durchgeführte Studie des Verfassers wurde offiziell in „vier Provinzen, davon zwei im Bergland“ durchgeführt und nicht in jeweils zwei berber- und arabischsprachigen Gebieten.

In den Sahelländern ist das ethnische Nebeneinander in den meisten Staaten dem des Tschads vergleichbar, wenngleich die mehrheitlich von nur einer Ethnie bewohnten Siedlungsgebiete meist größer sind als in Mayo-Kebbi. Von daher wenden sich einzelne regionale Programme durchaus an eine einzige Ethnie, wobei Nomaden oder Transhumantes, die nur einen Teil des Jahres feste Wohnsitze haben, häufig gesondert berücksichtigt werden. Bis auf die Tuareg, die sich wie die anderen berbersprachigen Gruppen Afrikas besonders gut im Ausland präsentieren können, nimmt keine Ethnie bisher für sich in Anspruch, „indigen“ zu sein, auch nicht die autochthonen Tubu, Bäle oder Fur der Sahara-Gebirgslandschaften. Entsprechend erscheint der Begriff so gut wie nie im entwicklungspolitischen Geberportfolio und damit auch nicht in deutschen Projektdokumenten. Anders verhält es sich, wenn es um ethnische Minderheiten geht. Diese werden in zielgruppenbezogenen Studien zuweilen explizit „gesucht“ und gesondert dargestellt, wenn die ToR die sozio-kulturellen Kriterien des BMZ zum Gegenstand haben und dabei nach sozio-kultureller Heterogenität zu fragen ist.

Eine wichtige Rolle in vielen, aber keineswegs allen Planungsunterlagen spielen z.B. die nomadischen oder transhumanten Fulbe, die überall in den Sahelländern nach der Regenzeit als Rinderhirten weit nach Norden ziehen und deshalb von ländlichen Vorhaben in der Vergangenheit häufig schlecht erreicht wurden. Weniger prominent oder gar nicht werden dagegen Minderheiten berücksichtigt, die dieselbe Wirtschaftsweise wie die Mehrheitsbevölkerung haben. So fehlen z.B. die Lobi oder Bobo in Burkina Faso in den meisten Planungsunterlagen, obwohl sie eine ganz andere Sozialstruktur als die im Lande dominanten Mosi haben. Daher ergibt sich der Eindruck, dass in vielen deutschen Programmen Nomaden, wenn sie erkannt werden¹³, angesprochen sind, nicht aber die anderen ethnische Minderheiten. Entsprechend werden auch ihre häufige Benachteiligung in der Landesentwicklung und ihre besonderen Probleme im Projekt- und Programmkontext nicht erkannt.

Wird dagegen bewusst nach ethnischen Minderheiten gesucht, so stellt sich häufig dabei heraus, dass diese z.B. im Rahmen von Bildungsmaßnahmen einen sehr spezifischen Förderbedarf haben. Daher wird hier die These vertreten, dass eine EZ, die sich bewusst auf die sozio-kulturellen Gegebenheiten der Zielgruppen einstellen will, bei der Planung wie der Implementierung erhebliche Veränderungen vornehmen muss (s. Abschnitt 5).

In West-, Zentral- und Ostafrika sind die Verhältnisse kaum anders als in den Ländern der Sahelzone. Auch politisch sehr stabile Staaten wie Ghana, Tansania und teilweise auch Uganda beheimaten in ihren Grenzen eine Vielzahl von

¹³ Die Frage des „Erkennens“ der zeitweisen Präsenz von Nomaden oder Transhumantes in einem Gebiet kann durchaus vom Zeitpunkt einer Untersuchung abhängen. Wird diese z.B. während der Regenzeit durchgeführt, sind die meisten Nomaden abwesend und fallen nicht auf. Erschwerend kommt hinzu, dass die ansässigen Ackerbauern es oft nicht für notwendig halten, die temporär anwesenden Minderheiten zu erwähnen.

Ethnien mit zumeist sehr unterschiedlichen Sprachen. Zwar gibt es überall Regionen mit einer relativ homogenen Bevölkerung, aber in allen Ländern auch sehr stark sprachlich und kulturell durchmischte Gebiete sowie Zonen, in denen kleine und kleinste ethnische Gruppen (getrennt) nebeneinander leben, so dass selbst auf geographisch kleine Regionen beschränkte EZ-Programme es mit höchst unterschiedlichen sozio-kulturellen Bedingungen zu tun haben. Die ethnische bzw. sozio-kulturelle Heterogenität geht dabei fast überall einher mit deutlicher sozialer Differenzierung, mit unterschiedlichem Zugang zu Ressourcen von „Autochthonen“ und „Immigranten“ (auch wenn letztere seit zehn Generationen in einem Gebiet leben!), mit erstaunlich unterschiedlichen Gender-Strukturen und zahlreichen anderen Unterschieden.

Interessant ist der Hinweis in einem Interview im BMZ zu Tansania, dass dort die existierende Differenzierung zumindest vom Staat nicht gefördert werde. Sie resultiere aber aus der Entfernung zu den Zentren, d.h. es seien nicht einzelne sozio-kulturelle Gruppen aufgrund bestimmter Minderheitenmerkmale benachteiligt, sondern alle Gruppen könnten benachteiligt sein, wobei der Grad der Benachteiligung mit der Entfernung von den ökonomischen und Verwaltungszentren zunehme. Diese Überlegung kann sich auf nationale Sozialdaten stützen, sie berücksichtigt aber nicht, dass es innerhalb der Benachteiligung z.B. eines entfernt von der Hauptstadt liegenden Distriktes wiederum Differenzierungen gibt. Diese treten zwischen Ackerbauern und Nomaden / Transhumantes auf, aber ebenso zwischen alteingesessenen Bauern und Immigranten. Letztere werden im Falle allgemeinen Landmangels auch in einem System mit generell recht freiem Zugang zu Ressourcen von den „Autochthonen“ zumindest relativ benachteiligt¹⁴.

Trotz der überall bestehenden Differenzierungen sind bisher nur sehr wenige deutsche EZ-Vorhaben spezifisch auf benachteiligte Minderheiten ausgerichtet. In Ruanda wurde z.B. in einem Gesundheitsprogramm des BMZ die soziale Lage der Batwa (sogenannte „Pygmäen“) gesondert untersucht, um die Angehörigen dieser sehr stark benachteiligten Gruppe besser erreichen zu können (vergl. Coopération Rwanda-Allemagne 2007)¹⁵. Ohne dass hier vergleichbare Untersuchungen durchgeführt wurden, haben auch viele andere Vorhaben im Gesundheitssektor den Anspruch, besonders arme Gruppen erreichen zu wollen. Dass es sich bei diesen allerdings oft um benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen handelt, wird allenfalls implizit deutlich.

¹⁴ Auch ist festzuhalten, dass die Situation von Indigenen / ethnischen Minderheiten oft eben dadurch gekennzeichnet ist, dass sie an der Peripherie leben, d.h. die Entfernung vom Zentrum kann auch als ein Gradmesser für sozio-kulturelle Unterschiedlichkeit gesehen werden.

¹⁵ Die Batwa sind eine der wenigen Gruppen in Afrika, die auch in ihren Heimatstaaten als „Indigene“ geführt werden und beginnen, sich als solche selbst einzustufen.

Box 3: The Batwa of Rwanda

It is widely accepted that indigenous forest-dwelling Batwa (also known as Twa) are the first inhabitants of Rwanda [...] The Batwa are amongst the poorest and most marginalised sectors of Rwandan society. They have been totally dispossessed off their traditional lands and territories, and forced to give up their traditional hunting and gathering lifestyle and cultural practices and subsist on the fringes of settled society. They experience increasing racial discrimination and stereotyping by the rest of Rwandan society as morally, physically and intellectually deficient, gradually becoming social outcasts despised for their ethnic origin. The Rwandan government fails to recognise them as an indigenous people, and has adopted a policy of (cultural) assimilation. (Wessendorf 2008: 442)

Eine Voruntersuchung zur Verhinderung nachteiliger Folgen eines kleinen Stauwehrbaus (FZ-Vorhaben Kapolet Damm) in Kenia für das in den Unterlagen als „indigen“ bezeichnete Volk der Sengwer ergab, dass diese von der Maßnahme aller Wahrscheinlichkeit nach nicht negativ betroffen sein würden, sondern im Gegenteil Vorteile aus der Maßnahme ziehen könnten. Allerdings wurde eine soziale Wirkungsstudie im Sinne der Weltbank-Safeguards (Weltbank 2005b, c) nicht durchgeführt. In diesem wie in vergleichbaren Fällen würde eine politische Vorgabe des BMZ zu benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen sicher weitergehende Untersuchungen zur abschließenden Klärung des Sachverhaltes erleichtern.

Im südlichen Afrika sind die Verhältnisse in Staaten wie Angola, Sambia und Simbabwe den genannten vergleichbar. EZ-Vorhaben berücksichtigen bisher jedoch nur in Namibia explizit die als Buschmänner bezeichneten Koisan-sprachigen Gruppen. In Sambia wurden schon in den neunziger Jahren die am Kariba-See lebenden Tonga in GTZ-Studien gesondert angeführt, jedoch ergaben sich hieraus keine systematischen Schlussfolgerungen für Projekte in andere Provinzen des Landes. Überall werden im Rahmen von Zielgruppenanalysen, (d.h. wenn diese durchgeführt werden), die ethnischen Gruppen im Untersuchungsgebiet benannt, gezielte Fördermaßnahmen für einzelne benachteiligte sozio-kulturelle Minderheiten sind dem Verfasser innerhalb des deutschen Portfolio allerdings nicht bekannt. Probleme von Minderheiten werden allerdings nach Auskunft des BMZ im Rahmen des Menschenrechtsdialogs gelegentlich thematisiert.

Bezüglich der unterschiedlichen Schwerpunktbereiche und Instrumente der deutschen EZ spielen benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen nirgends eine herausragende Rolle. Am stärksten werden ihre Belange wahrscheinlich in Gesundheits- und Bildungsprogrammen berücksichtigt, am wenigstens bei Vorhaben der Verkehrs-Infrastruktur.

Im Bildungsbereich achten deutsche Vorhaben teilweise sehr genau auf die Sprachigkeit innerhalb der avisierten Zielgruppe/n. Grundschulprogramme werden daher in mehreren Ländern zwei- oder mehrsprachig konzipiert, um auch und besonders für die Angehörigen von sprachlichen Minderheiten zugänglich zu sein.

Auch einzelne Maßnahmen zur Förderung der Basisgesundheitsvorsorge berücksichtigen benachteiligte Minderheiten, wobei diese z.B. bei städtischen Vorhaben wie in Kenia, die auf Gesundheitsgutscheinen basieren, weniger sozio-kulturell, sondern ökonomisch definiert werden, d.h. als extrem Arme, die ihrerseits oft immigrierte Angehörigen von Minderheiten sind.

Generell noch zu wenig berücksichtigt werden benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen bei Vorhaben der Siedlungswasserwirtschaft, die im ländlichen Afrika innerhalb des deutschen Portfolios von weiterhin erheblicher Bedeutung sind. Obwohl diesbezügliche Untersuchungen bisher noch ausstehen, lässt sich aufgrund der persönlichen Kenntnis des Verfassers die Hypothese ableiten, dass die Nachhaltigkeit des Betriebes von Handpumpen oder kleinen zentralen Wasserversorgungssystemen wie auch von Verteilungsnetzen in urbanen Zentren gesteigert werden könnte, wenn in den Vorhaben sozialwissenschaftlichen Begleitmaßnahmen eine größere Bedeutung beigemessen würde. Ließe sich mehr Zeit für die sozio-kulturellen Besonderheiten in den Programmgebieten investieren, so könnten z.B. Nutzerstrukturen und Tarifsysteme stärker auf diese Besonderheiten hin ausgerichtet werden. Dasselbe gilt für den Bereich der Hygieneaufklärung und -erziehung, die nicht nur generell größerer Beachtung bedarf, sondern auch einer deutlich differenzierteren Vorgehensweise.

2.3.2 Schlussfolgerungen und Herausforderungen

Zusammenfassend lässt sich für die deutsche EZ in Asien feststellen, dass benachteiligte Minderheiten je nach Land und Einzelvorhaben eine manchmal weniger bedeutende, in vielen Fällen wichtige und in einzelnen Programmen sehr wichtige Subgruppe innerhalb der Zielgruppen darstellen. In einigen Vorhaben stellen sie sogar explizit die Zielgruppe der Maßnahmen dar. Die vorliegende Untersuchung hat diese relative Bedeutung von Minderheiten in TZ und FZ vielleicht zum ersten Mal so deutlich gemacht¹⁶.

Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen werden indes in der regionalen Entwicklungskonzeption und in den SSP nur am Rand berücksichtigt. Selbst für die Länder Indochinas werden diese Gruppen bzw. Minderheiten zumeist weder explizit als besondere Zielgruppe der deutschen EZ benannt noch ihre Unterstüt-

¹⁶ U.a. als Resultat der freundlicherweise von den Länderreferaten durchgeführten Abfragen bei den DO nach Vorhaben mit Indigenen / Minderheiten als Zielgruppe oder Teil der Zielgruppe.

zung als separates Ziel der Zusammenarbeit eingefordert. Dort, wo eine Intervention zugunsten von Minderheiten aufgrund politischer Vorgaben der Partnerseite schwierig ist, wird das Thema überwiegend unter dem Stichwort „ethnische Minoritäten“ und innerhalb der Menschenrechtsthematik zwar auch im politischen Dialog behandelt, aber an wenig prominenter Stelle und z.B. in China eher durch das AA als durch das BMZ.

In Afrika spielen ethnische Minderheiten (der Indigenen-Begriff kommt hier kaum vor) fast in jedem regionalen Kontext eine sehr wichtige Rolle, jedoch werden sie kaum unter Gesichtspunkten der Benachteiligung berücksichtigt. Es besteht der Eindruck, dass das Vorhandensein von ethnischen Minderheiten innerhalb der einzelnen Staaten als völlig normal angesehen wird, so dass man für sie keine gezielte Politik entwickeln muss. Dies hat zur Folge, dass die wirklich benachteiligten Gruppen (besonders häufig Nomaden oder Transhumantes, aber auch ethnische Gruppen mit einer anderen Wirtschaftsform, Sozialstruktur und / oder einer anderen Rechtsstellung z.B. zur Bodennutzung als der scheinbar dominierend) nicht erkannt und / oder beachtet werden.

Aus den Feststellungen zu Asien und Afrika ergeben sich einige Schlussfolgerungen, die für die deutsche staatliche EZ von Relevanz sind:

- Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen stellen auch bisher schon eine wichtige Zielgruppe für die deutsche EZ dar, die indes in den meisten bilateralen Vorhaben (und fast allen Gemeinschaftsvorhaben) nicht systematisch berücksichtigt wird.
- Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen, die oft mit den Armen bzw. extrem Armen in ihren Ländern gleichzusetzen und damit für den Erfolg der Armutsbekämpfung eminent wichtig sind, müssten im Regelfall daher explizit benannt werden. Die Ursachen für ihre Benachteiligung sollten dabei detailliert analysiert und beschrieben werden. Dies gilt für Regionalkonzepte und Länderkonzepte ebenso wie für SSP.
- Um dies zu ermöglichen, müssten im Rahmen der Länderprogrammarbeit (sehr wichtig bei der Erarbeitung der SSP) der deutschen EZ eigenständige Armuts- bzw. Zielgruppenanalysen durchgeführt werden.
- Wenn sie in den genannten Konzepten benannt werden, sollte die Berücksichtigung von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen in der Programmplanung und -implementierung eigentlich automatisch erfolgen. Dasselbe gilt für die Behandlung dieses Themas im politischen Dialog mit den Partnern und anderen Gebern.
- Auf Basis der allgemeinen Erkenntnisse der Regional- und Länderkonzepte sowie der SSP sollte es relativ einfach und ohne viel Aufwand möglich sein, bei jedem Neuvorhaben zu einem frühzeitigen Planungszeitpunkt eine detailliertere, bezüglich der sozio-kulturellen Heterogenität

stark disaggregierende Zielgruppenanalyse durchzuführen, aus der die spezifischen sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Bedingungen in einer Region und die Bedürfnisse benachteiligter Gruppen hervorgehen¹⁷.

- Die Ergebnisse der Zielgruppenanalysen müssten sowohl die Inhalte des jeweiligen Programms wie die anzuwendenden Förderansätze grundlegend beeinflussen können und deswegen in jedem Fall vor Festlegung der Ergebnisse und Festschreibung des methodischen Ansatzes (Programmdesign) vorliegen. Erhebliche Einflüsse sind in jedem Fall auf die Sprachigkeit innerhalb eines Vorhabens, die Vorgehensweisen bezüglich Gender und die wirtschaftliche Belastung der Zielgruppe/n zu erwarten (geeignete Förderansätze werden in Kapitel 5 aufgegriffen).
- Gerade innerhalb von Budgetfinanzierungen und PGF bietet sich eine frühzeitige Zielgruppenanalyse an, um die Ergebnisse in die Politikmatrix und bei den Indikatoren einbringen zu können, ohne die Konditionen im Nachhinein zu überladen. Erfahrungen aus z.B. mit der Weltbank gemeinsam durchgeführten Programmen in der Sahelzone zeigen, dass auch hier eine eigenständige Zielgruppenanalyse innerhalb des deutschen Planungsbeitrags hilfreich ist¹⁸.

2.4 Erfahrungen von deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO)

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden NRO-Erfahrungen nur am Rande mit berücksichtigt, so dass die folgenden Ausführungen nur einen kleinen Ausschnitt der Realität abbilden können und möglicherweise Organisationen, die sich ebenfalls sehr intensiv mit Minderheiten beschäftigen, unberücksichtigt lassen.

Auf Grundlage einer Projektliste von BENG0 (2008)¹⁹ wurden einige Maßnahmen identifiziert und Projektmitarbeiter bezüglich der vorliegenden Erfahrungen mit und besonderen Herausforderungen an Projekte mit und / oder für indigene Bevölkerungsgruppen bzw. benachteiligte Minderheiten aller Art befragt. Interessant ist dabei, dass von 77 aktuellen Vorhaben, die BENG0 identifizieren konnte, 41 in Lateinamerika durchgeführt werden, allein 20 in Indien, aber nur vier in Afrika (drei in Namibia und eines im Niger). Dies entspricht unseren ei-

¹⁷ Die Forderung nach einer Daten-disaggregierten Zielgruppenanalyse, die Aussagen zu den spezifischen Problemen Indigener bzw. benachteiligter sozio-kultureller Minderheiten und deren Ursachen liefert, war während der Gespräche in BMZ und DO die häufigste Empfehlung zu Instrumenten und Methoden innerhalb eines BMZ-Positionspapiers.

¹⁸ So hat sich gezeigt, dass z.B. in zwei Ressourcenschutzprogrammen die sozialwissenschaftliche Studie in einem Fall offenkundig „von der Stange“ genommen wurde, jedenfalls nicht auf Felduntersuchungen beruhte, im anderen Fall ganz vergessen wurde.

¹⁹ Die auf Veranlassung des Referates 112 Private Träger im BMZ erstellte Liste wurde extra für unsere Untersuchung zusammengestellt, wofür allen Beteiligten ganz besonderer Dank gebührt.

genen Erkenntnissen bezüglich der Einstufung von verschiedenen Zielgruppen in Afrika (in jedem Fall nicht als Indigene!).

Der *Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband* (DGRV) zählt marginalisierte Bevölkerungsgruppen zu seiner Zielgruppe, die neben anderen Beteiligten als Mitgliedern und Kunden von Genossenschaften gefördert werden sollen (2008: 8), ohne allerdings eine eigene Strategie für diese Zielgruppe entwickelt zu haben. Gerade durch das Basisprinzip der Genossenschaften - maximale Transparenz und weitest gehende Partizipation bei Entscheidungen - würden Benachteiligungen einzelner Mitgliedergruppen nach Möglichkeit ausgeschlossen. Die demokratischen Prinzipien des Genossenschaftsansatzes eignen sich sehr gut für Indigene bzw. ethnische Minderheiten; auch das Prinzip der kollektiven Verantwortung, der Freiwilligkeit, der Konsensorientierung, Genossenschaften sind aber auch kompatibel mit dem Senioritätsprinzip einzelner Gesellschaften. Die lokale Wertschöpfung als Ziel des genossenschaftlichen Handels stellt einen sehr wichtiger Beitrag zur Armutsbekämpfung dar und kommt gerade Genossen aus benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen zugute (Interview).

In Malaysia unterstützt das *Institut für Internationale Zusammenarbeit des deutschen Volkshochschulverbandes* (IIZ/DVV) mit BMZ-Mitteln mehrere Pilotvorhaben, bei denen Unterrichtsmaterial zur Erwachsenenbildung erarbeitet, getestet und im Hinblick auf die Übertragbarkeit in andere asiatisch-pazifische Regionen geprüft wird.

Die *Kindernothilfe e.V.* führt in Indien zahlreiche Maßnahmen mit und für Adivasi durch, wobei Adivasi nach Möglichkeit als Implementierungspartner beteiligt werden, zumindest aber beim Personal der Durchführungsorganisationen eine wichtige Rolle spielen sollten. Interessant ist der Hinweis zweier beteiligter indischer NRO²⁰, dass man keine besondere Strategie für die Adivasi-Unterstützung ausgearbeitet habe, weil man selbst „mitten in der Adivasi-Gesellschaft verankert“ sei²¹.

Die *Andheri-Hilfe Bonn e.V.* engagiert sich ebenfalls zu Gunsten von indischen Adivasi. Besonders wichtig sind nach Ansicht einer Vertreterin der Organisation gerade für benachteiligte Minderheiten Programme zur Rechtsberatung, damit die Menschen die ihnen zustehenden Rechte überhaupt kennen lernen, die Advocacy-Arbeit, damit sie ihre Rechte (wenigstens teilweise) auch wahrnehmen

²⁰ Die Mitteilung erfolgte auf unsere freundlicher Weise von der Kinderthilfe nach Indien an ihre Partner weitergeleitete Anfrage hin.

²¹ Dieser Hinweis ist deshalb wichtig, weil er auf eine herausragende Ausnahme bei der Implementierungsstruktur hinweist, denn ein großes Problem bei der Zusammenarbeit mit Adivasi in Indien ist häufig bereits die Kommunikation. Vor allem Frauen sprechen ausschließlich ihre eigene Sprache und können nur mit Hilfe von bilingualen Vermittlern/innen aus der Region kontaktiert werden. Dies stellt in anderen Fällen selbst indische Nicht-Adivasi-NRO vor erhebliche Probleme.

können sowie Beiträge zur Stärkung ihrer Identität bzw. des kulturellen und politischen Selbstbewusstseins.

Andere NRO, die sich mit Indigenen bzw. benachteiligten sozio-kulturellen Minderheiten beschäftigen, sind die *Deutsche Welthungerhilfe*, der *Evangelische Entwicklungsdienst* (EED), die *Karl-Kübel-Stiftung* oder *Misereor*. Soweit bekannt verfügen auch diese Organisationen bisher nicht über eigene ausformulierte Strategien zur Minderheiten-Thematik.

Die Direktkooperation mit der Zielgruppe bzw. ihren Vertretern/innen hat einen großen Stellenwert für NRO. Bei der staatlichen EZ werden indigene Strukturen in Lateinamerika nur deswegen selten direkt gefördert bzw. als Maßnahmenträger genutzt, weil dies durch die Konstruktion der bilateralen EZ (Staat zu Staat) erschwert wird. Dagegen erfolgen viele NRO-Maßnahmen in enger Kooperation mit indigenen Gruppen oder werden durch diese direkt durchgeführt. Auch wenn sich wiederholt die Legitimitätsfrage für diese Partnerstrukturen stellt, sind also zumindest indigene / indianische Organisationen und ihre Vertreter/innen präsent und dies nicht nur auf der lokalen Ebene, sondern auch regional und sogar landesweit.

In Asien und in Afrika fehlen von wenigen Ausnahmen abgesehen vergleichbare Ansprechpartner. Daher sind Vorhaben für indische Adivasi, die direkt mit und durch Adivasi-Strukturen implementiert werden, sehr wichtig und die entsprechenden Organisationen gesuchte Partner. Da diese nicht zahlreich sind, behilft man sich in den meisten Fällen gezwungenermaßen mit lokalen oder regionalen NRO, in denen vielleicht auch einzelne Angehörige einer Adivasi-Gruppe mitwirken, aber selten das Management der NRO bilden oder an ihm beteiligt sind. Auf Initiative der deutschen Seite werden Adivasi dann nach Möglichkeit, sofern sie verfügbar sind, bei der Betreuung der Zielgruppen vor Ort eingesetzt.

Soweit in Erfahrung zu bringen war, gibt es selbst bei deutschen NRO nur ausnahmsweise Vorhaben, die eine institutionelle Stärkung von Adivasi-Organisationen zum Gegenstand haben und dann auch nur auf Landgemeinde- bzw. Panchayat-Ebene (Landgemeinderat). Dies liegt nicht daran, dass Notwendigkeit einer solchen Unterstützung nicht erkannt wird, sondern ist mit bedingt durch die beschränkten Mittel, die im Durchschnitt pro Vorhaben zur Verfügung stehen.

Aus Afrika sind im Rahmen der Untersuchung mit Ausnahme weniger Ansätze aus dem Siedlungsraum der Tuareg sowie der Batwa keine vergleichbaren Direkt-Kooperationsvorhaben mit Indigenen-Organisationen bzw. benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen oder Beiträge zur institutionellen Stärkung von Minderheitenorganisationen bekannt geworden. Das bedeutet nicht, dass es sie nicht gibt, aber im Vergleich zu Asien und besonders Lateinamerika rangieren sie ganz sicher nicht an prominenter Stelle im BMZ-geförderten NRO-Portfolio.

Die Hinweise der kontaktierten NRO-Vertreter/innen veranlassen uns zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie bezüglich der staatlichen EZ:

- Eine systematischere Berücksichtigung der Problematik benachteiligter sozio-kultureller Gruppen in der Konzeption von NRO wäre sicher hilfreich, um diese noch gezielter erreichen zu können:
- Die Minderheitenproblematik müsste gerade mit Blick auf Afrika deutlich stärker in den Fokus der Diskussion gerückt werden, da Angehörige benachteiligter Minderheiten auch bei deutschen NRO aus den genannten Gründen (vor allem, da Minderheiten den scheinbaren Normalfall darstellen) in der Zusammenarbeit kaum eine Rolle spielen und daher vermutlich auch häufig von den Fördermaßnahmen nicht profitieren:
- Entsprechend müssten auch bei NRO die Planungsinstrumente ergänzt und häufiger Untersuchungen mit disaggregierter Datenerfassung, wie für die staatliche EZ vorgeschlagen, durchgeführt werden.

3. Internationale Konzepte und Praxiserfahrungen im Umgang mit benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen

3.1 Internationale Organisationen

3.1.1 Die International Labour Organization (ILO)

Bereits in den 1920er Jahren - also kurz nach Gründung der ILO im Jahre 1919 - fiel bei der Betrachtung der Situation von Landarbeitern²² auf, dass ein großer Teil von ihnen Mitglieder von Bevölkerungsgruppen waren, die heute als Indigene bezeichnet werden und zu den ärmsten und am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen gehören, besonders da sie durch nationale Rechte und Gesetze oft nur unzureichend geschützt oder gefördert wurden. Mehrere Konventionen zwischen 1936 und 1957 beschäftigten sich daher u.a. mit den Arbeitsbedingungen, den Arbeitsverträgen, aber auch der Zwangsarbeit unter Indigenen.

Nach und nach wurde den Verantwortlichen in der ILO bewusst, dass Indigene eines besonderen Schutzes bedürfen. 1957 wurde daher die Convention No. 107 über *Indigenous and Tribal Populations* erarbeitet, der erste internationale Vertrag, der sich überhaupt mit diesen Bevölkerungsgruppen befasste. Neben dem eigentlichen Themenfokus der ILO wurden darin bereits Landrechte behandelt. Allerdings war es damals noch gängige Ansicht - nicht nur innerhalb der ILO, sondern auch aller Regierungen in Amerika -, den Indigenen sei am besten dadurch geholfen, dass sie durch Assimilation und Integration Teil der Mehrheitsgesellschaft würden.

²² Wahrscheinlich in Mexiko oder den USA, wird aber in den verfügbaren Dokumenten nicht ausgeführt.

Box 4:

Barbados-Konferenz 1971

Vom 25. bis 30. Januar 1971 fand auf Barbados eine ethnologische Fachtagung mit dem Titel *Symposium on Inter-Ethnic Conflict in South America* statt, die nicht mit dem üblichen Beschluss endete, einen Tagungsband herauszugeben, der alle Referate wiedergibt, sondern dem Beschluss, die Indianer Lateinamerikas nicht nur ethnologisch untersuchen zu wollen, sondern auch für deren Rechte einzutreten.

Ergebnis war die legendäre *Declaration of Barbados*, die den Weg öffnete, so dass in der Folgezeit indigene Organisationen mit ihren Forderungen an die Weltöffentlichkeit treten konnten. Unter anderem heißt es in der Erklärung: „The Indians of America remain dominated by a colonial situation which originated with the conquest and which persists today within many Latin American nations. The result of this colonial structure is that lands inhabited by Indians are judged to be free and unoccupied territory open to conquest and colonization. [...]

There occur both active interventions to ‘protect’ Indian society as well as massacres and forced migrations from the homelands. These acts and policies are not unknown to the armed forces and other governmental agencies in several countries. Even the official ‘Indian policies’ of the Latin-American states are explicitly directed towards the destruction of aboriginal culture. These policies are employed to manipulate and control Indian populations in order to consolidate the status of existing social groups and classes, and only diminish the possibility that Indian society may free itself from colonial domination and settle its own future. [...]

These crimes tend to be repeated and responsibility must rest with the State which remains reluctant to take the following essential measures:

1. guaranteeing to all the Indian populations by virtue of their ethnic distinction, the right to be and to remain themselves, living according to their own customs and moral order free to develop their own culture;

2. recognition that Indian groups possess rights prior to those of other national constituencies. The State must recognise and guarantee each Indian society's territory in land, legalising it as perpetual, inalienable collective property, sufficiently extensive to provide for population growth;

3. sanctioning of Indian groups' right to organize and to govern in accordance with their own traditions. Such a policy would not exclude members of Indian society from exercising full citizenship, but would in turn exempt them from compliance with those obligations that jeopardise their cultural integrity.

4. extending to Indian society the same economic, social, educational and health assistance as the rest of the national population receives.”

Während der 1970er Jahre geriet diese Auffassung immer mehr in die Kritik, nicht zuletzt durch die nun weltweit in großem Maße entstehenden Interessenvertretungen indigener Gruppen und ethnischer Minderheiten, wobei die *Declaration of Barbados* 1971 (inhaltlich, wobei die Selbstidentifikation auf der Tagung keine Rolle spielte) und 1973 die Besetzung von Wounded Knee in den USA (durch die internationale Medienberichterstattung) als die Schlüsselereignisse bezeichnet werden dürfen. 1985 wurde daher beschlossen, Konvention Nr. 107 zu überarbeiten. An den in den Jahren 1987 bis 1989 stattfindenden Tagungen nahmen nicht nur internationale Experten, sondern auch Vertreter von indigenen Gruppen teil, die ihre Sichtweise in die 1989 verabschiedete Konvention Nr. 169 einbringen konnten. Diese ist bislang jedoch erst von 17 Staaten ratifiziert worden (nicht von Deutschland).

Die entscheidende Neuerung besteht darin, die Unterzeichnerstaaten dazu zu verpflichten, die Kultur der indigenen Gruppen und Stammesvölker zu respektieren, wozu auch eigene soziale Organisationen und traditionelles Recht gehören:

„Artikel 5: Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Übereinkommens a) sind die sozialen, kulturellen, religiösen und geistigen Werte und Gepflogenheiten dieser Völker anzuerkennen und zu schützen und ist der Natur der Probleme, denen sie sich als Gruppen und als Einzelpersonen gegenübergestellt sehen, gebührend Rechnung zu tragen [...]“ (ILO 1989)

„Artikel 8: Diese Völker müssen das Recht haben, ihre Bräuche und Einrichtungen zu bewahren [...]“. (ILO 1989)

Wie viele andere Organisationen verzichtet auch die ILO auf eine Definition, sondern listet nur einzelne charakterisierende Elemente auf:

„1. Dieses Übereinkommen gilt für

a) in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, die sich infolge ihrer sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse von anderen Teilen der nationalen Gemeinschaft unterscheiden und deren Stellung ganz oder teilweise durch die ihnen eigenen Bräuche oder Überlieferungen oder durch Sonderrecht geregelt ist;

b) Völker in unabhängigen Ländern, die als Eingeborene gelten, weil sie von Bevölkerungsgruppen abstammen, die in dem Land oder in einem geographischen Gebiet, zu dem das Land gehört, zur Zeit der Eroberung oder Kolonisierung oder der Festlegung der gegenwärtigen Staatsgrenzen ansässig waren und die, unbeschadet ihrer Rechtsstellung, einige oder alle ihrer tra-

ditionellen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Einrichtungen beibehalten.

2. Das Gefühl der Eingeborenen- oder Stammeszugehörigkeit ist als ein grundlegendes Kriterium für die Bestimmung der Gruppen anzusehen, auf die die Bestimmungen dieses Übereinkommens Anwendung finden.“ (Artikel 1)

Der Unterschied bei dieser – unter Berücksichtigung der intendierten politischen Bedeutung des Dokuments – doch eher oberflächlichen Unterscheidung zwischen „tribal“ und „indigenous peoples“ besteht darin, dass letzteren ein gewisser Rechtsanspruch auf das von ihnen bewohnte Gebiet eingeräumt wird, wohingegen die Landbasis bei den Stammesgesellschaften nicht angesprochen wird (ILO 2003:7). Wie bei den in der Folgezeit aufgestellten Definitionen spielt die „Selbstidentifikation“, die - wie bereits angeführt - unserer Meinung nach das schwächste Glied in der Argumentationskette darstellt, die entscheidende Rolle bei der Zuschreibung, welche Gruppen als Indigene oder Stammesvölker anerkannt werden, unterliegt daher einer gewissen Willkürlichkeit.

Zunächst geht es also offenkundig nur darum, dass die internationalen Menschenrechte auch für benachteiligte Gruppen durchgesetzt werden. Unter den besonderen Maßnahmen, die im Handbuch zur Durchführung empfohlen werden, gehören daher auch Bereiche, die zum normalen Kanon der Arbeit der ILO gehören und nicht nur für Indigene gelten: Berufsausbildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge, soziale Sicherheit, Bildung. Darüber hinaus wird aber eine besondere Verpflichtung gegenüber Indigenen gesehen. Dies wird - von der ILO und allen anderen Organisationen, die Konzepte zum speziellen Umgang mit Indigenen entworfen haben - immer richtig mit der besonderen Benachteiligung und weitverbreiteten Verarmung dieser Bevölkerungsgruppen begründet, aber nie logisch hergeleitet. Sicherlich war die Konvention erheblich auch von dem Wunsch getragen, Wiedergutmachung an erlittenem Unrecht während der Kolonialzeit zu leisten.

Im Handbuch zur Konvention Nr. 169 (ILO 2003:14) liest sich das so:

„The cultures and ways of life of indigenous and tribal peoples are often different from the rest of the national population, and they may be discriminated against because of their specific cultures, traditions and values. As a result, many indigenous and tribal peoples face cultural extinction.

Convention No. 169 was adopted in response to the vulnerable situation of indigenous and tribal peoples. It calls for *special measures* to be taken to protect the institutions, property, cultures and environment of these peoples.

The objective of these special measures is to bring the living conditions of indigenous and tribal peoples to the same level as the rest of the national population, and to protect their cultures and traditions. This is to be done

while respecting their social and cultural identities, their customs, traditions and institutions, and according to their own wishes.”

Dies klingt zunächst einmal nur etwas zu überambitioniert, haben doch alle diesbezüglichen ethnologischen Untersuchungen der letzten Jahrzehnte eindeutig belegen können, dass die Anhebung der Lebensbedingungen indigener Gruppen und von Stammesgesellschaften auf das nationale Level stets mit weitgehenden Assimilations- und Auflösungsprozessen verbunden ist, dem ebenfalls gesteckten Ziel, die Kultur dieser Menschen zu erhalten, also diametral entgegengerichtet (in diesem Punkt war Konvention Nr. 107 sehr viel näher an der Realität, auch wenn die darin aufgestellten Forderungen der modernen Political Correctness geopfert werden mussten).

Aus der besonderen Verwundbarkeit der Indigenen werden aber auch besondere Rechte abgeleitet. Dazu gehört zunächst einmal das Recht auf Konsultation bis hin zur weitergehenden Partizipation bei Vorhaben, die die eigene Lebenssituation betreffen, eine Forderung, die mittlerweile als Selbstverständlichkeit in der internationalen EZ gelten darf, 1989 aber noch in der anfänglichen Diskussion und damit alles andere als selbstverständlich war.

Besonders hervorgehoben wird aber das Diskriminierungsverbot, welches eigentlich auch zu den allgemeinen Menschenrechten gehört:

„Artikel 2:

1. Es ist Aufgabe der Regierungen, mit Beteiligung der betreffenden Völker koordinierte und planvolle Maßnahmen auszuarbeiten, um die Rechte dieser Völker zu schützen und die Achtung ihrer Unversehrtheit zu gewährleisten.

2. Im Rahmen dieser Aufgabe sind Maßnahmen vorzusehen, deren Zweck es ist,

a) sicherzustellen, dass die Angehörigen dieser Völker von den Rechten und Möglichkeiten, welche die innerstaatliche Gesetzgebung anderen Angehörigen der Bevölkerung gewährt, gleichberechtigt Gebrauch machen können;

b) die volle Verwirklichung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte dieser Völker unter Achtung ihrer sozialen und kulturellen Identität, ihrer Bräuche und Überlieferungen und ihrer Einrichtungen zu fördern;

c) den Angehörigen der betreffenden Völker dabei zu helfen, das zwischen eingeborenen und anderen Angehörigen der nationalen Gemeinschaft gegebenenfalls bestehende sozioökonomische Gefälle in einer Weise zu beseitigen, die mit den Bestrebungen und der Lebensweise dieser Völker vereinbar ist.“

Artikel 3:

Die eingeborenen und in Stämmen lebenden Völker müssen in den vollen Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Behinderung oder Diskriminierung kommen“ (ILO 1989).

Darüber hinaus werden aber Rechte gefordert, die als Sonderrechte gelten müssen und in der Umsetzung - aus unserer Sicht - teilweise problematisch sein können. Zu diesen besonderen Maßnahmen gehören Themen wie Landrechte, natürliche Ressourcen, Mineralien und andere Rohstoffe, Umsiedlungen, traditionelle Wirtschaft und grenzüberschreitende Kontakte (falls nationale Grenzen das Siedlungsgebiet eines indigenen Volkes zerteilen).

Die Zuschreibung und Anerkennung kollektiver Landrechte ist dabei noch durch bestimmte historische Umstände erklärbar und faktisch auch für das ‚kulturelle Überleben‘ unerlässlich. Richtig ist auch der Hinweis darauf, dass Indigene in der Vergangenheit praktisch kein Mitspracherecht hatten, wenn nationale Regierungen, aber auch internationale Organisationen und Konzerne Entscheidungen trafen, die diese Menschen direkt oder ihr Land betrafen. Gerade dieses Problem wird als immer dringender angesehen:

„An increasing number of development projects takes place on the land traditionally occupied by indigenous and tribal peoples.

With growing population pressures and ever-increasing demands for natural and mineral resources, indigenous and tribal peoples’ lands, which are often relatively rich in resources, become more and more attractive to ‘developers’. This can have serious negative effects, both on indigenous and tribal peoples, and on their lands.”

Daraus werden kollektive Sonderrechte abgeleitet, die über die eigentlichen Menschenrechte hinausreichen, wie z.B. Mitspracherechte bei:

- „amendments to the national constitution;
- new agrarian laws;
- land rights decrees or procedures for obtaining land titles;
- national education or health programmes and services;
- any public policies affecting indigenous and tribal peoples.”²³ (ILO 2003: 15)

Allerdings wird im Manual (ILO 2003: 16) auch eindeutig darauf hingewiesen, dass es bei allen Konsultationen darum geht, eine Übereinkunft zu erzielen. Ein

²³ Siehe hierzu auch Artikel 7: „1. Die betreffenden Völker müssen das Recht haben, ihre eigenen Prioritäten für den Entwicklungsprozess, soweit er sich auf ihr Leben, ihre Überzeugungen, ihre Einrichtungen und ihr geistiges Wohl und das von ihnen besiedelte oder anderweitig genutzte Land auswirkt, festzulegen und soweit wie möglich Kontrolle über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung auszuüben. Darüber hinaus haben sie an der Aufstellung, Durchführung und Bewertung von Plänen und Programmen für die nationale und regionale Entwicklung mitzuwirken, die sie unmittelbar berühren können.“

Veto-Recht wird den Indigenen dadurch ausdrücklich aberkannt. Das Recht („fundamental principle“) auf Partizipation wird aber weit gefasst, wie bereits obiges Zitat belegt.

„Artikel 6: 1. Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Übereinkommens haben die Regierungen [...]

c) Mittel zu schaffen, die es diesen Völkern ermöglichen, ihre eigenen Einrichtungen und Initiativen voll zu entfalten, und in geeigneten Fällen die für diesen Zweck erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.“ (ILO 1989)

Weitgehende Sonderrechte fordert die ILO-Konvention in Bezug auf das von den Indigenen bewohnte Land²⁴ und die darauf befindlichen natürlichen Ressourcen sowie für den Bereich der Grundbildung:

„Artikel 28: Der Unterricht im Lesen und Schreiben für Kinder der betreffenden Völker hat, falls durchführbar, in deren Eingeborenen- oder in der von der Bevölkerungsgruppe, der sie angehören, am meisten verwendeten Sprache zu erfolgen.“ (ILO 1989)

Hierbei handelt es sich aber nicht nur um ein Sonderrecht mit gewisser Explosivkraft - immerhin wird Minderheiten gerne mit dem Hinweis auf das Primat der nationalen Einheit der Unterricht in der Muttersprache verweigert -, sondern auch um ein Schwanken zwischen gleichberechtigter Partizipation an allen gesellschaftlichen und ökonomischen Aktivitäten einerseits und der Bewahrung der distinktiven Kultur (einschließlich sozialer Instanzen und ökonomischer Aktivitäten) andererseits. Denn einerseits kann die erfolgreiche Partizipation nur über die ausreichende Kenntnis der Staatssprache erfolgen und zum anderen sind derartige Sonderrechte in der Regel nicht geeignet, eine egalitäre Position gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen - wie der Masse der armen Bauern, denen keine Sonderrechte eingeräumt werden - zu begründen und zu erhalten. Dies mag auch *ein* Grund dafür sein, warum die ILO Konvention Nr. 169 trotz der großen Beachtung, die sie erzielt hat und der Vorbildfunktion, die sie für viele ähnliche Entwürfe hatte, von nur so wenigen Staaten ratifiziert worden ist.

²⁴ „Artikel 23: Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Teils des Übereinkommens haben die Regierungen die besondere Bedeutung, die die Beziehung der betreffenden Völker zu dem von ihnen besiedelten oder anderweitig genutzten Land oder den von ihnen besiedelten oder anderweitig genutzten Gebieten, oder gegebenenfalls zu beiden, für ihre Kultur und ihre geistigen Werte hat, und insbesondere die kollektiven Aspekte dieser Beziehung, zu achten.“ Artikel 13: „Die Eigentums- und Besitzrechte der betreffenden Völker an dem von ihnen von alters her besiedelten Land sind anzuerkennen. [...] Besondere Aufmerksamkeit ist diesbezüglich der Lage von Nomadenvölkern und Wanderfeldbauern zu schenken.“ Artikel 14: „Die Rechte der betreffenden Völker an den natürlichen Ressourcen ihres Landes sind besonders zu schützen.“ Artikel 15: „Handwerk, ländliche und gemeinschaftliche Gewerbe sowie der Eigenversorgung dienende und traditionelle Tätigkeiten der betreffenden Völker, wie Jagen, Fischen, Fallenstellen und Sammeln, sind als wichtige Faktoren in der Bewahrung ihrer Kultur und in ihrer wirtschaftlichen Eigenständigkeit und Entwicklung anzuerkennen. Die Regierungen haben, mit Beteiligung dieser Völker und falls angebracht, dafür zu sorgen, dass diese Tätigkeiten gestärkt und gefördert werden.“ (ILO 1989).

3.1.2 Die Weltbankgruppe

Bei eingehender Betrachtung der Dokumente und Konzepte zu Indigenen, die von den verschiedensten Institutionen in den letzten Jahren herausgegeben worden sind, sticht immer wieder der Topos hervor, in der Praxis der eigenen Arbeit sei man auf das besondere Problem und die besondere Benachteiligung der Indigenen gestoßen. Bei der Weltbank liest sich das beispielsweise so:

„To a large extent the Bank had operated under the assumption that its development and poverty reducing interventions will reach all the poor, regardless of ethnic or gender considerations. Thus, the needs of indigenous peoples were addressed through the traditional approaches [...], such as integrated rural development, regional development, or agriculture projects. However, recent trends indicate that these assumptions are being revised, as demonstrated by new efforts to target interventions on the basis of age, gender, and/or ethnicity.“ (Uquillas / Nieuwkoop 2003: 9)

Dass alle diese Institutionen das Problem annähernd gleichzeitig - und dies auch noch mindestens zwanzig Jahre, nachdem die ersten indigenen Organisationen gerade mit der Forderung nach Anerkennung ihrer Landrechte an die Weltöffentlichkeit getreten sind - erkennen, mag schon erstaunen, tatsächlich spiegelt es aber wahrscheinlich langwierige und schwierige Erkenntnisprozesse in den jeweiligen Institutionen wider.

Das Problem wurde allem Anschein nach zuerst nur im *Latin America and Caribbean Regional Office* diskutiert. Bereits 1991 folgte dann die *Operational Directive OD 4.20*, die für alle Projekte und Programme der Weltbank Gültigkeit besaß. In Koordination mit weiteren Institutionen wie der *Interamerikanischen Entwicklungsbank* (IDB), dem *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), dem *Fund for the Development of Indigenous Peoples of Latin America* (Fondo Indigena), der *Pan American Health Organization* (PAHO) und anderen fand ein intensiver Austausch statt:

“The Initiative took shape within the context of the 1994 United Nations resolution proclaiming the International Decade of the World’s Indigenous People, and it adopted a strategy of strengthening the social capital of indigenous organizations via capacity building efforts.” (Uquillas / Nieuwkoop 2003:9)

Die Weltbank hat daraufhin im Juli 2006 mit den *Operational Policies OP 4.10* und *Bank Procedures BP 4.10* ihre Richtlinien für die Berücksichtigung indigener Völker in der EZ überarbeitet und präzisiert. Gegenüber der *Operational Directive OD 4.20 Indigenous Peoples* vom September 1991 sollen in der neuen Fassung die besonderen Umstände, unter denen diese Bevölkerungsgruppen leben, sowie die kulturellen Besonderheiten stärker berücksichtigt werden. Ziel ist dabei die Armutsbekämpfung unter Berücksichtigung der besonderen Lebensum-

stände, denen die Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppen meist unterworfen sind:

„The Bank recognizes that the identities and cultures of Indigenous Peoples are inextricably linked to the lands on which they live and the natural resources on which they depend. These distinct circumstances expose Indigenous Peoples to different types of risks and levels of impacts from development projects, including loss of identity, culture, and customary livelihoods, as well as exposure to disease. [...] As social groups with identities that are often distinct from dominant groups in their national societies, Indigenous Peoples are frequently among the most marginalized and vulnerable segments of the population. As a result, their economic, social, and legal status often limits their capacity to defend their interests in and rights to lands, territories, and other productive resources, and/or restricts their ability to participate in and benefit from development.” (OP 4.10: 2)

Da es nach Ansicht der Weltbank bislang keine international anerkannte Definition gibt und die rechtlichen und sozialen Situationen, in denen sich die verschiedenen indigenen Völker befinden, erheblich voneinander abweichen, verzichtet OP 4.10 auf eine Definition und umschreibt den Objektbereich zunächst einmal einfach mit den weltweit gängigen Bezeichnungen: ‚indigenous ethnic minorities‘, ‚aboriginals‘, ‚hill tribes‘, ‚minority nationalities‘, ‚scheduled tribes‘, or ‚tribal groups‘“.

Im Folgenden (Punkt 4 der OP) schließt sich die Weltbank dann aber doch weitgehend der Definition von Martínez Cobo an, die wie anfangs bereits vermerkt das Kriterium des Diskriminiertwerdens nicht hervorhebt:

„For purposes of this policy, the term “Indigenous Peoples” is used in a generic sense to refer to a distinct, vulnerable, social and cultural group possessing the following characteristics in varying degrees:

- (a) self-identification as members of a distinct indigenous cultural group and recognition of this identity by others;
- (b) collective attachment to geographically distinct habitats or ancestral territories in the project area and to the natural resources in these habitats and territories;
- (c) customary cultural, economic, social, or political institutions that are separate from those of the dominant society and culture; and
- (d) an indigenous language, often different from the official language of the country or region.“

Im Wesentlichen versteht jedoch die Weltbank unter „indigenous peoples“ das, was im Deutschen gerne „Naturvolk“ genannt wird, ein problematischer Begriff, der sich von seiner ursprünglich stark negativen Konnotation als „Volk mit geringer Naturbeherrschung“ (vergl. Thurnwald 1931/32) - wie es in alten völker-

kundlichen Lehrbüchern hieß - zu einem Begriff mit deutlich positiver Konnotation gewandelt hat und heutzutage in erheblich romantisierender Weise Menschen meint, denen eine besondere Naturverbundenheit nachgesagt wird.

So heißt es z.B.: „Indigenous Peoples are closely tied to land, forests, water, wildlife, and other natural resources“. An anderer Stelle (Issue Brief 1) wird vermerkt: „Indigenous people are distinct populations in that the land on which they live, and the natural resources on which they depend, are inextricably linked to their identities and cultures.“

Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen sind zutreffend, ohne dass dieser wichtige Umstand in eine Definition Eingang finden würde: Das entscheidende Kriterium, welches Indigene von anderen ethnischen Minderheiten zu unterscheiden scheint, ist der Umstand, dass sie in einem ständigen Kampf mit der Regierung und / oder sie bedrängenden Siedlern oder Konzernen um Land und Land- und Ressourcennutzung stehen. Zum entscheidenden Ziel einer Maßnahme der Weltbank - nach dem Oberziel der Armutsbekämpfung - wird daher der Erhalt der (kollektiven) Landbasis. Die Partnerregierungen werden daher verpflichtet, besondere Aufmerksamkeit zu richten auf:

“(a) the customary rights of the Indigenous Peoples, both individual and collective, pertaining to lands or territories that they traditionally owned, or customarily used or occupied, and where access to natural resources is vital to the sustainability of their cultures and livelihoods;

(b) the need to protect such lands and resources against illegal intrusion or encroachment;

(c) the cultural and spiritual values that the Indigenous Peoples attribute to such lands and resources; and

(d) Indigenous Peoples’ natural resources management practices and the long-term sustainability of such practices.“ (OP 4.10: 16)

Das Problem, dessen sich die Weltbank wohl bewusst ist, besteht jedoch darin, dass gerade diese Gewohnheitsrechte meist umstritten sind oder nicht anerkannt werden. Daraus wird die Forderung abgeleitet:

„(a) full legal recognition of existing customary land tenure systems of Indigenous Peoples; or

(b) conversion of customary usage rights to communal and/or individual ownership rights.“ (OP 4.10: 17)

Hier scheinen die jahrzehntelangen Erfahrungen der US-amerikanischen Regierung im Kampf um - respektive *gegen* - die Rechte der *Native Americans* - den Vorreitern im internationalen Kampf um indigene Landrechte - eingeflossen zu sein, wobei sich die Weltbank interessanterweise die Position der *Native Ameri-*

cans (bzw. der internationalen Menschenrechtsgruppen, die diese unterstützt haben) aus den 70er Jahren zu Eigen macht.

Wichtig für die Weltbank ist darüber hinaus die Unterscheidung von Projekten und Programmen, die indigene Völker in irgendeiner Weise betreffen, und solchen, die speziell diese Bevölkerung zur Zielgruppe hat. Die Vorgaben sind dabei aber in jedem Fall obligatorisch:

“On the basis of the social assessment and in consultation with the affected Indigenous Peoples’ communities, the borrower prepares an Indigenous Peoples Plan (IPP) that sets out the measures through which the borrower will ensure that (a) Indigenous Peoples affected by the project receive culturally appropriate social and economic benefits; and (b) when potential adverse effects on Indigenous Peoples are identified, those adverse effects are avoided, minimized, mitigated, or compensated for [...]. The borrower integrates the IPP into the project design.“ (OP 4.10: 12)

Im Vordergrund steht dabei stets, dass Schaden (z.B. in Form von Umsiedlungen) möglichst abgewendet wird und - falls dies nicht möglich ist - für ausreichende Kompensation gesorgt wird. Alle Maßnahmen und Entscheidungen müssen dabei, so eine ständig wiederholte Forderung der Weltbank, in partizipativer Weise mit den Betroffenen abgestimmt werden, wobei

„consultation approaches recognize existing Indigenous Peoples Organizations (IPOs), including councils of elders, headmen, and tribal leaders“ (BP 4.10: 1).

Dieser Punkt ist gegenüber dem Vorläuferdokument OD 4.20 deutlich gestärkt worden:

„Now the policy affords project-affected Indigenous Peoples a stronger voice through a process of free, prior and informed consultation. The Bank will provide project financing only where free, prior and informed consultation results in broad community support. The Bank will not agree to physical relocation of Indigenous Peoples if they have not provided their broad support. Commercial development of affected Indigenous Peoples’ cultural resources and knowledge is conditional upon their prior agreement to such development.“ (World Bank 2005d: 1)

Über die Wirkungen der geänderten Politik gegenüber indigenen Völkern liegen noch keine Erkenntnisse vor, da zwischen der Erarbeitung neuer Richtlinien und dem Abschluss von Vorhaben, die bereits unter diesen Neuerungen durchgeführt worden sind, mehrere Jahre liegen. Eine Evaluierung der Wirkungen der älteren OD 4.20 ist bereits 2003 durchgeführt worden (World Bank 2003). Auch in diesem Fall gab es aber nur wenige abgeschlossene Vorhaben, die von Beginn an die spezielle Berücksichtigung der Belange Indigener zum Ziel hatten. Daher konnten auch nur bei 18 der untersuchten 47 Vorhaben positive Wirkungen fest-

gestellt werden, dergestalt, dass die Betroffenen entweder profitierten oder zumindest aber größerer Schaden von ihnen abgewendet werden konnte.

Bei genauerer Betrachtung - und dabei ist es noch nicht einmal notwendig, zwischen den Zeilen zu lesen' - erweist sich jedoch, dass OD 4.20 kaum positive Wirkungen gezeigt hat, außer, dass verschiedene Probleme bei der Arbeit mit Indigenen aufgedeckt werden konnten, ohne diese aber zu einer Lösung zu bringen. Allerdings hat die Weltbank aus der Problemanalyse heraus Konsequenzen gezogen und mit OP 4.10 ein verbessertes Strategiepapier erarbeitet. Ob dies in der Umsetzung allerdings bessere Resultate zeigen wird, muss derzeit noch dahingestellt bleiben. Die Evaluierung von OD 4.20-Projekten lässt zumindest gewisse Zweifel aufkommen.

Zwei der von der Weltbank-Studie herausgestellten Ergebnisse sind aber für die künftige Diskussion wichtig:

- I. Eine gezielte Förderung bzw. bessere Berücksichtigung von Indigenen kann nur erfolgen, wenn die Regierung des Partnerlandes dies auch will. Zu Beginn der Förderung muss daher der Politikdialog stehen und die Hilfestellung bei der Umsetzung einer Antidiskriminierungspolitik auf nationaler Ebene.
- II. Positive Wirkungen haben all diejenigen Projekte gezeigt, die von Beginn an partizipativ ausgerichtet waren (World Bank 2003). Es ist zu vermuten, dass diese Erkenntnis nicht allein für die Arbeit mit Indigenen gilt, dennoch könnte hier der Schlüssel zur verbesserten Berücksichtigung der Belange indigener Völker liegen.

3.1.3 Die Asian Development Bank (ADB)

Im April 1998 verabschiedete die ADB ihre *Policy on Indigenous Peoples*. Als Ziele wurden definiert:

1. die Anerkennung der besonderen Verwundbarkeit von Indigenen,
2. die Identifizierung von Maßnahmen, um die Bedürfnisse und die - zunächst einmal nur unterstellten - „development aspirations“ zu befriedigen und
3. die Partizipation der Indigenen im und die Minimierung negativer Wirkungen durch den Entwicklungsprozess (ADB 2000: 1).

Ähnlich wie die Weltbank verzichtet die ADB auf eine genaue Definition und versteht „indigenous peoples“ als Gattungsbegriff für „cultural minorities, ethnic minorities, indigenous cultural communities, tribals, scheduled tribes, natives, and aboriginals“. Umschrieben wird der Begriff als „groups that have a social or cultural identity distinct from the dominant or mainstream society within a par-

tical country“. Interessanterweise setzt die ADB aber „indigenous peoples“ mit „ethnic minorities“ gleich. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass es in Asien zwar in jedem Land Minoritäten gibt, nicht aber Bevölkerungsgruppen, die als „Indigene“ bezeichnet werden (können). Vermutlich ist die Wortwahl letztendlich eine politische Definition, denn China erkennt beispielsweise die Existenz von „minority nationalities“ auf seinem Territorium an, nicht aber grundsätzlich die von Indigenen.

Es ist ohnehin fraglich, warum die ADB überhaupt den Terminus der Indigenen als Oberbegriff wählt, statt nur den der ethnischen Minderheit zu verwenden. Dies liegt aber sicherlich an der Dominanz des Begriffs „indigenous people“ in der derzeitigen internationalen Entwicklungsdiskussion.

Eine genauere Charakterisierung, aus der sich definitorische Eigenschaften herauslesen lassen, erfolgt in der Herleitung der Problemsituation:

“Indigenous peoples can be regarded as one of the largest vulnerable segments of society. While differing significantly in terms of culture, identity, economic systems, and social institutions, indigenous peoples as a whole most often reflect specific disadvantage in terms of social indicators, economic status, and quality of life. Indigenous peoples often are not able to participate equally in development processes and share in the benefits of development, and often are not adequately represented in national social, economic, and political processes that direct development. While constituting a relatively small part of the population of the Bank's region, indigenous peoples and their potential vulnerability must be regarded as significant in the Bank's development efforts and interventions. [...]

Beyond not benefiting from development nor participating in the planning of development, indigenous peoples can be disadvantaged by lack of access to ancestral lands and the natural resources and other sources of income contained in these lands; loss of culture, social structures, and institutions; loss of indigenous knowledge; loss of recognition as indigenous peoples; and a lack of opportunities for effective participation in national political and economic processes.” (ADB 1998: 1)

Während in der Quasi-Definition der mehr als schwammige Aspekt der Selbstidentifikation hervorgehoben wird, tritt nun der deutlich ‚objektivere‘ und für die EZ relevantere Aspekt des Diskriminiertwerdens in den Vordergrund. Zudem setzt die ADB dem definitorischen Merkmal, welches für (Latein-) Amerika eine adäquate Beschreibung der Zielgruppen darstellt „descent from population groups present in a given area, most often before modern states or territories were created and before modern borders were defined“, die asiatische Realität gegenüber: “In some cases, over recent centuries, tribal groups or cultural minorities have migrated into areas to which they are not indigenous, but

have established a presence and continue to maintain a definite and separate social and cultural identity and related social institutions” (ADB 1998: 2).

Das Merkmal der „Indigenität“ wäre demnach untergeordnet und die Zielgruppen der ADB *Policy on Indigenous Peoples* kämen dem gleich, was gemeinhin als „ethnische Minderheiten“ bezeichnet wird: Gruppen von Menschen, die aufgrund sozio-kultureller Unterschiede und einer gewissen eigenständigen Sozialorganisation benachteiligt werden.

Auch der Aspekt der räumlichen Marginalität spielt für die ABD eine untergeordnete Rolle:

“In many cases, indigenous peoples live in separated communities or cultural or ethnic groupings. Such communities and groupings often are located in areas geographically distant from urban centers and often function at the periphery of the political, social, cultural, and economic systems of the dominant or mainstream society. At the same time, however, it is not unusual to find indigenous peoples communities on the fringes of urban areas, comprising indigenous peoples who have migrated but remain distinct from the mainstream. Indigenous peoples communities in a given country can reflect varying degrees of acculturation and integration into the dominant or mainstream society.” (Policy on Indigenous Peoples S. 2/3)

Was für die ILO noch ein - kaum eingestandenes - Problem war, fegt die ADB einfach hinweg und macht unmissverständlich deutlich, was die *Policy on Indigenous Peoples* nicht ist: „Protection of indigenous peoples from development or maintenance of a status quo for indigenous peoples should not be a development objective“ (1998: 3). Die Nicht-Bewahrung vor Entwicklung bedeutet aber nicht wie in früheren Jahren den Versuch der Assimilation:

„Indigenous peoples’ desires to protect their cultural identities and to preserve aspects of culture based in ancestral lands and resources is receiving increasing recognition within the international development community. Increasing recognition is being given to the principle of indigenous peoples determining their own pace and path of development, and there is increasing recognition that social and cultural diversity is in the interest of society and is not an obstacle to national development or economic stability. There is increasing recognition that there is dignity in all cultures, that there should be equality in opportunity for all segments of society, and that all segments of society deserve opportunities for equal access to both the factors and the benefits of development.“ (ADB 1998: 4)

Auch die ADB spricht das Problem der Gratwanderung, die eine Bewahrung der distinktiven Kultur der Indigenen einerseits und die ‘angemessene’ - also freiwillige - Entwicklung notwendigerweise bedeutet, nicht an, sondern lässt beides als unverbundene (gewissermaßen unabhängige) Ziele nebeneinander stehen,

obwohl das Problem eigentlich bekannt ist. Immerhin galten Indigene lange Jahre als Hemmnisse der Entwicklung:

„Some countries have experienced conflicts between interests of indigenous peoples and interests of dominant and mainstream communities. These conflicts most often relate to control over and exploitation of natural resources in the areas indigenous peoples claim as traditional domains. Appropriation of ancestral territories or resources in these territories by governments or external interests most often is justified as a part of economic development and growth. Indigenous peoples' sparse occupation of large areas of land and nonintensive use of resources often is characterized by external interests as economic inefficiency or lost opportunity. Indigenous peoples' land and resource management practices sometimes are viewed as unsustainable or environmentally damaging.“ (ADB 1998: 5)

Trotz konzeptueller Mängel, die, wie gezeigt wurde, die ADB aber nicht allein betreffen, ist die Bank bemüht, diese politischen Richtlinien auch durchzusetzen. Ein interessantes Vorhaben, das international sicherlich seinesgleichen sucht, ist in diesem Zusammenhang das Programm *Technical Assistance for Capacity Building for Indigenous Peoples / Ethnic Minority Issues and Poverty Reduction* (OTH 33527), welches ab November 2000 auf den Philippinen, in Indonesien, Kambodscha und Vietnam implementiert wurde.

Alle vier Länder haben eine nennenswerte Anzahl an ethnischen Minderheiten, die überproportional arm und benachteiligt sind. Obwohl diese Länder bis dahin unterschiedliche Strategien für den Umgang mit ihren ethnischen Minderheiten entwickelt hatten, waren sie bereit, die Richtlinien der ADB zu akzeptieren. Die Zielhierarchie in diesem Vorhaben (ADB 2000: 3) war dabei vielschichtig und ambitioniert, wesentlich für diesem Zusammenhang war jedoch zweierlei: Einerseits sollten indigene Organisationen gestärkt und befähigt werden, in allen Phasen von Vorhaben partizipativ mitzuwirken, und andererseits sollte die Wirksamkeit der *Policy on Indigenous Peoples* getestet werden. Konkret war für die Hauptphase geplant:

„Phase 2 will comprise country-specific capacity building for government and indigenous peoples/ethnic minority groups and organizations, national workshops, one regional workshop, and completion of the final report and action plans. Capacity building will focus on enhancing stakeholders' active participation in the program-project cycle. Which will include developing a participatory approach to identifying, planning, implementing, monitoring, and evaluating the program or project. The national workshops will build awareness about indigenous peoples/ethnic minority issues and poverty issues among stakeholders. Each national workshop will develop an action plan for the concerned country and a preliminary guideline that will provide a step-by-step procedure on how to estimate the impact of ADB's interventions on indigenous peoples/ethnic minorities. Key stakeholders from the

four countries will be invited to a regional workshop. Broader regionwide concerns of indigenous peoples related to poverty reduction will be discussed. A synthesis overview report, a guideline to estimate the impact of interventions on indigenous peoples / ethnic minorities, a framework for stakeholder participation in the project cycle, as well as a regional action plan will be prepared.“ (ADB 2000: 4)

Im Jahre 2006 wurde erstmals eine Evaluierung (ADB 2007) von Projekten in China (2), auf den Philippinen (2), in Vietnam (2) und in Indien (1) durchgeführt, die ethnische Minderheiten betrafen. Ziel war es zu überprüfen, welche Wirkungen die Anwendung des Strategiepapiers zu indigenen Völkern in der konkreten Projektarbeit hat.

Alle evaluierten Vorhaben gehörten aber nicht in die Kategorie derjenigen Projekte, die zur besseren Förderung von ethnischen Minderheiten aufgelegt wurden, sondern es ging in allen Fällen darum, negative Auswirkungen von Projekten der nationalen Entwicklung (Eisenbahnbau, Straßenbau etc.) auf Minderheiten zu minimieren.

Dies ist zumindest zum Teil gelungen. Die für die vorliegende Studie wichtigen Ergebnisse sind dabei aber, dass nach Ansicht der Evaluierer diese positiven Effekte auch ohne das Strategiepapier zu indigenen Völkern zu erwarten gewesen wären, da die Berücksichtigung der Interessen aller Betroffenen auch von anderen Safeguards gefordert wird (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung).

Von noch größerer Bedeutung ist aber die Erkenntnis, dass die Bewertung der Betroffenen bezüglich dieser Auswirkungen derart unterschiedlich war, dass Grundannahmen des Politikpapiers in Frage gestellt werden müssen. Während - wie erwartet worden war - einige der Betroffenen den Verlust ihrer Kultur befürchteten und teilweise auch beklagten, ging dieser anderen offensichtlich nicht weit genug.

Die Grundannahme, bei den betroffenen ethnischen Minderheiten handele es sich um homogene Einheiten, die über ihre zukünftige Entwicklung eine einheitliche Vorstellung haben, erwies sich als falsch. Die Autoren des Politikpapiers waren stillschweigend davon ausgegangen, die Mitglieder indigener Völker lebten in einem idyllischen und statischen Zustand. Die Situation ist aber weder idyllisch noch statisch. Viele Mitglieder dieser Minderheiten befürworten daher Modernisierung und Assimilation, um ihrer trostlosen Situation zu entfliehen (ADB 2007).

Neben der Tatsache, dass das Strategiepapier der ADB weitgehend unzureichend ist, ethnische Minderheiten und deren spezifische Situation zu identifizieren, trägt es auch nicht dem Umstand Rechnung, dass es sich bei diesen Bevölkerungsgruppen um äußerst heterogene Einheiten handelt. Die Asian Development Bank hat daher beschlossen, ihr Strategiepapier zu überarbeiten und die

spezifische Situation jedes einzelnen Landes stärker zu berücksichtigen (ADB 2008).

3.1.4 Die Inter-American Development Bank (IDB)

Bereits im *Eighth Replenishment Report* aus dem Jahre 1994 wurde die systematische Einbeziehung der Angelegenheiten Indigener in die Vorhaben der IDB festgelegt. Aufgrund der international zunehmenden Berücksichtigung indigener Belange in der EZ hat auch die IDB ihr Konzept 2006 grundlegend überarbeitet:

„The Bank’s experience has come to appreciate the needs, rights, demands, and aspirations of indigenous peoples according to their own worldview. Consequently, the Bank seeks to support sociocultural development processes that are appropriate to the economy and governance of indigenous peoples, giving priority to territorial and cultural integrity, to a harmonious relationship with the environment, and to security in the face of vulnerability, while respecting the rights of indigenous peoples and individuals. The Bank recognizes the need to consolidate conditions that enable indigenous peoples to exercise the right to participate effectively in determining their own political, economic, social, and cultural future within the framework of participation in democratic systems and of the construction of multicultural states. This policy seeks to consolidate the Bank’s role and renew its commitment to the development with identity of indigenous people.“ (IDB 2006: 1)

Der Begriff „indigenous peoples“, den die IDB ihrem Konzept zugrunde legt, weicht zunächst einmal von dem der übrigen Geber ab. Demzufolge reichen drei Kriterien aus, um den Begriff zu definieren:

- „Indigenous peoples“ sind Menschen, „who are descendants from populations inhabiting Latin America and the Caribbean at the time of the conquest or colonization“;
- “irrespective of their legal status or current residence, they retain some or all of their own social, economic, political, linguistic and cultural institutions and practices; and
- they recognize themselves as belonging to indigenous or precolonial cultures or peoples“. (IDB 2006: 1)

Auffällig ist dabei, dass auch hier das Kriterium des Diskriminiertwerdens völlig fehlt. Wie noch aufzuzeigen sein wird, bestehen aber auch noch andere Unterschiede zur Definition der Weltbank etwa oder der GTZ, die aus der Praxis der Zusammenarbeit mit Indigenen in Lateinamerika geboren sind.

In den Zielen, die sich die Bank setzt, werden diese Unterschiede zunächst noch nicht sichtbar:

„The objective of this policy is to enhance the Bank’s contribution to the development of indigenous peoples by supporting the region’s national governments and indigenous peoples in achieving the following objectives:

- (a) Support the development with identity of indigenous peoples, including strengthening their capacities for governance.
- (b) Safeguard indigenous peoples and their rights against adverse impacts and exclusion in Bank-funded development projects.” (IDB 2006: 2)

Hier wird aber bereits eine andere Gewichtung deutlich: Scheint bei der Weltbank das Interesse an der reibungslosen Durchführung der Programme und Projekte im Vordergrund zu stehen, sind für die IDB - was auch für die ADB zu gelten scheint - der Schutz und die Förderung der Indigenen vorrangig:

„The Bank will seek to support the initiatives of governments and indigenous peoples designed to promote indigenous social, economic, political, and organizational development through socioculturally appropriate activities and operations and innovative mechanisms.“ (IDB 2006: 3)

Erst an zweiter Stelle werden die für von der IDB finanzierten Vorhaben obligatorischen Sicherheitsklauseln genannt, um Indigene bei Projekten und Programmen, die nicht direkt oder ausschließlich sie betreffen, zu schützen bzw. Schaden so weit möglich abzuwenden:

„For activities and operations not specifically targeting indigenous peoples but of potential benefit to them, the Bank will promote and support the implementation by borrowing member countries or project proponents of the appropriate adjustments to address the needs and development opportunities of indigenous peoples. This includes technically feasible complementary measures to: (i) identify and target indigenous peoples that could potentially benefit; (ii) implement socioculturally appropriate and effective consultation processes with these peoples; (iii) respect the traditional knowledge, cultural heritage, natural assets, social capital, and the systems specific to indigenous peoples with respect to social, economic, linguistic, spiritual and legal systems; (iv) adapt services and other activities to facilitate access to them by indigenous beneficiaries, including equitable treatment, and, whenever feasible, adequate procedures and criteria, and programs for capacity-building and compensation of exclusion factors; and (v) design complementary measures and activities through a process of good faith negotiation with indigenous affected communities.“ (IDB 2006: 3)

Zum Maßnahmenkatalog gehören u.a.:

- „development of socioculturally appropriate solutions to increase the availability and quality of social services, particularly health and education“;
- “recognition, articulation, and implementation of indigenous rights“;
- “support for indigenous culture, identity, language, traditional arts and techniques, cultural resources, and intellectual property of indigenous peoples“;
- “strengthening of titling and physical management processes for territories, lands, and natural resources traditionally occupied or used by indigenous peoples“;
- “better access by indigenous peoples to labor, production, and financial markets, technical assistance, and information technology“;
- “capacity building“ und die Stärkung indigener Institutionen sowie
- „in natural resource management and extraction and protected area management projects, the promotion of mechanisms for appropriate consultation, participation in natural resources management, and benefit sharing by the indigenous peoples on whose lands and territories the projects are conducted“. (IDB 2006)

Wesentlicher Unterschied zu den bisher vorgestellten Konzepten ist, dass die genannten Ziele und Maßnahmen nicht nur für ‚Naturvölker am Rande der Zivilisation‘ gelten sollen, sondern - der lateinamerikanischen Realität geschuldet - gleichermaßen für Migranten/innen in den Städten, die aus indigenen Gemeinschaften stammen. Dieser Personenkreis, der in einigen lateinamerikanischen Staaten wie etwa Bolivien einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung ausmacht, wird von den Konzepten der übrigen Geber nur unzureichend erfasst, spielt für die IDB aber eine wichtige Rolle.

Nicht deutlich herausgestellt wird aber - und dies dürfte als größtes Manko zu bezeichnen sein - wie die großen indianischen Bevölkerungsgruppen wie etwa die Hochlandindianer, die oft keine kommunale Landbasis und auch selten eigene Interessenvertretungen haben, berücksichtigt werden sollen. Dabei war doch eigentlich zu erwarten, dass mit der zunehmenden Demokratisierung Lateinamerikas in dem ein oder anderen Land einmal Kandidaten, die selbst den Indigenen entstammen, oder Parteien, die Indigene repräsentieren, sich werden durchsetzen können und an die Macht gelangen.

Ungeregelt bleibt auch, welche Politik gegenüber den sogenannten Mestizos, die - je nachdem, wie die Zusammensetzung definiert ist - in vielen lateinamerikanischen Ländern die Bevölkerungsmehrheit stellen, von Machtpositionen aber oft genug ebenfalls ausgeschlossen sind, gelten soll.

3.1.5 Der Internationale Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)

Ähnlich wie die ILO hatte auch der IFAD²⁵ von Beginn an mit Indigenen zu tun, da die Zielgruppe die ärmsten Teile der Landbevölkerung darstellen. Fairerweise wird aber darauf hingewiesen, dass die heutige Berücksichtigung nicht der Offenheit einer internationalen Organisation geschuldet ist, sondern den Anstrengungen indigener Organisationen selbst. Die immer stärkere Berücksichtigung der Belange indigener Gruppen mündete noch nicht in spezielle Richtlinien, doch werden die Maßnahmen, die Indigene betreffen, regelmäßig daraufhin überprüft, ob sie mit den verschiedenen internationalen Richtlinien, besonders derjenigen anderer VN-Organisationen, kompatibel sind. So werden wiederholt – wie beispielsweise die Tagung „IFAD and Indigenous Peoples“ im Mai 2006 – Workshops durchgeführt: „The workshop provided an opportunity for IFAD staff to reflect on and react to the recommendations of the workshop and, in so doing, determine how the Fund could increase both its operational and policy engagement capacity to specifically address the issues faced by indigenous peoples.“ (IFAD 2006: 5)

Darüber hinaus ist IFAD regelmäßig auf den Workshops anderer Organisationen und Geber vertreten, um sich mit diesen auszutauschen. Statt aber daraus ein Konzept zu entwickeln, hat IFAD nur die Bereiche aufgelistet, in denen der Fonds tätig geworden ist:

“IFAD-funded projects over the years have addressed the following issues of crucial importance to indigenous peoples:

- securing access to ancestral lands and territories;
- promoting, in a culturally sensitive way, indigenous women’s capacity for autonomous action in community affairs;
- enhancing indigenous peoples’ livelihoods through sustainable natural resource management, according to their perspectives and visions;
- valuing and revitalizing indigenous knowledge systems and blending them with modern technology;
- strengthening indigenous peoples’ institutions and their judicial systems;
- supporting bilingual and cross-cultural education and promoting intercultural awareness;
- enhancing indigenous identity and self-esteem; and
- fostering culturally based microenterprises” (IFAD 2006: 2).

²⁵ Der IFAD (engl. *International Fund for Agricultural Development*) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Der Fonds entstand auf Anregung des Welternährungsgipfels von 1974.

Diese Unterstützung in Einzelfällen ist aber kein Ersatz für ein Konzept, und so verwundert es auch nicht, dass in den IFAD-Dokumenten häufig die Begriffe „ethnic minority groups“ oder „tribal groups“ als Synonyme verwendet werden. Mitunter sind auch romantisierende Töne zu hören, wie sie z.B. auch in GTZ-Papieren erscheinen und hier und da auch bei der Weltbank durchklingen:

“Many indigenous peoples’ value systems are based on a close relationship with their surroundings, which gives them a special role to play as stewards of natural resources and biodiversity. Over generations, for example, many indigenous peoples have acquired a close and unique understanding of their environments. Territories where indigenous peoples live often have considerable economic potential as sources of water, timber and high-value niche products such as medicinal plants, organic foods and other products. While these kinds of products are increasingly the focus of commercial interest, indigenous communities rarely receive a fair share of the economic benefits, and possibilities for the future are increasingly diminishing as private companies apply for patents on plants and other resources that have been traditionally used by indigenous peoples.” (IFAD 2006)

Dies klingt wieder so, als seien die eigentlichen Zielgruppen die am Rande (oder jenseits) der Zivilisation lebenden Naturvölker. Andererseits streicht der IFAD - so in einer Rede seines Präsidenten Lennart Båge auf einer Tagung in Peking im Oktober 2007 - heraus, dass eigentlich alle Minderheiten gemeint sind, die mehr oder weniger kollektiven Landbesitz haben (allerdings unter Beibehaltung der romantisierenden Sichtweise):

“Ethnic minorities in China, tribal people in India, hill people in Bangladesh, and indigenous peoples all over the world generally live in fragile ecosystems that are vulnerable to environmental degradation and climate change. In much of Asia they reside in mountain areas and uplands that lack infrastructure and social services. In many countries their cultures and socio-political systems are not acknowledged, and their institutions suffer from limited capacity and autonomy. Powerful economic actors encroach upon their territories. This threatens not only their livelihoods but also their capacity to act as stewards of biodiversity.”

3.1.6 Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)

Das *United Nations Development Programme* hat zwar zur Zeit noch kein Konzept zum Umgang mit Indigenen ausgearbeitet, aber eine Handreichung herausgegeben: *UNDP and Indigenous Peoples: A Practice Note on Engagement*. Diese Handreichung kommt einem Konzept inhaltlich nahe, wenngleich ihr höchstwahrscheinlich die Verbindlichkeit fehlt. Begründet wird das Fehlen eines offiziellen Papiers unter anderem damit, mit dem Strategiepapier *Integrating*

Human Rights with Sustainable Human Development von 1998 sei die Verankerung der Belange indigener Gruppen in der Arbeit von UNDP bereits vollzogen. Tatsächlich heißt es dort auch:

„How are human rights defined? The traditional view limits them to civil and political rights. Included among these are the right to life, liberty and security; the right not to be discriminated against on the basis of race, colour, sex, language, religion, social class or political opinion; the right to vote, freedom of speech and freedom of press; the right to be free from arbitrary invasion of privacy, family or home; and legal rights such as the right to due process of law and the presumption of innocence until proven guilty.

Increasingly, however, this traditional view is being challenged. Some say that it is too limited in scope and that a more multidimensional and holistic approach must be taken. Thus to basic civil and political rights are added crucial social, economic and cultural rights, including the right to an adequate standard of living; the right to education; the right to work and to equal pay for equal work; and the right of minorities to enjoy their own culture, religion and language. Of particular importance to this view is the protection and advancement of the rights of disadvantaged and minority groups (such as women, children and indigenous peoples).“ (UNDP 1998: 6)

An anderer Stelle wird sogar noch sehr viel deutlicher auf das Recht auf kulturelle Selbstbestimmung von Minderheiten eingegangen und fast so etwas wie eine Definition erstellt:

“§9: Rights of minorities and indigenous peoples. Among them, rights to maintain languages and cultures and rights of distinct peoples living in distinct regions to selfdetermined development and control of ancestral lands, which are often the basis of community organization, culture and ways of life“. (UNDP 1998: 19)

Hier wie auch an einer anderen Stelle werden aber die Begriffe “indigenous peoples” und “(ethnic) minorities” miteinander vermischt, so dass im Einzelfall nicht klar sein muss, wer denn damit gemeint ist²⁶.

Deutlicher ist da die Handreichung, die sich mit ihrer Definition an die gängigen von Martínez Cobo und der ILO anschließt und die üblichen Schwächen - die Selbstidentifikation als wichtigstes Definitionsmerkmal - aufweist:

„The terms ‘indigenous peoples,’ ‘indigenous ethnic minorities,’ and ‘tribal groups’ are used to describe social groups that share similar characteristics, namely a social and cultural identity that is distinct from dominant groups in

²⁶ „UNDP must develop a firm policy to ensure that its development programmes do not become vehicles for human rights abuses-for example, in a country that excludes women, indigenous people or ethnic minorities from the benefits of development“ (1998: 21)].

society. United Nations human rights bodies, ILO, the World Bank and international law apply four criteria to distinguish indigenous peoples:

- (a) indigenous peoples usually live within (or maintain attachments to) geographically distinct ancestral territories;
- (b) they tend to maintain distinct social, economic, and political institutions within their territories;
- (c) they typically aspire to remain distinct culturally, geographically and institutionally rather than assimilate fully into national society; and
- (d) they self-identify as indigenous or tribal.

Despite common characteristics, there does not exist any single accepted definition of indigenous peoples that captures their diversity as peoples. Self-identification as indigenous or tribal is usually regarded as a fundamental criterion for determining whether groups are indigenous or tribal, sometimes in combination with other variables such as ‚language spoken,‘ and ‚geographic location or concentration.‘ (UNDP o.D.: 1f.)

Im Rahmen der *Second Decade for the World's Indigenous Peoples 2005-2014* der Vereinten Nationen hat UNDP speziell ein Programm für indigene Gruppen in Asien aufgelegt, die *Regional Initiative on Indigenous Peoples' Rights and Development in the Asia Pacific* (RIPP). 2004 wurden unter dem Namen *Regional Initiative on Strengthening Policy Dialogue on Indigenous, Highland and Tribal Peoples' Rights and Development* (RIPP) erste Maßnahmen durchgeführt. Dabei wurden folgende Ziele formuliert:

- “to strengthen policy dialogue on indigenous peoples’ rights and sustainable development;
- to build networks and facilitate information sharing amongst indigenous peoples;
- to support capacity development of all stakeholders.”

Ergebnisse liegen noch nicht vor bzw. werden in den vorliegenden Jahresberichten (so auch im aktuellen Bericht 2008) nicht speziell aufgeführt oder auch nur erwähnt.

3.2 Bilaterale Geber

3.2.1 Die Danish International Development Agency (DANIDA)

Bereits 1994 hatte Dänemark seine erste *Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples* vorgelegt, die unter Mitarbeit von Vertretern indigener Organisationen ab 2000 überarbeitet wurde. DANIDA schließt sich damit politisch an das

Konzept der ILO bzw. die Martínez Cobo-Definition an. Bei der Benennung der Zielgruppen werden zwar einmal „indigenous peoples“ und „ethnic groups“ gleichgesetzt, das Strategiepapier macht aber durch die Aufzählung von Kriterien, die nach Ansicht der dänischen Regierung indigene Gruppen charakterisieren (1. „Self-identification as indigenous“, 2. „Historical continuity with pre-colonial societies“, 3. „Strong link to territories“, 4. „Distinct social, economic or political systems“, 5. „Distinct language, culture and beliefs“, 6. „Form non-dominant sectors of society“), unmissverständlich deutlich, dass allein diese und nicht alle ethnischen Minderheiten gemeint sind.

Grundlegendes Prinzip der dänischen Zusammenarbeit mit Indigenen ist das Recht auf Selbstbestimmung, wie es in der Resolution 1514 (XV) des VN-Sicherheitsrates von 1960 (*Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*) definiert ist:

„The right to self-determination is the most important demand of the indigenous peoples' own organisations in both the national and international context. The right to self-determination as distinct peoples is regarded as the fundamental right, which is the basis for a broader recognition of culture, language, religion and other issues. [...] This collective right constitutes a necessary framework for protecting indigenous people's individual human rights, including the specific rights of women and children. [...]

In order to be consistent with the overall right to self-determination, development cooperation should respect the following principles:

- Right to full and free participation
- Right to free prior informed consent” (Danida 2004: 11).

Dänemarks Konzept, das sich wie die meisten anderen explizit an der ILO-Konvention orientiert, bietet dennoch einen interessanten eigenen Ansatz, da es auf der höchsten Ebene der internationalen Organisationen und Vereinbarungen ansetzt. An erster Stelle der fünf die dänische Strategie bestimmenden Grundelemente steht denn auch: „Strengthening of indigenous peoples' rights through international processes” (Danida 2004: 8).

Dänemark setzt sich damit nicht nur dafür ein, dass die Rechte indigener Völker in allen internationalen Vereinbarungen berücksichtigt werden, sondern unterstützt auch die Partizipation indigener Selbsthilfeorganisationen an internationalen Verhandlungen bzw. in internationalen Gremien und Foren wie dem *UN Permanent Forum for Indigenous Issues* oder UNHCR und ILO.

Konsequenterweise sind Grundelemente der dänischen Politik die Einbindung der Belange indigener Völker in die bilaterale (2.) und multilaterale EZ (3.). Letzteres geschieht beispielsweise durch die Einbringung des dänischen Standpunktes in die Arbeit von Weltbank oder UNDP. Da Dänemark seine Entwicklungszusammenarbeit auf 15 Partnerländer konzentriert und dabei hauptsächlich

die jeweils nationalen PRSP-Prozesse durch Programmfinanzierung (SPS) unterstützt, liegt auch in der bilateralen EZ das Schwergewicht des dänischen Engagements für Indigene im Politikdialog mit den Partnerregierungen.

Da nach DANIDAs Erfahrungen in einigen Ländern die Interessen indigener Gruppen in direktem Konflikt mit zu nationalen Interessen oder den Interessen Dritter stehen, sind die Berücksichtigung der Rechte indigener Gruppen in der nationalen Gesetzgebung sowie die Berücksichtigung indigener Interessen für Dänemark von höchster Priorität:

„The direct participation of indigenous peoples in the definition of priorities for bilateral cooperation is therefore a necessary starting point to ensure further reflection on indigenous rights in the programmes, where relevant. Involving indigenous organisations and structures is a way of validating their legitimacy and building capacity in the process. It is through such processes that bilateral cooperation can potentially strengthen indigenous peoples' rights and capacity to self-determination. If indigenous peoples' traditional government structures are not actively involved in the implementation strategies employed, there is an inherent risk of a de facto undermining of the legitimacy and capacity of such institutions.“ (Danida 2004: 22)

Konkret bedeutet dies:

- „SPS should, where possible, be designed with sufficient flexibility to allow for full participation of the indigenous peoples in the identification, design, implementation and operation of concrete interventions. This will directly improve their livelihoods and ensure that felt needs are met and ownership obtained.
- Partner countries' commitment to respect for indigenous peoples' collective and individual rights should be direct. Sector Programme Support documents should, where possible, outline benchmarks for the inclusion of indigenous peoples and concrete indicators for performance. These should be shared with indigenous peoples in order to facilitate a common assessment of results.
- The mechanisms for consultation with indigenous peoples in bilateral cooperation should be strengthened in general [...].“ (Danida 2004: 22)

Da indigene Gruppen in vielen Fällen direkte Unterstützung - „capacity building through training and education“ (Danida 2004: 23) - für eine erfolgreiche Partizipation im Entwicklungsprozess und den Dialog mit der Politik im Allgemeinen benötigen, lautet das vierte Grundelement von DANIDAs Strategie „Cooperation with indigenous peoples' organisations, IPOs, and NGOs“. Dies wird u.a. durch folgende Maßnahmen umgesetzt:

- “Support to indigenous peoples’ lobbying and campaigning for indigenous peoples’ rights at national and international levels.
- Strengthening the administrative, technical and political capacity of indigenous peoples’ organisations and networks to actively participate in relevant local, regional, national and international fora dealing with issues related to their rights, self-determination, trade agreements, environmental aspects and other matters of concern.
- Cooperating with specific Danish sector programmes at the local level where relevant in order to enhance the awareness and capacity to include indigenous peoples.
- Carrying out specific indigenous peoples’ projects in cases where indigenous peoples’ rights, needs and priorities cannot be addressed by the Danish sector programmes, i.e. in programme countries and non-programme countries, either through the local grant authority, the Human Rights and Democratisation Framework, or the NGO window.“ (Danida 2004: 23f.)

Das fünfte und letzte Grundelement von Dänemarks Strategie liegt wiederum eher außerhalb der ‚traditionellen‘ EZ („Consideration of indigenous peoples in economic and trade related issues“), da hierzu neben der Bewahrung der traditionellen Wirtschaftsweise und der Sicherung von Landtiteln auch wiederum die Einflussnahme auf höchster Politikebene (z.B. über die WTO) gehört.

3.2.2 Die Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad)

Norwegen hat 2004 mit seinen *Guidelines for Norway’s Efforts to Strengthen Support for Indigenous Peoples in Development Cooperation*, die auf dem *Follow-up Plan for Development Cooperation with Indigenous Peoples* von 1999 basieren, seine Politik zur Unterstützung indigener Völker festgeschrieben. Bereits 1983 etablierte das norwegische Außenministerium mit seinem *Programme for Indigenous Peoples* den ersten Plan zur Unterstützung indigener Organisationen in Lateinamerika (Guatemala, Chile, Peru, Paraguay und Brasilien). Die Richtlinien von 2004 basieren - wie auch die Definition der indigenen Völker - im Wesentlichen auf der ILO Convention No. 169, die Norwegen wie auch Dänemark als einige der ganz wenigen europäischen Staaten ratifiziert haben²⁷.

Stärker als die Konvention Nr. 169 grenzt das norwegische Konzept aber die Indigenen („Urbevölk“) von numerischen Minderheiten ab und lässt die Stammesvölker gleich außen vor:

²⁷ Beide Staaten haben - dies sei hier am Rande erwähnt - selbst „indigene“ Bevölkerungsgruppen innerhalb des eigenen Staatsterritoriums.

„Indigenous peoples are usually in the minority in a country, but this does not always apply. In several countries in Latin America, indigenous peoples account for a large majority of the population.“ (Norad o.D.: 5)

Prägend für das norwegische Konzept waren die Erfahrungen mit der eigenen indigenen Gruppe der Saami, deren Organisationen auch maßgeblich an der Erarbeitung der neuen Richtlinien mitgewirkt haben und in die EZ mit indigenen Organisationen eingebunden werden. Regionaler Schwerpunkt der Arbeit mit Indigenen ist nach wie vor Lateinamerika, obwohl sich Norad in den letzten Jahren bemüht, die Unterstützung Indigener auch auf Asien und Afrika auszudehnen. In der Begründung seiner Schwerpunktsetzung ist Norad aber ungewöhnlich ehrlich:

„Norway’s broad-based efforts for indigenous peoples in Latin America must be regarded as a result of the large number of relatively clearly definable indigenous groups on that continent, plus the fact that national framework conditions for cooperating with indigenous groups have improved because many Latin American countries have ratified ILO Convention No. 169. In Africa and Asia it has been far more difficult to define indigenous peoples, and the political conditions have often made it more difficult to work with indigenous peoples on these continents.“ (Norad o.D.: 12)

Inhaltlicher Schwerpunkt ist die Stärkung der indigenen Selbstorganisationen und damit die Stärkung der Zivilgesellschaft. Dies ist kongruent mit der Ausrichtung der gesamten norwegischen EZ, die einem „human rights-based approach“ verfolgt, welcher der Prämisse unterliegt, dass Entwicklung und Menschenrechte unentwirrbar miteinander verwoben sind:

„In simplified form, a human rights-based approach means that human rights norms provide the basis for identifying and defining the objectives for development. Human rights norms mean the rights that are laid down in international conventions, which regulate the relationship between the State and the individual. They contain norms that the State has committed itself to conform to and rights that individuals can demand be fulfilled. A human rights-based approach entails a conscious choice of partners, and support for civil society organisations must be evaluated on the basis of their possibilities for social mobilisation and for playing a proactive role vis-à-vis the State. [...] The key concepts in a human rights-based approach are the responsibility of the State, the empowerment and participation of individuals/groups, non-discrimination of individuals and focus on vulnerable groups.“ (Norad o.D.: 11)

Indigene Völker bieten sich dabei für Norad als Zielgruppen besonders an, da sie in großem Maße Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind und gleichzeitig oft zu den ärmsten Bevölkerungsgruppen in ihren Ländern gehören, was als Begründung allerdings wenig überzeugend klingt, da Norad die Verknüpfung

von (der Vorenthaltung von) Menschenrechten und Armut als Ansatzpunkt für die norwegische EZ insgesamt ansieht, mit der Stoßrichtung, dass einerseits die Verwirklichung der Menschenrechte auch Armutsbekämpfung bedeutet und andererseits mit der Bekämpfung von Armut auch wesentliche Menschenrechte garantiert bzw. hergestellt werden können. Der Anteil an den Gesamtmitteln der norwegischen EZ betrug daher 2002 auch nur 4,8% und 2003 5,4%, wobei dies nur die ‚spezifische‘ Unterstützung Indigener betraf, bei denen diese also die Zielgruppe darstellten, während die Mittel, die für den sogenannten ‚integrated support for indigenous peoples‘, bei dem diese nur einen Teil der Zielgruppe darstellen, aufgewendet werden, nicht beziffert werden können.

Die ‚specific assistance for indigenous peoples‘ wird größtenteils über norwegische NRO abgewickelt, darüber hinaus aber auf verschiedenen Wegen durchgeführt:

„Specific assistance for indigenous peoples is channelled, directly and indirectly, through the actors and channels that appear to be the most appropriate and effective in each context. This includes assistance channelled through Norwegian non-governmental organisations, Norwegian indigenous organisations, international organisations, Norwegian embassies, UN agencies and multilateral organisations. An important part of Norway’s assistance to promote the rights of indigenous peoples is also channelled directly to indigenous organisations in Latin America. [...] Nevertheless, the common denominator for most of these actors is that, over a long period of time, they have established important cooperative relationships with local indigenous organisations and have acquired valuable knowledge of countries and regions.“ (Norad o.D.: 12f.)

Wie auch Dänemark versucht Norwegen in internationalen Organisationen und Gremien ein Fürsprecher für die Indigenen zu sein, z.B. im Rahmen der Arbeit der Weltbank, der VN *Working Group on Indigenous Populations*, der VN *Working Group on the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* und in anderen Foren.

3.2.3 Die Canadian International Development Agency (CIDA)

Außer dem sehr allgemein gehaltenen, von Alan R. Emery 2000 verfassten Papier *Integrating Indigenous Knowledge in Project Planning and Implementation* - gemeinschaftlich herausgegeben von CIDA, ILO und der Weltbank und eigentlich nur eine Anleitung zur Umsetzung von deren Richtlinien - verfügt Kanada über kein eigenständiges Konzept zum Umgang mit Indigenen, hat aber ein, wenn vom finanziellen Umfang her gesehen auch eher bescheidenes, Programm aufgelegt, welches in dieser Form als einmalig gelten dürfte. Dabei werden die

in Kanada *First Nations* genannten indigenen Gruppen der Indianer und Inuit, die selbst jahrzehntelang hart um die Anerkennung ihrer Rechte (besonders der Landrechte, die in der ursprünglichen Fassung des *Constitution Act* von 1982 verloren gehen sollten) kämpfen mussten und sie erst durch die Anrufung der Weltöffentlichkeit während der 1980er Jahre auch durchsetzen konnten, nun selbst in die EZ mit indigenen Gruppen in Lateinamerika eingebunden. Dieses *Indigenous Peoples Partnership Programme in the Americas* (IPPP) hat CIDA 2001 eingerichtet. Die Grundidee ist, indigene Organisationen in Lateinamerika durch indigene Organisationen in Kanada unterstützen zu lassen. Dieses Pilotprogramm, das ursprünglich mit 10 Millionen kanadischen Dollar ausgerüstet war und bis März 2008 laufen sollte, ist erst einmal bis März 2011 verlängert worden:

“This responsive program provides opportunities to create durable partnerships and supports initiatives conceived by both Indigenous organizations in the LAC region [Latin America and the Caribbean] and their Canadian Aboriginal partners. These partnerships will contribute to the sustainable development of Indigenous peoples in the LAC region through an exchange of knowledge, experience, expertise, and existing models. [...] Partnerships are a means of contributing to improved well-being of Indigenous Peoples (IPs) in the LAC region through projects that enhance the capacity of local organizations and communities to become self-sufficient. They also have an intrinsic value for the social, cultural, and indigenous knowledge exchanges that take place and for the friendships that are formed.”

Oberziel des Programms ist die Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung für die Zielgruppe der Indigenen in Lateinamerika. Spezifische Ziele sind:

- “build the capacity of LAC IOs by ensuring local ownership and leadership of the development process by Indigenous people;
- promote the exchange of Canadian Aboriginal experience, knowledge, and expertise with LAC IOs;
- facilitate the development of mutually beneficial partnerships between Canadian Aboriginal organizations and LAC IOs and communities;
- contribute to an increased international role for Canadian Aboriginal organizations in the development of Indigenous people through a responsive and flexible mechanism; and
- improve the social and economic well being of Indigenous communities in LAC.” (CIDA o.J.)

Der Begriff ‘Partnerschaft’ ist dabei wörtlich gemeint, indem beide Partnerorganisationen gemeinsam den Projektablauf gestalten, wobei folgende Sektoren abgedeckt werden können:

- “community development;

- health and education;
- economic, micro-enterprise, and labour-market development;
- governance, justice, human rights, and conflict resolution;
- natural resource and land management;
- environmental management;
- youth leadership development;
- research and safeguarding of traditional knowledge; and
- information and communication technology and connectivity.”

Wichtig ist für die kanadische Seite dabei der Wissens- und Erfahrungsaustausch, der zwischen den Partnerorganisationen stattfindet, und die indigenen Organisationen in Lateinamerika dazu befähigen soll, nicht nur effektiv ihre Rechte auf nationaler Ebene geltend zu machen, sondern sich auch auf dem internationalen Parkett bewegen zu können. Ein wichtiges Element sind dabei gemeinsam durchgeführte Workshops und Trainingseinheiten.

IPPP ist dabei nur die größte Einzelmaßnahme. Daneben gibt es weitere Programme und Projekte der bilateralen EZ, deren Zielgruppen Indigene in Lateinamerika darstellen, auch sind neben CIDA weitere staatliche Stellen, aber - als weiterer innovativer Versuch - auch Wirtschaftsverbände und einzelne Unternehmen eingebunden („Industrial Cooperation Program“, „Institutional Cooperation Program“).

3.2.4 Andere bilaterale Geber

Inwieweit auch andere bilaterale Geber eine verstärkte Berücksichtigung der Belange indigener Völker planen oder bereits durchführen, konnte nicht mit Sicherheit festgestellt werden, da im Rahmen der Recherche keine persönlichen Besuche bei den Institutionen durchgeführt wurden. Auf schriftliche Anfrage wurde zumeist nur das Fehlen von Konzepten oder veröffentlichten Erfahrungsberichten bestätigt.

Die *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID) hat offensichtlich ein Strategiepapier mit dem Titel *Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas* im August 2006 erarbeitet, dieses ist derzeit aber nicht unter der Internetadresse der AECID abrufbar, auch konnte nicht festgestellt werden, ob bereits Erfahrungsberichte dazu vorliegen.

Sowohl die schweizerische *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit* (DEZA) als auch das englische *Department for International Development* (DFID) haben derzeit noch kein eigenes Konzept entwickelt, auch gibt es keine

Erwähnung indigener Völker oder ethnischer Minderheiten in anderen Konzepten oder Strategiepapieren. Dies deutet auf nur geringe Aktivitäten im Bereich der Zusammenarbeit mit indigenen Völkern hin.

Gleiches gilt auch für das niederländische *Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking* (DGIS). Offensichtlich gibt es aber eine engere Zusammenarbeit mit der auf Indigene spezialisierten NRO *Forest Peoples*.

Für die *Swedish International Development Cooperation Agency* (Sida) stellen Indigene ein Querschnittsthema dar, auch wenn es noch kein eigenständiges Konzept gibt.

3.3 Zusammenfassende Auswertung

Bei den wenigen Konzepten und Strategiepapieren, die bislang erarbeitet worden sind und die sich meist aufeinander beziehen, geht es letztendlich nicht um den Erhalt der Indigenen Völker in ihrem jetzigen gesellschaftlichen Zustand und den Schutz ihrer Kultur um jeden Preis. Es geht stets um die jeweilige nationale Entwicklung eines Partnerlandes unter dem überwölbenden Oberziel der Armutsbekämpfung.

Welche Rolle die Indigenen in diesem Prozess spielen respektive spielen sollen, ist trotz aller Gemeinsamkeiten zumindest nuancenhaft verschieden und bildet ein Kontinuum zwischen selbstbestimmter Entwicklung als dem einen Pol bis zur Forderung, negative Auswirkungen auf Indigene durch Vorhaben der nationalen Entwicklung möglichst gering zu halten, als dem anderen Endpunkt.

Die erste, besonders weitgehende Position der gezielten, speziellen Förderung von Indigenen wird - wenn auch recht folgenlos - von der ILO vertreten. Die Konvention Nr. 169 hatte zwar eine Vorbildfunktion für alle folgenden Politikpapiere, doch ist sie von der überwiegenden Zahl der Staaten bisher nicht unterzeichnet worden. Die Forderung nach kollektiven Sonderrechten für Indigene, die über die allgemeinen Menschenrechte hinaus gehen, ist dabei zu Recht umstritten.

Alle bisherigen Versuche - wie die Politik der *Affirmative Action* in den USA - staatlicherseits eine positive Diskriminierung zu verordnen, müssen allein aus dem Grund als gescheitert betrachtet werden, dass sie nicht nur nicht zu der Verbesserung der Lebensbedingungen benachteiligter Gruppen beigetragen, sondern auch einigen sozialen Unfrieden gestiftet haben (s. Rubio 2001, Greene 1989). Spätestens seither gilt, dass kollektiv gewährte Sonderrechte nicht nur die anvisierte Zielgruppe, sondern auch allerhand Neider, die ihrerseits Sonderrechte einfordern, sowie Trittbrettfahrer, die ebenfalls profitieren wollen, mobilisieren. Diese Art der Politik hat daher in der Vergangenheit immer dazu ge-

führt, dass sich die angeblichen Angehörigen der zu begünstigenden Minderheit innerhalb kürzester Zeit vervielfacht haben.

Demgegenüber hat die Politik der Weltbank - die sich gegenüber den Forderungen der indigenen Organisationen am weitesten zurückhält und das andere Extrem auf dem oben angesprochenen Kontinuum darstellt - sicherlich die größere Wirkung, was die Berücksichtigung der Indigenen in der internationalen EZ betrifft. Es sei an dieser Stelle herausgestellt, dass eine der derzeit wichtigsten feststellbaren Wirkungen diejenige ist, dass die Probleme der Indigenen weltweit wahrgenommen werden und sich der Konsens durchgesetzt hat, dass die Verbesserung ihrer als besonders benachteiligt anzusehenden Situation Ziel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sein muss.

Zumindest die Asian Development Bank hat aber feststellen müssen, dass sie sich zu undifferenziert an das Konzept der Weltbank angelehnt hat, was für die konkrete Arbeit nicht förderlich war. Alle bisherigen Strategiepapiere hatten zu sehr die lateinamerikanische Situation im Blick, die Problemlage der ethnischen Minderheiten in Asien stellt sich jedoch oft gänzlich anders dar - und bedarf daher anderer Strategien (man darf daher auf das für März 2009 angekündigte neue Strategiepapier der ADB gespannt sein).

Aber auch die Weltbank musste feststellen, dass eine allzu umfassende und wenig spezifische Definition des Objektbereichs als Grundlage zur Durchsetzung eines - auch noch so guten oder auch nur gut gemeinten - Strategiepapiers nicht ausreicht. Die Projektmitarbeiter vor Ort müssten konkretere Anhaltspunkte haben, wen sie als Indigene betrachten müssen und wen nicht (World Bank 2003). Dies ist aber nur aufgrund einer präzisen Definition möglich, die zudem umfassender ist als das bislang allein an Lateinamerika ausgerichtete Indigenen-Konzept. Allerdings gibt es auch gute Gründe gegen eine solche Definition, die in Abschnitt 4 besprochen werden.

Andererseits haben die beiden angesprochenen Evaluationen (World Bank 2003, ADB 2007), die als erste Erfahrungsberichte über die verbesserte Berücksichtigung indigener Völker zur Verfügung stehen, gezeigt, dass (1.) die jeweils spezifische Situation eines Partnerlandes wie auch die spezifische Situation der betroffenen Minderheiten im Vorfeld eines Vorhabens genau zu untersuchen sind und (2.) nach bisherigen Erkenntnissen die größtmögliche Partizipation der Betroffenen den Schlüssel zum Erfolg eines Vorhabens darstellt.

4. Herausforderungen der bisherigen Praxis

4.1 Verbreitete Probleme beim Umgang mit benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen aus Sicht der EZ

4.1.1 Allgemeine Probleme der Zielgruppenerreichung

Die Berücksichtigung indigener Gruppen bzw. benachteiligter sozio-kultureller Gruppen in der deutschen staatlichen Zusammenarbeit erfolgt quantitativ, bezogen auf die Häufigkeit der Projekte, in denen diese Zielgruppen explizit benannt werden, am häufigsten in Lateinamerika. Hier erfolgt auch qualitativ, d.h. hinsichtlich der Untersuchungstiefe bei Planungen und Implementierung, die mit Abstand breiteste Auseinandersetzung mit Indigenen.

Relativ überraschend hat die Befragung im BMZ und bei den DO ergeben, dass Indigene bzw. benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen auch in der Zusammenarbeit mit asiatischen Ländern von teilweise großer Bedeutung sind, ohne dass sie hier aber mit der Systematik, wie sie für Lateinamerika in der Regel erfolgt, berücksichtigt werden.

Mit Blick auf Afrika ist allen Mitarbeitern/innen der Regionalabteilungen in BMZ und DO bewusst, dass es hier viele ethnische Minderheiten gibt. Zudem wird die Tatsache, dass ein afrikanischer Partnerstaat viele ethnische Gruppen innerhalb seiner Grenzen beheimatet, in Länderdokumenten fast immer angeführt. Im Widerspruch hierzu findet jedoch die Minderheitenthematik nur selten in der Länder- und Programmarbeit besondere Berücksichtigung, d.h. aus den bekannten Tatsachen werden keine Konsequenzen gezogen bzw. dies bisher nicht für notwendig erachtet.

Eine Kernthese dieser Untersuchung ist, dass sich benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen nicht nur aufgrund ihrer ökonomischen, sozialen, rechtlichen und politischen Marginalisierung innerhalb der Zielgruppe/n der EZ verlieren, sondern besonders häufig trotz ihrer Existenz in Programmgebieten keinen Zugang zu den Förderleistungen der EZ erhalten. Dabei sind, wie in anderem Kontext bereits festgehalten, benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen besonders häufig innerhalb der Gruppe der Armen und noch stärker unter den extrem Armen zu finden. Diese Nichtberücksichtigung zumindest eines Teiles der Armen wiederum führt dazu, dass die Erreichung der Oberziele der EZ, die zumindest in den HIPC-Ländern²⁸ und den Ländern mit niedrigem Einkommen weiterhin in der Armutsbekämpfung liegen, erheblich beeinträchtigt wird. Gerade mit Blick auf

²⁸ Um sicherzustellen, dass die Entschuldung im Rahmen der Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiative der Bekämpfung der Armut zugute kommt, wurde diese auf dem Kölner G7/8-Gipfel 1999 in ein umfassendes Konzept der Armutsbekämpfung eingebettet, dessen Kern die Erarbeitung und Umsetzung länderspezifischer Strategien der Armutsbekämpfung ist. Diese Strategien (Poverty Reduction Strategy Papers) verlangen eine Priorisierung und Konzentration der externen Unterstützung auf die vom Partner gesetzten PRSP-Schwerpunkte. PRSP selbst sind, wie aus dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung hervorgeht, verbindliche Planungsinstrumente für die deutsche EZ.

MDG 1 (Halbierung der Armut bis 2015) hat dies unter Umständen erhebliche negative Einflüsse auf die Wirkungen der EZ an sich.

Warum spielen benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen in Konzepten und Maßnahmen so häufig keine Rolle? Ein Faktum – neben der unbestreitbaren Tatsache, dass sie eben benachteiligt und diskriminiert werden - scheint hierbei zu sein, dass sie nicht „auffallen“ (s.u.). Immer wieder verzichten EZ-Vorhaben als Folgeprojekte, als Vorhaben eines „bereits in ähnlicher Situation durchgeführten Typs“, aber auch als scheinbar zielgruppenferne Neuvorhaben auf sozio-ökonomische bzw. sozio-kulturelle Untersuchungen. Oft wird auch die (beschränkte) bekannte Information über ein Gebiet aus anderen Studien weiterverwertet und als hinreichend angesehen. Da in den vergangenen Dekaden benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen keine große Bedeutung innerhalb der Planungen hatten, sind entsprechende Unterlagen zumeist jedoch unvollständig und kaum jemand in den DO macht sich die Mühe, ethnologische Studien zu Rate zu ziehen. Diese würden vermutlich auch in den meisten Fällen nicht weiterhelfen, da sie für den Zweck der Projektplanung häufig nicht unmittelbar verwendbar sind²⁹.

Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen entgehen bisher aber auch vielen wirklich durchgeführten Studien. Wonach man aber nicht sucht, das kann man natürlich auch nicht finden. Wer sich in einer Region nur wenig auskennt, der wird beispielsweise in dem betreffenden Gebiet außerhalb ihrer jahreszyklischen Residenzzeiten keine Nomaden „entdecken“. Dieser Fall kommt in der Praxis in der afrikanischen Sahelzone sehr häufig vor und führt zu einer fast als systematisch zu bezeichnenden Vernachlässigung von Tuareg (etwa im südlicheren Haussaland des Niger und Nord-Nigerias) und Fulbe oder anderer Nomaden bzw. Transhumantes (in fast allen Sahelstaaten) bei regionalen Planungen.

Auch Gruppen sesshafter Ackerbauern entgehen regelmäßig der Aufmerksamkeit von Gutachtern. Ihre Kultur und ihre Lebensbedingungen mögen sich zwar teilweise erheblich von denen der Mainstream-Gesellschaft unterscheiden, indes vielleicht nicht in einer so auffallenden Weise, dass sie bei den üblicherweise verwendeten Erhebungsverfahren von Basisdaten als abweichend auffallen. Im Folgenden seien daher einige sozio-kulturelle Faktoren angeführt, die besonders häufig entweder nicht erkannt werden oder nach denen man angesichts der Fixierung auf die Mainstream-Kultur (cultural bias) nicht sucht. Die Liste ist nur als beispielhaft zu verstehen und umfasst nur einen sehr kleinen Ausschnitt möglicher Merkmale.

²⁹ Ein Vorwurf wegen Ignorierung der teilweise wissenschaftlich hervorragenden ethnologischen Untersuchungen kann erst dann gemacht werden, wenn diese auch im Fall von in Auftrag gegebenen sozialwissenschaftlichen Arbeiten (z.B. Zielgruppenanalysen) unberücksichtigt bleiben.

4.1.2 „Es fehlt die Lupe...“ – Die Suche nach benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen

Politische Faktoren:

Bei der politischen Struktur zeigt sich bei (benachteiligten) sozio-kulturellen Gruppen oft das Problem geringer zentraler Machtstrukturen, was erhebliche Anforderungen an die Suche nach tatsächlichen legitimen politischen Führern/innen bzw. Führungsinstanzen stellt. So zeigt sich die tatsächliche Machtausstattung oft erst bei längerer Begegnung, wenn es nämlich um die Umsetzung von Ankündigungen geht: „Ich werde Arbeitskräfte mobilisieren“, „Wir werden das Geld für die Eigenbeteiligung sammeln“ oder „Unsere Frauen werden ein Komitee bilden“ sind hier typische Aussagen, die es zu verifizieren gilt³⁰.

Es gibt allerdings keinen Grund, die Suche nach legitimen Führern/innen, und zwar auf den unterschiedlichsten Ebenen, zu unterlassen, nur weil es sich um soziale Gruppen mit einer anderen als der „üblichen“, d.h. dominierenden politischen Struktur handelt und sie deshalb besonders diffizil ist. Diese „Suche“ müsste auf der Grundlage der jeweils vorgefundenen sozio-politischen Organisation erfolgen und mit berücksichtigen, was jeweils unter „Repräsentanz“ und „legitim“ verstanden wird. Dabei ist insbesondere auch zu bedenken, dass Führerschaft oft sehr flexibel sein kann und sich am jeweiligen Kontext ausrichtet. So ist nicht gleich jedem/r zu glauben, der / die sich augenfällig als Führungspersönlichkeit präsentiert.

Es kann an dieser Stelle z.B. darauf hingewiesen werden, dass es in der Vergangenheit - so in den 80er Jahren in Kanada - zur Gründung von Pseudo-NRO gekommen ist, Verbänden bestehend aus Vertretern/innen von Indigenen / benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen, die angeblich die Interessen aller Indigenen / Minderheitenangehörigen eines Landes vertreten wollten und von der Regierung Kanadas als einzige ‚legitime‘ Vertretung anerkannt wurden. Tatsächlich standen diese „NRO“ aber auf der Gehaltsliste der Regierung, um deren Politik nur abzusegnen.

Bereits die Tatsache, dass es oft eben keine klaren Hierarchien gibt, lässt erahnen, dass, wenn klare Aussagen und Verpflichtungen seitens der Repräsentanten/innen der Zielgruppe vorher fehlen, später Projekte vor erheblichen Herausforderungen bezüglich der Nachhaltigkeit stehen könnten. Daher ist eine genaue Kenntnis der politischen Struktur auch ein Beitrag zur Sicherung der Nachhaltigkeit, um zur richtigen Zeit die richtigen Personen ansprechen bzw. diese bereits in Planungen einbinden zu können.

Was sich auf Programmebene bereits als schwierig erweist, nämlich in einem sehr heterogenen Gebiet gerade auch die Repräsentanten der unterprivilegierten Gruppen zu erreichen, bedeutet für die nationale Ebene natürlich eine noch grö-

³⁰ Diese Beispiele wurden als besonders plakativ ausgewählt und dürfen nicht als Beiträge zur Sozialtechnologie missverstanden werden.

ßere Herausforderung. Andererseits ist das Argument recht schwach, der Aufwand für eine breit angelegte Untersuchung sei zu groß, wenn einer nationalen Minderheitenanalyse (im Kontext einer sozio-kulturellen Untersuchung, die eine Reihe weiterer wichtiger Informationen liefern würde) mit einem Kostenaufwand von 100.000 oder auch 200.000 EUR ein armutsorientiertes Portfolio von 30 oder 50 Mio. EUR gegenübersteht. Im Übrigen ist die Legitimitätsfrage (Wer vertritt die Armen / Minderheiten?) die mit Abstand schwierigste. Informationen zu vielen der folgenden sozio-kulturellen Faktoren sind weitaus leichter in Erfahrung zu bringen.

Soziale Struktur und Gender:

Nicht-Auffallen ist ein wichtiges Prinzip im Leben vieler benachteiligter soziokultureller Gruppen. Immer wieder werden ihre Vertreter/innen daher prinzipiell negieren, überhaupt einer Minderheit anzugehören. Angst vor Repressionen ist der Hauptgrund für dieses Verhalten, was dazu führen kann, dass sich Unterdrückte zu ihrer Situation nicht bekennen.

Was die soziale Organisation bzw. Schichtung betrifft, so können extreme Hierarchien, basierend z.B. auf Senioritätsprinzipien, Kastenzugehörigkeit oder dem Ausschluss von Frauen von öffentlichen Belangen, zumindest aber der Kommunikation in der Öffentlichkeit, vielleicht benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Minderheiten an sich ansprechbar machen, aber die Masse ihrer Angehörigen von den Kontakten ausschließen. Die betreffende Gruppe ist dann vielleicht statistisch in einer Studie erfasst und einzelne Meinungen sind registriert, aber die gesellschaftlichen Realitäten der betreffenden Gruppe bleiben letztendlich unbekannt.

Darüber hinaus führt die bei Indigenen und benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen oft anzutreffende atomistische Struktur oft auch zu einer großen Bandbreite an Verhaltenseinstellungen gegenüber die Gruppe betreffende Veränderungen. Während viele Mitglieder benachteiligter sozio-kultureller Gruppen Assimilations- und Mobilitätsbestrebungen an den Tag legen bzw. diese zumindest ihren Kindern nahelegen, um eben den Benachteiligungen, welche die Zugehörigkeit zu ihrer Minderheitengruppe mit sich bringen, entfliehen zu können, gibt es andere Individuen, die den Status quo erhalten wollen und wieder andere, deren Orientierungen in die (vermeintlich bessere) Vergangenheit gerichtet sind. Zwischen diesen Extrem gibt es die verschiedensten Nuancen und - was die Meinungserfassung unter Minderheiten oft so schwierig macht - die Wechsler, die heute diese und morgen jene Strategie bevorzugen oder auch gänzlich unentschlossen sind, eine Haltung, die möglicherweise gerade auf die große Benachteiligung und Bevormundung, denen Indigene und Minderheitenangehörige oft ausgesetzt sind, zurückzuführen ist.

Tatsächliches Verhalten kann in erheblichem Umfang von Äußerungen zum beabsichtigten Verhalten abweichen. Um z.B. nicht im Widerspruch zur Mainstream-Kultur zu stehen, können Vertreter/innen einer benachteiligten sozio-kulturellen Gruppe Meinungen vertreten, die im Widerspruch zu den weiterhin geltenden sozialen Normen und daraus abgeleiteten Zwängen oder dem faktischen Verhalten stehen. Im Zweifelsfalle werden später dann die Normen doch eingehalten.

Allein Sprachprobleme behindern immer wieder die Kommunikation mit Frauen als Minderheitenangehörige. Adivasi-Frauen sprechen zum Beispiel in Indien häufig nicht einmal die regionale Verkehrssprache, sondern nur ihre eigene Sprache. Sie vertrauen aufgrund schlechter Erfahrungen oft auch keinen Fremden, so dass sensible Themen bei Übersetzern/innen, die nicht der eigenen Kultur angehören, oder zu denen kein ausreichendes Vertrauensverhältnis besteht, nicht angesprochen werden.

Informationen zur Gender-Situation von Frauen durch Männer können erheblich von der Realität abweichen und zwar sowohl was die positive wie die negative Darstellung der Situation betrifft³¹. Entsprechend sollten auch in schwierigen Situationen Frauen von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen bzw. ihre Vertreter/innen selbst befragt werden, auch wenn dies den Aufwand einer Untersuchung erhöht.

Wirtschaft:

Die Tatsache, dass die Wirtschaftsform von Minderheiten oder Indigenen oft grundverschieden von denen der herrschenden Bevölkerungsteile ist (Bauern oder Landarbeiter gegenüber städtischen Wirtschaftsformen oder sogenannte Middleman Minorities mit ganz spezifischen Berufen wie Schmiede oder Händler), darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Wirtschaftsformen vieler Minderheiten auf den ersten Blick kaum von jener der jeweils dominanten Gesellschaften unterscheiden. So sind selbst viele Twa in Ruanda und Burundi (vormals Jäger und Sammler) zwischenzeitlich ebenso Ackerbauern wie ihre Hutu- und Tutsi-Nachbarn. Daneben betreiben sie vielfach Flecht- oder Töpferhandwerk.

Dem Augenschein nach gibt es in der Landwirtschaft keine Unterschiede zwischen den ethnischen Gruppen, da die Art der Feldbestellung, die angebauten Produkte, selbst der Technikeinsatz nahezu identisch mit dem der Mehrheitsbevölkerung sind. Eine detailliertere Untersuchung belegt indes, dass es sehr wohl gravierende Unterschiede gibt: Die Batwa sind vielfach nämlich nicht (mehr) Eigentümer des Landes, sondern lediglich Pächter oder sogar nur informelle Nutzer/innen (gegen Abgaben), so dass viele Maßnahmen, die Land an sich in

³¹ Bei Pashtunen in der Northwestern-Frontier-Province Pakistans entscheiden Frauen vielfach maßgeblich über die Haushaltskasse, aber kein Mann würde dies im Interview Fremden gegenüber offen zugeben.

Wert setzen wollen, für sie weniger relevant bis ökonomisch nahezu wirkungslos blieben müssten. Erst die minutiöse Aufnahme von Einzelfarmbetrieben von Batwa zeigt das genaue Eigentumsverhältnis zwischen den ethnischen Gruppen und könnte zur Festlegung von solchen Interventionszonen führen, bei denen die Batwa ebenfalls profitieren würden - oder zu ganz anderen Zielen und Strategien einer EZ-Intervention.

Ein weiterer wichtiger Punkt, bei dem sich ethnische Gruppen auf allen Kontinenten erheblich voneinander unterscheiden, ist die Arbeitsorganisation. Kommunitäre, kooperative oder familiäre Arbeitsorganisation und Prinzipien gegenseitiger (reziproker Hilfe) entziehen sich besonders häufig einer (flüchtigen) Untersuchung, obwohl sie ökonomische Entwicklungen in erheblichem Umfang beeinflussen. Für Interventionen zur vertikalen Landentwicklung ist es zum Beispiel grundlegend, zu wissen, an wen sich Beratungsleistungen, Mikrokredite, genossenschaftliche Organisations- und Leistungsangebote usw. richten müssen.

Wie bei der politischen Vertretung, der sozialen Organisation oder im Rechtswesen sind auch für die Ökonomie Gender-Rollen von herausragender Bedeutung. Allgemeine Kreditprogramme können zum Beispiel selbst in einem geographisch recht begrenzten Gebiet bei der einen ethnischen Gruppe von Männern und Frauen in gleichem Umfang genutzt werden, bei einer anderen aber ausschließlich von Männern, bei der dritten mehrheitlich oder alleine von Frauen.

Ressourcen:

Für viele benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen ist der im Vergleich zu anderen Gruppen limitierte bis ganz blockierte Zugang zu Land und anderen ökonomischen Ressourcen eine wesentliche Ursache für ihre Benachteiligung. Das Erkennen von Eigentumsstrukturen ist jedoch häufig schon deswegen nicht einfach, da verwendete Terminologien zwischen Verkehrssprache und Minderheitensprache nicht kompatibel sind. Was auf den ersten Blick einfach als Eigentum oder Besitz erscheint, kann sich als hochkomplexe Struktur darstellen mit zeitlicher, sozialer und / oder religiöser Dimension. Eigentum und Besitz kann auch Gender-Dimensionen haben. Was - darüber hinaus - für Männer gilt, muss für Frauen noch lange nicht gelten und umgekehrt.

Box 5: „Nichtbäume“ in Afrika

In West- und Ostafrika wird Frauen bei zahlreichen Ethnien das Eigentum an Bäumen verwehrt. Grund dafür ist das bestehende Rechtssystem, wonach das Pflanzen von Bäumen privates Grundeigentum begründet, das indes nur dem väterlichen Klan zukommen darf. Frauen, die in der Regel bei der Heirat aus dem eigenen Klan nicht ausscheiden, sondern bei einer Scheidung oder im Falle der Witwenschaft zu ihren Verwandten zurückkehren, würden

in einer solchen Situation Land innerhalb des Gebietes des fremden Klans besitzen. Um dies zu verhindern, wird Frauen das Pflanzen von Bäumen (und damit der Erwerb des Eigentums an dem betreffenden Boden) verboten. Die Folge ist, dass Frauen, die fast überall für die Brennholzbeschaffung zuständig sind und zusätzlich Baumprodukte ökonomisch nutzen, vom Eigentum an einer wichtigen Ressource ausgeschlossen sind.

Im Rahmen einer Studie über Frauen und Baumnutzung im Auftrag des BMZ wurde ein interessante rechtliche Nische entdeckt, die Frauen dennoch zu Holz und Baumprodukten verhelfen kann: Es gibt überall eine Reihe von Gewächsen, die von der betreffenden Gesellschaft nicht als Bäume im eigentlichen Sinne angesehen werden und damit auch keine Rechtsfolgen für das Bodeneigentum haben. Hierzu gehören zum Beispiel Palmen, die als Öl- oder Kokospalme einen hohen ökonomischen Wert haben, oder eine Vielzahl schnell wachsender Hecken, deren Äste sich hervorragend als Brennstoff eignen. Auch Cashew-Sträucher gehören fast überall zu diesen „Nichtbäumen“. (nach Bliss 1996)

Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen befinden sich oft in einer Situation, in der ihnen das überkommene Eigentumsrecht an Grund und Boden durch den Staat, eine andere soziale Gruppe oder international operierende Unternehmen streitig gemacht wird (z.B. den Batwa in Burundi und Ruanda, den Khmer Leu in Kambodscha oder den Indigenen in Lateinamerika), weil es zuvor nur als Gemeineigentum bestand und keine eingetragenen Titel existierten. Gerade der Prozess der Registrierung wird erfolgreich genutzt, um die betreffenden Gruppen zu verdrängen, zumindest aber zu benachteiligen. Für jedes Vorhaben, in dem Landbesitz und Landrechte eine Rolle spielen, wäre es wichtig, diese Situation genau zu erfassen.

In einer anderen Konstellation wird benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen in ihrer Rolle als tatsächlichen oder fiktiven Immigranten das Recht auf Bodeneigentum streitig gemacht. So werden die Ewe in der Volta-Provinz in Ghana von der „autochthonen“ Akan-Mehrheit lediglich als Pächter toleriert. Ihre gesamte gesellschaftliche Rolle ist damit aus Sicht der Akan ebenfalls unbedeutend und in einem Forstvorhaben wurden sie überhaupt nicht erwähnt, als das Forschungsteam nach den verschiedenen sozialen Gruppen in den Dörfern fragte. Dabei betrug der Anteil dieser „Minderheit“ je nach Dorf zwischen 10 und 80%.

Wer die Minderheit und wer die Mehrheit im Sinne von herrschender, mächtiger Gruppierung ist, lässt sich gerade bei Konflikten um Land zwischen Nomaden und Sesshaften oft nur schwer erkennen. Ein Teil des mörderischen Konfliktes in Dar Fur (Sudan) resultiert aus der Infragestellung alter nomadischer Weidenutzungsrechte durch die sesshaften Ackerbauern, die der Bevölkerungsdruck zur Intensivierung der Flächennutzung und deren Ausweitung auf frühere No-

madenweidegebiete veranlasst. So kann die Situation für einen außen stehenden Betrachter höchst unübersichtlich sein, wie auch das Beispiel der Tuareg und der von ihnen abhängigen Bauern zeigt: denn wer ist in diesem Fall die benachteiligte Minderheit?

Recht:

Die Kenntnis der gültigen Rechtssysteme und Rechtsprinzipien möglichst aller Beteiligten ist bei vielen Vorhaben zur Konfliktbearbeitung und zum Konfliktmanagement von herausragender Wichtigkeit. Auf nationaler Ebene können Vorhaben der Rechtsreform positiv beeinflusst werden, wenn die Rechtspraxis auch von Minderheiten bekannt ist.

Minderheiten können ihre eigenen Rechtssysteme haben, die sich deutlich von denen der Mehrheitsgesellschaft unterscheiden. Dies kann erhebliche Wirkungen (und zwar häufig positive) auf Projektplanungen haben, weil z.B. das Strafrecht vieler Ethnien restitutiv ist, im Gegensatz zu dem Prinzip der kollektiven Strafe bzw. Rache in anderen Gesellschaften. Im traditionellen Recht berbersprachiger Gruppen in Nordafrika ist z.B. bei Körperverletzung ein finanzieller Ausgleich für den angerichteten Schaden zugunsten des Opfers zu zahlen. Auch wird z.B. der Ausfall der Arbeitskraft durch erhebliche Kompensationszahlungen ausgeglichen statt durch Gefängnis, Körperstrafen oder gar Strafzahlungen an eine anonyme Gemeinschaftskasse (die Staatskasse bei uns). Selbst bei schweren Straftaten gegen das Eigentum funktioniert dieses Prinzip teilweise noch heute. Dieses Prinzip garantiert nicht nur die Kompensation und dadurch Versöhnung, sondern hat wegen der stets sehr hohen Kosten eine ebenso abschreckende Wirkung wie gesellschaftliche Kollektivstrafen (im Sinne Durkheims) unseres Rechtssystems.

Gerade segmentäre Gesellschaften wie die nordafrikanischen Berber haben ein Rechtssystem, das mitunter in wesentlichen Punkten vom staatlichen Recht abweichen kann. Hier entstehen immer wieder Konflikte, die auch zu einem unüberwindlichen Bruch und zur Abschottung der Minderheit führen können.

Religion:

Eine scheinbare Homogenität selbst in ethnisch zersplitterten Regionen besteht vielfach hinsichtlich der Religion. Ein Gebiet erscheint z.B. als „christlich“, „islamisch“, „buddhistisch“ oder „hinduistisch“. Oder unter den Anhängern verschiedener Religionen besteht scheinbar weitgehende Toleranz bis hin zur gemeinsamen Praktizierung multireligiöser Rituale wie in Zentralindonesien (vergl. Gottowik 2008). Eine Akzeptanz dieser oft von staatlicher Seite vertretenen Homogenitäts- oder Toleranzposition lässt unberücksichtigt, dass es innerhalb derselben Religion erhebliche Unterschiede geben kann und damit verbun-

den Hierarchien oder auch massive Unterdrückungsmechanismen und mithin Konflikte. Gerade benachteiligte sozio-kulturelle Minoritäten unterwerfen sich oft einer massiven Mimikry. So geben sich indische Adivasi oder Minoritäten auf Sri Lanka sehr oft als Hindus aus, während die Angehörigen afrikanischer Religionen scheinbar dem Christentum oder dem Islam angehören. Von daher ist es für jeden Entwicklungsprozess, der auch kulturelle Identitäten Ernst nimmt, extrem wichtig, die tatsächliche religiöse Formation zu kennen.

Die Kenntnis der tatsächlichen Religion der Beteiligten ist auch wichtig im Kontext jeder Maßnahme, die Umsiedlungen in bestehende Strukturen oder die Entstehung von Neusiedlungen zur Folge haben könnte. Kaum eine Veränderung kann so schwerwiegende Folgen haben (einschließlich Gender-Auswirkungen) wie die Verpflanzung von Menschen aus einem religiösen Milieu in ein anderes. Die im Zuge des internationalen Mahaweli-Staudammprojektes auf Sri Lanka umgesiedelten Menschen litten sehr unter der Tatsache, dass weder die ausländischen noch die nationalen Organisationen in der Lage waren, die feinen Nuancen zwischen der Hindu-Religion im gewachsenen buddhistischen Milieu und in einem rein hinduistischen Umfeld zu erkennen. Tausende von Umsiedlern blieben in den ersten Jahren nach der Umsiedlung quasi ohne jeden religiösen Beistand.

Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang, dass Indigene und benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen zunehmend das Opfer missionarischen Eifers besonders von Fundamentalisten werden. Dadurch können neue Konfliktlinien zur umgebenden Mehrheitsbevölkerung entstehen oder alte sich verschärfen. Sobald - was häufig genug geschieht - verschiedene, rivalisierende Missionsgesellschaften im demselben Gebiet arbeiten, entstehen zudem neue Bruchlinien innerhalb der ohnehin bereits zersplitterten Minderheitengruppe, was eine zusätzliche Herausforderung für EZ-Maßnahmen bedeutet.

Wissen / lokales Wissen:

Das Wissen von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen (auch sogenanntes „lokales Wissen“), besonders stark ausgeprägt zum Beispiel im Bereich der Naturheilmittelkunde aus Feld und Wald, bleibt oft bei Bestandsanalysen unberücksichtigt, da es nicht in die Schemata beispielsweise der modernen Gesundheitsvorsorge (industrielle Medizin), einer modernen Forstwirtschaft (Holzwirtschaft), der Landwirtschaft oder auch der Wissenschaft (Hochschule, Labor) passt. Hier gilt in ganz besonderem Maße das Prinzip, dass das nicht gefunden werden kann, was überhaupt nicht gesucht wird. Dasselbe gilt für „lokales ökologisches Wissen“ (Ströbele-Gregor 2003: 11), das möglicherweise so fragmentiert oder kleinnischig ist, dass es in einem Großraum überhaupt nicht auffällt.

Konfliktmanagement:

Selbst massive interethnische Konflikte, forcierte Akkulturationsprozesse bis hin zum Ethnozid, dem benachteiligte sozio-kulturelle Minderheiten ausgesetzt sind, werden im Rahmen von EZ-Studien häufig überhaupt nicht erkannt, weil die Konflikte bzw. Prozesse in völlig unerwarteten Formen ausgetragen werden: Oft erfolgt einfach ein Weglaufen oder ein scheinbar protestloses Erdulden (häufig zu beobachten bei Adivasi in Indien oder den wiederholt genannten Batwa in Zentralafrika). Dieses Erdulden wird in diesen Fällen nicht als Konfliktergebnis wahrgenommen, obwohl es kulturell bis physisch „tödliche“ Folgen haben kann.

EZ-Maßnahmen, aber auch gewährte Sonderrechte (zur Überwindung der gesellschaftlichen Benachteiligung etwa) verändern die benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen bzw. Minderheiten und das Verhältnis der einzelnen Gruppierungen, Fraktionen und Schichten innerhalb dieser untereinander. Sie verändern aber auch die Beziehungen zur umgebenden Bevölkerung, der Mehrheitsgesellschaft insgesamt und die Beziehung zur Regierung. All dies kann zum Wohle aller Beteiligten geschehen, es kann aber auch zu Konflikten zwischen allen genannten Ebenen führen.

Zuweilen wird auch nicht beachtet, dass ein Kanalisieren von Ressourcen im Rahmen von Entwicklungshilfe in Konfliktgebieten die Auseinandersetzungen weiter anheizen kann (vergl. Ströbele-Gregor 2003: 8). Dies betrifft sicher auch Fälle, in denen benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen besonders gefördert werden sollen. Auch können partizipative Vorhaben, die eigentlich ein Empowerment der benachteiligten Menschen unterstützen wollen, für diese nach Ende der Maßnahme und Abzug des Schutzes durch ein ausländisches Projekt erhebliche negative Folgen haben (vergl. Bliss/Neumann 2007: 135-137). Auch von daher drängt sich die sorgfältige Untersuchung des jeweiligen sozio-kulturellen Umfeldes auf.

Generell gilt zur Erhebung von sozio-kulturellen Faktoren, dass gerade in der sensiblen Situation von Minderheiten innerhalb einer komplexen Gesellschaftsstruktur eine gute Vorbereitung, der adäquate Personaleinsatz und ein Minimum an Zeit Voraussetzungen für solide Informationen darstellen. Der Aufwand wird allerdings - fast immer sind Vorinformationen vorhanden (man muss sie allerdings identifizieren!) - meistens überschätzt. Selbst aber, wenn er in Ausnahmefällen erheblich wäre: Es gibt bisher kaum Beispiele innerhalb von Programmplanungen dafür, dass die sozialwissenschaftlichen Planungskosten die Ausgaben für technische Entwürfe überstiegen hätten. Fast immer kommen sie nicht einmal in ihre Nähe.

Dabei beziehen sich sozialwissenschaftliche Untersuchungen auf Menschen, deren Ansichten und Verhaltensweisen sich selbst innerhalb derselben Gesellschaft erheblich unterscheiden können. Technische Planungen beziehen sich da-

gegen sehr oft auf Standardsituationen, d.h. dieselbe Handpumpe, die im Tschad im Rahmen eines FZ-Projektes eingesetzt wird, wurde bereits von der deutschen und internationalen EZ in wenigstens 100 anderen Projekten verwendet und entsprechend das Design von Brunnen und Außenanlage hundertfach erstellt. Wenn also von übermäßigen Planungskosten die Rede ist, so sollten die Kritiken eher auf die technischen Planungen als auf die sozialwissenschaftlichen bezogen werden. Planungskosten, die die Nachhaltigkeit eines Vorhabens sichern helfen, sind im Übrigen unmittelbare Projektkosten und keine Verwaltungsausgaben.

Im Fall von benachteiligten sozio-kulturellen / indigenen Gruppen besteht bei der Planung von Vorhaben der EZ immer die Gefahr, dass sich die Planer zu sehr auf die ‚ethnische Landkarte‘ verlassen, wie sie von der Partnerregierung gezeichnet wird. Die tatsächliche Situation ist aber oft eine andere. Es macht ja gerade die gesellschaftliche Benachteiligung dieser Bevölkerungsgruppen aus, dass Regierung und Mehrheitsbevölkerung die Macht haben, ihre Sichtweise über die Minderheit zur ‚wahren‘ zu erklären, und die benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Minderheiten zu wenig Macht besitzen, um ‚ihre Wahrheit‘ dem entgegen zu setzen.

In allen Staaten der Welt ist beispielsweise die Zahl der Minderheitenangehörigen einer der größten Streitpunkte zwischen den Regierungen und den Vertretern der Minderheiten selbst, wobei erstere stets die Zahlenangaben letzterer klein reden. So stehen in Rumänien beispielsweise 300.000 Roma, die die Verwaltung gezählt haben will, drei Millionen gegenüber, die die Vertreter der verschiedenen Roma-Organisationen ausgemacht zu haben glauben, um nur ein und nicht einmal extremes Beispiel zu nennen. Beide Seiten übersehen dabei gerne, dass es keine eindeutige Mitgliedschaft bei oder Zugehörigkeit zu einer Minderheit - sondern höchstens zu einem Ort oder einem Reservat - gibt und deren zahlenmäßige Größe daher auch nur grob geschätzt werden kann.

Übersehen in der ‚regierungsamtlichen ethnischen Landkarte‘ wird zudem meist die interne Zersplitterung, die gerade eine Minderheitensituation auszeichnet. Diese oft erhebliche soziale, kulturelle, religiöse und sprachliche Fragmentierung ist bei der Planung und Implementierung von Vorhaben aber von allergrößter Bedeutung.

4.2 Probleme und Herausforderungen aus sozialwissenschaftlicher Sicht

Wie in den bisherigen Ausführungen bereits immer wieder zur Sprache kam, erfährt die Frage, wer indigene Völker eigentlich sind - und dies ist bei den Begriffen ‚ethnische Gruppe‘, ‚ethnische Minderheit‘ oder auch ‚benachteiligte sozio-kulturelle Gruppe‘ keineswegs anders - viele Antworten. Innerhalb der

Vielzahl der angebotenen Versionen lassen sich, sicherlich grob und vereinfacht, drei Typen von Definitionen unterscheiden:

In einer organizistischen Version (auch primordialistisch oder ethnisch-partikularistisch) werden ethnische Gruppen (das indigene Volk) als dauerhafte soziale Gebilde aufgefasst, die sich durch objektive kulturelle Merkmale - gemeinsame Sprache, Religion, Sitten und Gebräuche, materielle Kultur, geteilte Traditionen, gemeinsame Geschichte usw. - auszeichnen. Aus diesen Eigenschaften ergeben sich Zusammengehörigkeitsgefühl und Solidarität. Die objektiven Eigenschaften können sich durchaus verändern, die Gruppe als solidarischer Verband bleibt bestehen.

Eine kritische Version verweist demgegenüber auf die überall zu beobachtende soziale und kulturelle Heterogenität solcher sozialen Gebilde und betrachtet die daraus hergeleitete Interessen- und Verhaltenskongruenz als eine schlichte Utopie. Gegenüber dem ideologischen Konstrukt werden die „wirklichen“ Interessenlagen aus der Klassen- oder Schichtzugehörigkeit abgeleitet.

In einer konstruktivistischen Version treten objektive Gegebenheiten gegenüber der subjektiven Wahrnehmung kultureller oder sozialer Verschiedenheit in den Hintergrund. Demnach konstruieren Menschen Wirklichkeit erst im Zuge ihrer Interaktion. Damit wendet sich der konstruktivistische Ansatz gegen die Verdinglichung und Naturalisierung aller menschlichen Kollektive, wie sie den beiden erstgenannten Versionen zu Eigen sind, und unterstreicht ihre historische Dimension (vergl. Heinz / Neumann 1999, 1996a-c).

Bei der Durchsicht der vorliegenden Definitionen und Umschreibungen für indigene Völker, Stämme oder ethnische Gruppen wird deutlich, dass diese sich durch die Betonung von Kontinuität, kulturellem Überlebenswillen, ethnischer Identität, Bewusstsein von der eigenen gemeinsamen Geschichte, gemeinsamen Werten und Glaubensvorstellungen etc. in der Mehrzahl der organizistischen Version zuordnen lassen.

Mit Bezug auf die Amuesha in Peru schreibt ähnlich Smith (wobei er nicht vergisst zu betonen, dass die Aussage für alle indianischen Völker gilt):

“The Amuesha strenghts to resist, like that of all Indians peoples, comes from a profound sense of we, with its roots in reciprocal kin based social relations, in spiritual and material ties to a common land base, an a common history“ (1982: 84).

Auch die im Kontext der Diskussion indigener Rechte am häufigsten zitierte Definition von Martínez Cobo gehört zu dieser Version.

Ungeachtet der erkennbaren Ähnlichkeiten bei diesen und vielen weiteren Definitionen dieses Typs wird erheblich gerungen um die eigentlichen Bestimmungsfaktoren von Indigen im Unterschied zu anderen Kollektiven und auch um die jeweilige Gewichtung dieser Faktoren: Ist letztlich die freiwillige Be-

wahrung kultureller Identität das ausschlaggebende Kriterium oder die Selbstidentifikation oder die Marginalisierung oder die zeitliche Priorität oder irgendeine Kombination dieser Elemente?

Heftig debattiert wird generell zudem die Frage, ob eine genaue und einheitliche Definition von „indigen“ überhaupt sinnvoll und wünschenswert sei. Gegenüber stehen sich hier auf der einen Seite die Vertreter der Indigenen etwa in der *Working Group on Indigenous Populations* (WGIP), die eine Definition, wenn denn überhaupt, nur über die Selbstidentifikation zulassen möchte, und auf der anderen Seite die Vertreter von Staaten, die Rechtsansprüche nur bei Vorliegen eindeutiger Kriterien einräumen wollen, um sowohl das Ausmaß der Sonderrechte als auch den Personenkreis, der Rechte einfordern könnte, zu beschränken.

Eine sehr enge Definition würde zudem die Gefahr in sich bergen, Gruppen von Unterstützung und Rechtsansprüchen auszuschließen, die diese bitter benötigen, wohingegen eine sehr weit gefasste Definition es einer unübersehbaren Vielzahl von ethnischen Gruppen erlauben würde, den Status „Indigene“ für sich zu reklamieren, um die damit einhergehenden Vorteile auszunutzen, so wie neuerlich die Buren als „Indigene“ an den Sitzungen des WGIP teilnehmen (vergl. u.a. Corntassel 2003, Pritchard 1998, Daes 1996). Mit der Verabschiedung der *Allgemeinen Erklärung zu den Rechten Indigener Völker* scheint das Pendel derzeit in Richtung auf eine offene, sehr weit gefasste Definition bis hin zur erfolgreichen Ablehnung einer Definition auszuschlagen, da diese Erklärung bei der Benennung umfangreicher Rechte keinerlei Definition zur Verfügung stellt.

In der Auseinandersetzung um und in der Unklarheit über die Definition spiegelt sich allerdings nicht nur die politische und rechtliche Problematik um Indigene bei der Beantwortung der Frage, um wen es sich eigentlich handelt, wider. Die Schwierigkeit, Indigene „zu fassen zu bekommen“, noch dazu in der dann ja eigentlich nötigen Unterscheidung zu (anderen) ethnischen, tribalen, sozio-kulturellen, religiösen usw. Gruppen oder Kollektiven, reflektiert zudem die extreme Heterogenität des indigenen / ethnischen Universums in nahezu allen Belangen: sozial, politisch, ökonomisch, religiös, rechtlich, sprachlich, historisch.

Es verwundert vor diesem Hintergrund eigentlich nicht, dass, ungeachtet durchaus zahlreicher Versuche, Klarheit in das definitorische und konzeptuelle Chaos zu bringen (z. B. Schiel 1984, Wentzel 1984, Corntassel 2003), auch die Sozialwissenschaften bislang keine nennenswerten Erfolge zu verzeichnen haben. So verlautet seit Jahrzehnten aus den entsprechenden Fachkreisen mit schöner Regelmäßigkeit, dass bislang keine Einigung in dieser Frage habe erzielt werden können. Unter dem Strich bleibt dabei das Definiens austauschbar: indigenes Volk = ethnische Gruppe = Stamm.

Wer etwa behauptet, ein besonderes und abgrenzendes Merkmal von Indigenen sei ihre spirituelle Beziehung zu ihrem Land, dürfte spontanen Widerspruch ernten durch Verweis auf eine ebensolche Beziehung bei zumindest einigen

„ethnischen Minderheiten“ oder „Stämmen“ oder auch unter Verweis darauf, dass dies keineswegs für alle Indigenen zutreffe.

Wer versucht, Indigene über eigene politische, soziale oder religiöse Institutionen gegenüber anderen ethnischen Gruppen und Minderheiten abzugrenzen, wird vernehmen müssen, dass alle ethnischen Gruppen, entsprechend auch ethnische Minderheiten, natürlich über ebensolche Institutionen verfügen, andernfalls sie nicht bestünden. Und die nichtdominante Stellung mit Blick auf die Mehrheitsgesellschaft ist wesentlicher noch ein Kriterium für ethnische Minderheiten, nicht für Indigene.

Alle sonstigen, immer wieder angeführten Charakteristika von Indigenen, können, wenn auch in unterschiedlichen Zusammenstellungen, ebenfalls wahlweise auf ethnische Minderheiten, sozio-kulturelle Minderheiten oder Stämme übertragen oder aber bei den Indigenen in Frage gestellt werden: zeitliche Priorität und Abstammung, mangelnde Kontrolle über ihr eigenes Leben, ethnische oder kulturelle Identität gepaart mit dem Wunsch, diese zu bewahren, unterschiedliche Produktionsweisen, historische Kontinuität, Abgeschlossenheit oder Isolation, Tradition und so weiter.

Die Welt der Ausgeschlossenen, die Gesellschaften ohne Staat, so könnte man geradezu pathetisch formulieren, widersetzt sich entschieden dem Versuch ihrer bürokratischen Erfassung. Eine Aussage, die aber auch schon wieder nicht unwidersprochen hingenommen würde, mit Verweis auf den Umstand etwa, dass Indigene gar nicht notwendigerweise ausgeschlossen sein müssen, sondern z.B. gleichrangig neben anderen Indigenen oder auch Zugewanderten in einem Staat leben oder selbst gar die Macht erlangt haben können, wie die eingeborenen Fidschianer auf Fidschi, die Osttimoresen nach Erlangung der Unabhängigkeit, die Inuit in Nunavut, vielleicht schon die Aymara oder Quechua in Bolivien oder neuerdings die Inuit Grönlands.

Mittlerweile zeichnet sich entsprechend auch in den Sozialwissenschaften eine zunehmende Tendenz ab, sich stärker der Untersuchung von Prozessen zuzuwenden, anstatt immer wieder neu zu versuchen, verschiedenen und heterogenen Phänomenen ein gemeinsames Label aufzustülpen. Nur die Untersuchung von Prozessen erlaubt die Unterschiede z.B. zwischen Indigenen ebenso zu erfassen und zu würdigen wie die Gemeinsamkeiten, die dynamischen Beziehungen „innerhalb von“ und „zwischen“ ethnischen Gruppen, das Zusammen- und Gegeneinanderwirken von Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung, das Zusammenspiel von, Beharren auf und den Wandel von multiplen örtlichen, sozialen, kulturellen und/oder ethnischen Identitäten in Wir-Gruppen-Prozessen, nicht zuletzt auch das Verhältnis zwischen den ethnopolitischen Organisationen und Bewegungen und den von ihnen Vertretenen, Prozesse der Akkulturation/Assimilation und Ethnogenese oder Mechanismen von Inklusion und Exklusion.

Die Untersuchung von Prozessen erlaubt z.B. etwas konkreter, Licht in die Beziehung zwischen der immer wieder betonten ethnischen oder kulturellen „distinctiveness“, der sich daraus ableitenden Identität und dem sich darauf gründenden „indigenen Volk“ zu bringen.

Diese Beziehung ist alles andere als einfach. Denn die ethnische oder kulturelle „distinctiveness“ führt nicht automatisch zur Selbstidentifikation und ist nicht automatisch (sprich *natürlicher*) Ausdruck eines kollektiven, sich politisch bewussten Wir (dem indigenen Volk) mit einer klaren Zielsetzung, was Entwicklung angeht. Die oft eingeforderte eigenständige Entwicklung auf der Basis der „eigenen“ Kultur, „sozialen Organisation“, „eigenen Produktionsweise“ etc., das Recht darauf, „man“ (kollektiv) selbst zu bleiben, kann, muss aber nicht im Einklang stehen mit dem indigenen Volk, wie es dem außenstehenden Beobachter an der Oberfläche gegenübertritt oder wie es auf Übersichtskarten geografisch vermerkt ist.

Würde man Selbstidentifikation und Wir-Gruppen als *das Kriterium sine qua non* für Indigene über emische Begrifflichkeiten herausarbeiten und definieren, herleiten also aus den sozialen Organisationsformen und kulturellen Werten oder den in den jeweiligen kulturellen Kontexten geltenden Zuschreibungen, wären viele der jetzt sichtbaren und definierten indigenen Völker womöglich verschwunden oder teilten sich in viele andere Gruppen auf, ebenso wie natürlich neue entstehen würden. Sind die Maya das indigene Volk oder die Tzeltal, Tzotzil, Tojolobal, Mam etc.?

Andernorts wird sich das „Wir“ in höchst unterschiedlichen sozialen Gruppierungen verorten, ohne dadurch ausschließlich zu werden: zum Beispiel in der Lineage, dem Klan, der Moiety, der Kindred, dem Dorf oder der Nachbarschaft. Oft ist es so die „interne“ kulturelle (Organisations-)Logik, die sich der einigenden, abstrahierenden und nivellierenden Klammer des „Volkes“ entzieht. Das macht es ja eben so schwer, Indigene (wie auch ethnische Gruppen) klar zu definieren, und wahrscheinlich ist dies auch gar nicht nötig bzw. sogar kontraproduktiv. Denn grobe Kategorisierungen lenken den Blick ab von den Prozessen und Problemen, weil die Problembeschreibung bzw. -erfassung in der Kategorie mitgedacht wird: „Es handelt sich hier um eine indigene Gruppe, also bestehen hier diese und jene Probleme“.

Nur am Rande sei vermerkt, dass dem indigenen Volk, dem Stamm, der ethnischen Gruppe mittels der vorgenommenen Charakterisierungen ein ethnozentrisches Kleid übergestülpt wird, was letztlich, sicherlich unbeabsichtigt, z.B. eine Verweigerung von Differenz bedeutet oder auch die Verweigerung von Gleichzeitigkeit. Aus der Feder eines Indigenen - in diesem Fall ein Maori - liest sich dies so:

„Theorist and practitioners alike have created and reified an ahistorical idealization of the indigenous self whereby the constitution of oneself as an

‘authentic’ indigenous self has been conflated with special ahistorical assumptions concerning the nature of indigeneity, a process intricately linked to the continued subordination of difference to identity” (Barcham 2000: 137-138).

Inwieweit dies allerdings und durchaus auch befreiende Wirkungen haben kann, ist an dieser Stelle nicht zu beantworten, wäre aber sicherlich eine Überprüfung und Diskussion wert.

Wie die „ethnische Identität“ als Konstituens indigener Völker (ethnischer Gruppen/Minderheiten) mehr als verschwommen ist, so verhält es sich mit der zeitlichen Priorität. Denn die Kolonisierung oder insgesamt die Ausdehnung des Staates hat „Völker“ ebenso entstehen wie vergehen lassen. Allerorten ist etwa zu beobachten, dass die Definition der indigenen Gruppe (des Volkes) oder des Stammes chronologisch vor eben dieser indigenen Gruppe/ dem Stamm steht. Die Gruppe ist mehr Plan, Projekt oder Vision denn ein unumstößlicher Tatbestand „since time immemorial“. Was wir oftmals sehen und begleiten, ist dann nicht zeitlose soziale oder ethnische Entität, vielmehr Prozess von Ethnogenese oder ethnischer Inkorporation mit ungewissem Ausgang und unterschiedlichen Tiefen in Bezug auf die Realisierung eines bewussten „Wir“. Der Rückgriff auf Begrifflichkeiten wie „first nations“, „pueblos originarios“, „naciones indígenas“ etc. unterstreicht den politischen Anspruch dieses Prozesses - weniger also die ethnische Identität - und macht sie zugleich dem Westen gegenüber verständlich, der in diesen Kategorien denkt.

Die spätestens seit den 1960er Jahren angehäufte empirische „Beweislast“ für solcherlei Prozesse ist mittlerweile erdrückend, ausgehend von der Auseinandersetzung mit „Stämmen“ und ihren Namen, wobei die untersuchten „Stämme“ in allen Kontinenten verortet waren:

„Far from being a reliable ‘natural guide’ to the existence and composition of tribal groups, names point the way to confusion or worse. This is not to question the use of names in the continual process of affirmation and assertion of distinct character on the part of the diverse population groups and aggregates at various levels of organizational complexity. The use of ancient names or the coining of new ones for this purpose is an aspect of the formation of tribes and ethnic groups as a secondary phenomenon, usually in conjunction with colonial or imperialistic pressures. These, in turn, are most familiarly, but not exclusively, rooted in the political economy of capitalism (...) All self-declared tribes are secondary tribes” (Fried 1975: 38, 73).

Diese Feststellung ist nicht neu, denn bereits Max Weber hatte den “Sachverhalt: dass das ‘Stammesbewusstsein’ der Regel nach primär durch politisch gemeinsame Schicksale und nicht primär durch ‘Abstammung’ bedingt ist“, um 1920 deutlich herausgearbeitet (2005: 312).

Die Implikationen dieses Ergebnisses z.B. für die Selbstidentifizierung sind deutlich. Traditionen, Sitten, Gebräuche, Stile, Produktionsweisen und sonstige sozio-kulturelle Eigenschaften werden herangezogen (teils auch erfunden) zur symbolischen Konstruktion einer ethnischen / tribalen Ideologie, zur Konstruktion von Gemeinschaft auf der Grundlage von tatsächlichen oder geglaubten Gemeinsamkeiten und Unterschieden, zur Scheidung von Wir und Ihr. Auch dies hat bereits Weber vorweggenommen:

„Fast jede Art von Gemeinsamkeit und Gegensätzlichkeit des Habitus und der Gepflogenheiten kann Anlaß zu dem subjektiven Glauben werden, dass zwischen den sich anziehenden und abstoßenden Gruppen Stammverwandtschaft oder Stammfremdheit bestehe. (...) Die ethnische Gemeinsamkeit (im hier gemeinten Sinne) ist demgegenüber nicht selbst Gemeinschaft, sondern nur ein die Vergemeinschaftung erleichterndes Moment. Sie kommt der allerverschiedensten, vor allem freilich erfahrungsgemäß: der politischen Vergemeinschaftung, fördernd entgegen: Andererseits pflegt überall in erster Linie die politische Gemeinschaft (...) ethnischen Gemeinsamkeitsglauben zu wecken (...)“ (Weber 2005: 307).

Implikationen hat eine prozessuale Analyse entsprechend auch für die Interpretation indigener oder ethnopolitischer Organisationen. Diese sind dann nämlich nicht mehr unbedingt Ausdruck einer ethnischen oder kulturellen Identität oder auch der indigenen sozio-politischen Organisation der Bevölkerung, die sie vertreten (oder zu vertreten vorgeben), wie es in der Literatur oft gesehen wird (z. B. bei Bonfil 1982, Smith 1982). Sie sind vielmehr häufig Ausdruck und Ergebnis eines Akkulturationsprozesses (neben anderen), Ausdruck einer Verwestlichung mit der Zielsetzung in der Regel einer oppositionellen Integration in den jeweiligen Staat, in dem sie leben. Nach innen stehen sie für einen sich vollziehenden strukturellen Wandel, einen Modernisierungsprozess, den sie gleichzeitig befördern.

Wie der Nationalstaat lokale Autonomie-Tendenzen durch die Erhebung populärer gelebter Kultur zur (musealen) nationalen Kultur auszuhebeln suchte (Schiel 1984), versuchen nun die indigenen Organisationen, lokale oder verwandtschaftliche Solidaritäten umzulenken oder zu erweitern in Richtung auf eine abstrakte Loyalität zum indigenen Volk. Der Weg dahin ist nicht selten für die Funktionäre der Organisationen ein holpriger, denn die ohne zentrale politische Instanzen und Herrschaft segmentär (um nicht zu sagen atomistisch) organisierten „Zielbevölkerungen“ (um hier nicht „ethnische Gruppen“ zu sagen) insbesondere in Amazonien erkennen nicht leicht und nicht leichtfertig einen *dirigente* oder *líder* als ihren Vertreter an, wie ihnen auch die Vorstellung exklusiver Gruppen weitgehend fremd ist. Entsprechende Schwierigkeiten treten auf, wenn die Funktionäre versuchen, ihre (westlichen) politischen Inhalte in die eigene Sprache und kulturelle Vorstellungswelt zu übertragen (Kummels 1985, Hendricks 1986).

Was hier gesagt wird im lateinamerikanischen Kontext, ist in Afrika und Asien nicht wesentlich anders, wiewohl dort eher von Stämmen und deren Tribalismus die Rede ist, neuerdings umbenannt in Ethnien und Ethnizismus. Der französische Ethnologe Pierre Clastres fasst die geschilderte Problematik sehr prägnant zusammen, indem er auf die „Staatsfeindlichkeit“ (sprich: Herrschaftsfeindlichkeit) der hier in Frage stehenden Gruppen verweist:

„Und tatsächlich stellen wir in der Welt der Wilden eine außergewöhnliche Zersplitterung in ‚Nationen‘, Stämme, Gesellschaften, in lokale Gruppen fest (sic), die peinlich darauf achten, ihre Autonomie innerhalb der Gesamtheit zu bewahren, zu der sie gehören, auf die Gefahr hin, provisorische Bündnisse mit den benachbarten ‚Landsmännern‘ schließen zu müssen, falls die Umstände (...) es erfordern. Diese Atomisierung des Stammesuniversums ist gewiß ein wirksames Mittel, die Bildung von soziopolitischen Gesamtheiten zu verhindern, welche die lokalen Gruppen integrieren, und darüber hinaus ein Mittel, das Auftauchen des Staates zu verbieten, der seinem Wesen nach einigend ist“ (1976: 203-204).

Die indigene politische Organisation ist also nicht die automatische und auch nicht die alleinige Reaktion auf eine mögliche Bedrohung, einen Angriff auf die ethnische Identität. So komplex und verschiedenartig die Situationen von Indigenen und anderen sozio-kulturellen Minderheiten sind, so komplex und vielschichtig sind die Reaktionen. Sie reichen von der Verheimlichung des eigenen „Wir“ (vergl. z.B. Stocks 1981) als Rückzug in eine parallele Welt bis hin zur bewussten Aufgabe der jeweils eigenen Indigenität³².

Aus dem bislang Gesagten ergibt sich aus unserer Sicht eine deutliche Konvergenz sozialwissenschaftlicher Herausforderungen mit den Bedürfnissen von Entwicklungszusammenarbeit: Gefordert wäre eine detaillierte holistische Auseinandersetzung mit den sehr spezifischen Problemen von Armen und den ebenso spezifischen Gründen und Bedingungen, die ihre Armut verursachen, um auf dieser Grundlage gemeinsam mit den Armen (und auch anderen Beteiligten) spezifische Lösungen für spezifische Problemlagen zu suchen und zu finden. Konzepte wie das Indigenenkonzept können hierbei fraglos als Rahmen sehr hilfreich sein, schon auf Grund ihres internationalen Bezugsrahmens (v.a. internationale Konventionen) und der damit für viele (indigene) Arme und Benachteiligte erlangten Rechtspositionen. Um die vielen anderen Gruppen mit ähnlichen Charakteristika und auf Grund der mangelnden Rechtsposition eher noch stärker benachteiligten Gruppen ebenfalls erreichen zu können, sollten diese

³² Für Lateinamerika vgl. u.a. Münzel (1978, 1984, 1985); Schröder (1993), Neumann (1994); Wenzel (1984); Ströbele-Gregor (2004); Kummer (1985, 1990); Hendricks (1986), für Afrika z.B. Ranger (1981); Melber (1984); Lentz (1995).

völkerrechtlich abgesicherten Positionen auch immer dann Berücksichtigung finden, wenn es um andere Benachteiligte geht³³.

Dabei sollten allerdings die problematischen Aspekte des Indigenen-Diskurses berücksichtigt werden. So darf nicht angehen, dass unter dem Label der Unterstützung von Indigenität die gelebte kulturelle Identität gerade im Bereich der sozio-politischen Organisation aus den Augen verloren wird. Zum Beispiel bedeutet gerade die Unterstützung indigener Organisationen, die in großem Umfang westliche Organisationsmodelle adaptieren und damit Hierarchien aufzubauen versuchen, oftmals einen erheblichen Eingriff in die egalitären und segmentären Strukturen der betroffenen Gesellschaften. Daher ist es wichtig, Fragen der Legitimität und Repräsentativität mit besonderer Sorgfalt zu prüfen.

Sinnvoll wäre vor diesem Hintergrund in der Konsequenz ein Benachteiligtenkonzept, wobei unter Benachteiligten solche Bevölkerungsgruppen verstanden werden könnten, die aufgrund sozialer, kultureller, ethnischer oder auch religiöser Kriterien ausgegrenzt oder überhaupt erst gar nicht in Entwicklungsprozesse einbezogen werden, wobei für alle genannten Gruppierungen gälte, dass eine maßgebliche Berücksichtigung der jeweiligen Vorstellungen von Entwicklung zu erfolgen hätte, einer eigenen, von „ownership“ getragenen Entwicklung.

Ein solches Konzept würde nahtlos anschließen an die vielfältigen Überlegungen zu den sozio-kulturellen Faktoren in der Entwicklungszusammenarbeit, wie es auch das Partizipationskonzept in Richtung auf besonders Benachteiligte ergänzen würde. Dort heißt es ja: „Ziel ist es, allen Beteiligten - Frauen wie Männern - zu ermöglichen, an einem transparenten Dialog- und Entscheidungsprozess teilzunehmen. Im Vordergrund dieses Partizipationskonzepts stehen gesellschaftliche Gruppen, deren Beteiligungsmöglichkeiten u.a. aufgrund der Verteilung von Macht und wirtschaftlichen Möglichkeiten unzureichend sind“ (BMZ 1999).

Durch ein solches Benachteiligtenkonzept würden ganze Gruppen von Menschen ausschließende Problematisierungen und Fragestellungen wie die folgende (hoffentlich) überflüssig:

„Welche Rolle wird indigenen Völkern von der Entwicklungszusammenarbeit zugemessen bzw. zugestanden? Sind sie Arme, Zielgruppe, ‘vulnerable groups’? Oder sind sie, wie bei der gemeinsamen Tagung zur Evaluation des EU-Konzeptes (Speaking Out 2002) gefordert, politische Gesprächspartner, die in ihrer Zuständigkeit und Entscheidungsbefugnis über eigenen Entwicklungsprozesse ernst genommen werden?“ (Speiser 2004: 44)

Das Recht auf Partizipation, für Indigene festgelegt in Artikel 7.1. der ILO-Konvention, und das Recht, ernst genommen zu werden, gilt schließlich in glei-

³³ Wir sind uns bewusst, dass wir hier einem Armutsansatz folgen und dass der Indigenenansatz weit über Armut hinausgeht.

cher Weise für ethnische oder sozio-kulturelle Minderheiten und auch prinzipiell für alle Armen bzw. alle Menschen im Entwicklungsprozess überhaupt.

5. Handlungsempfehlungen (Entwurf Positionspapier des BMZ)

5.1 Funktion, Handlungsrahmen, Zielgruppe und politische Einordnung

5.1.1 Funktion und Handlungsrahmen des Positionspapiers

Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / indigene Gesellschaften (zur Begriffsableitung s. Anlage 1) haben häufig aufgrund ihrer wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen, politischen oder auch religiösen Marginalisierung selbst innerhalb der armen Bevölkerungsgruppen eines Landes keinen Zugang zu den positiven Errungenschaften nationaler Armutsbekämpfungsprogramme, und sie sind aus denselben Gründen ebenfalls oft von den Förderleistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ausgeschlossen.

Mit dem Positionspapier *Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen und Indigene in der EZ* werden die Ziele des BMZ-Konzeptes „Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik“ zur Unterstützung benachteiligter Bevölkerungsgruppen aufgegriffen, erweitert und wesentliche Politikelemente in angepasster Form auf alle benachteiligten Gruppen in den Partnerländern der deutschen EZ ausgedehnt.

Das Positionspapier verfolgt ein mehrfaches Ziel: Zum einen sollen die Rechte und Interessen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen und Indigener unabhängig von ihrer Berücksichtigung im jeweiligen Land durch die deutsche bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit anerkannt und gefördert werden. Zum anderen dient das Papier der Klärung der eigenen Position gegenüber benachteiligten Gruppen, hat somit Orientierungsfunktion für alle Beteiligten in der deutschen staatlichen EZ und kann mithin die Arbeit in BMZ und DO erleichtern. Nicht zuletzt soll darüber hinaus Transparenz bezüglich der eigenen Werte und Zielvorstellungen gegenüber allen Partnern im Entwicklungsprozess, insbesondere den Zielgruppen³⁴, geschaffen werden.

EZ zugunsten benachteiligter sozio-kultureller Gruppen und Indigener ist Armutsbekämpfung im Sinne der Millennium Development Goals (MDG) und des Aktionsprogramms 2015 (AP 2015) der Bundesregierung und Menschenrechtspolitik zugleich. Durch ihre partizipations- und Gender-orientierte Ausrichtung fördert sie die Teilnahme und Teilhabe aller Angehörigen der jeweiligen Gruppe am Entwicklungsprozess.

³⁴ Der Begriff Zielgruppe/n bezieht sich in diesem Positionspapier explizit auf benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen (einschließlich indigener Bevölkerungsgruppen).

Politik zugunsten benachteiligter sozio-kultureller Gruppen und Indigener ist eine Querschnittsaufgabe der deutschen EZ von der konzeptionellen Ebene über die Planung und Implementierung von EZ-Maßnahmen bis hin zur abschließenden Erfolgskontrolle. Sie sollte in der bilateralen TZ, FZ und Personellen Kooperation bei allen Projekten, Programmen und Maßnahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung sowie bei allen Formen der multilateralen Zusammenarbeit Berücksichtigung finden.

5.1.2 Die Zielgruppe des Positionspapiers

Es besteht bislang keinerlei Einigkeit darüber, um wen es sich bei Indigenen oder benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen handelt. Eine klare und unumstößliche Definition erscheint vor dem Hintergrund der Heterogenität indigener Völker wie auch benachteiligter Bevölkerungsgruppen und ihrer Lebenssituationen sowie der mit einer strikten Definierung einhergehenden Gefahren (z. B. Inklusion von Gruppen, die keiner Unterstützung bedürfen/ Exklusion von Gruppen, die eben diese sehr wohl brauchen) weder möglich noch notwendig. Es wäre aus Sicht der EZ auch in der Tat vermessen, hier für Klarheit sorgen und sich möglicherweise anmaßen zu wollen, die *guten* von den *schlechten* Benachteiligten zu trennen [⇒ Anlage 1].

Die vor diesem Hintergrund mögliche Zielgruppenumschreibung lautet daher wie folgt: *Zielgruppe des Positionspapiers sind sozio-kulturelle Gruppen und / oder Indigene, die in dem Staat oder der Gesellschaft, in dem/der sie leben, aufgrund tatsächlicher oder ihnen zugewiesener Eigenschaften oder Kriterien politisch, wirtschaftlich, sozial, rechtlich, religiös und / oder kulturell benachteiligt sind.* Um welche Gruppierungen und um welche Formen von Benachteiligung es sich konkret handelt, wäre im Einzelfall zu prüfen, wie auch die speziellen Gründe für die Benachteiligung. Sie sollen daher in diesem Positionspapier *benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene* genannt werden.

5.1.3 Die Bedeutung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Globaler Bezugsrahmen des Positionspapieres sind insbesondere die *Millenniums-Entwicklungsziele* in Verbindung mit der *Millenniumserklärung* und die *Menschenrechtskonventionen* der Vereinten Nationen³⁵. Deutscher Bezugsrah-

³⁵ Insbesondere die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* vom 10. Dezember 1948, der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* vom 19. Dezember 1966, der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* vom 19. Dezember 1966, für Deutschland verpflichtend aber auch die (Europäische) *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* vom 4. November 1948.

men ist das *Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung*, das die Armutsbekämpfung als internationale Gemeinschaftsaufgabe festlegt und Deutschland auf die Erreichung des Halbierungszieles der MDG verpflichtet. Als erweiterter Bezugsrahmen dienen die VN-Resolution A/RES/59/174 für eine zweite *Internationale Dekade der Indigenen Völker der Welt* (2004), die *Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu den Rechten der Indigenen Völker* vom 13. September 2007, die *Konvention zur Biodiversität* (1992), die *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (2005) sowie die *ILO-Konvention 169* (1989).

Enge Zusammenhänge bestehen mit den regionalen entwicklungspolitischen Vorgaben des BMZ: (i.) *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara* (1998), (ii.) *Lateinamerika-Konzept* des BMZ (2000), (iii.) *Asien-Konzept* des BMZ (2001) und (iv.) *BMZ-Zentralasien-Konzept* (2001) sowie den sektoriellen bzw. sektorübergreifenden Konzepten: (v.) *Sektorkonzept Wald und nachhaltige Entwicklung* (2002), (vi.) *Konzept zur Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess* (Gleichberechtigungskonzept, 2001), (vii.) *Übersektorales Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit* (Partizipationskonzept, 1999), (viii.) *Sektorübergreifendes Konzept Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung* (2005) sowie (ix.) *Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010* (2008). Einen zunehmend wichtiger werdenden Referenzrahmen stellen auch die europäischen Prinzipien dar, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000) oder im Maastrichter Vertrag (1992) vorgesehen sind.

Erweiterter Referenzrahmen für die Berücksichtigung benachteiligter soziokultureller Gruppen ist die Praxis anderer bilateraler und multilateraler Geber. Diese wiederum orientieren sich überwiegend an der ILO-Konvention 169, die, obwohl von nur 17 Staaten unterzeichnet, allgemeinen Vorbildcharakter hat.

Aufgrund ihrer herausragenden Stellung in der Geberlandschaft ist das Strategiepapier der Weltbank *Indigenous Peoples* (OP 4.10) Vorbild für alle anderen. Dieses wiederum ist verknüpft mit weiteren Richtlinien: *Environmental Assessment* (OP 4.01), *Natural Habitats* (OP 4.04), *Pest Management* (OP 4.09), *Physical Cultural Resources* (OP 4.11), *Involuntary Resettlement* (OP 4.12), *Forests* (OP 4.36), und *Safety of Dams* (OP 4.37); Überschneidungen gibt es auch zu *Gender and Development* (OP 4.20).

5.2 Ziele und Strategien der Unterstützung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener

5.2.1 Die Ziele der Unterstützung

Ein Ziel der deutschen EZ ist es, einen Beitrag zur Verwirklichung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte einschließlich der Gleichberechtigung der Geschlechter insbesondere armer Bevölkerungsgruppen zu leisten. Um das MDG der Halbierung der Armut bis zum Jahre 2015 zu erreichen, ist es notwendig, jene vielen Menschen, die bisher aufgrund besonderer Marginalisierung vom Entwicklungsprozess wenig erreicht oder ganz ausgeschlossen wurden, intensiver in die Förderpolitik einzubeziehen. Ziel der deutschen EZ ist es daher auch, weltweit bisher benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene bei der Wahrnehmung ihrer Rechte und der Durchsetzung ihrer legitimen Interessen besonders zu unterstützen. Damit werden je nach Schätzung zwischen 300 und 700 Millionen Menschen in den speziellen Fokus der deutschen EZ gerückt.

Dies ist nur möglich, wenn sich die gesellschaftlichen Machtverhältnisse zu ihren Gunsten ändern (Empowerment-Ansatz). Hierfür ist die Partizipation benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener, ihre stärkere Teilhabe an wirtschaftlichen Ressourcen und politisch-gesellschaftlichen Entscheidungen, eine Grundvoraussetzung (vergl. Partizipationskonzept des BMZ 1999). Die bisher erzielten internationalen Rechtspositionen zu Gunsten Indigener können eine gute Grundlage für die Einforderung der Rechtsposition benachteiligter sozio-kultureller Gruppen generell bieten.

Die Unterstützung eines Empowerments benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener erfordert im Einzelnen von der Entwicklungszusammenarbeit:

- konkrete Verbesserungen ihrer Lebensbedingungen bzw. existentiellen Lebensgrundlagen entsprechend ihrer kulturspezifischen Vorstellungen (s. Einschränkung unter 5.2.2);
- Beiträge zur Sicherstellung von Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung, insbesondere die Umsetzung bereits bestehender rechtlicher Grundlagen;
- weitere Beiträge zur Verwirklichung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sowie der Gender-Gleichberechtigung;
- ihre frühestmögliche und partizipative Einbeziehung bei allen sie betreffenden EZ-Vorhaben nach dem Prinzip des *free prior informed consent* der VN;
- Förderung beim Aufbau und der laufenden Arbeit ihrer legitimen und repräsentativen Vertretungsstrukturen sowie sonstiger Selbstorganisationen;

- Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen allgemeiner EZ-Maßnahmen (z.B. Staudämme, Infrastrukturvorhaben, Rechtsreformen) auf die Zielgruppe (Do-no-harm-Prinzip bzw. Safeguard-Ansätze der Weltbank für Indigene).

Bei der Förderung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener kann die EZ nicht stellvertretend für die Menschen und den verantwortlichen Staat handeln, sondern nur die Entscheidungen und Eigenanstrengungen der betroffenen Bevölkerungsgruppen und der Regierungen und Verwaltungen in den Partnerländern im Sinne des Subsidiaritätsprinzips unterstützen.

5.2.2 Ethische Handlungsmaximen im Rahmen der Zielsetzung

Die deutsche staatliche EZ bekennt sich zu den allgemeinen Menschenrechtsprinzipien. Die prinzipielle Anerkennung weltweiter kultureller Diversität gemäß der VN-Konvention von 2005 darf nicht zu einem kulturellen Relativismus führen, der mit Berufung auf vorgebliche oder real existierende kulturelle Traditionen einzelne Menschenrechte oder die Menschenrechte an sich in Frage stellt.

Die deutsche staatliche EZ ist der Überzeugung, dass das Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit die gemeinsame Suche nach Kompromissen im Falle von in dieser Hinsicht problematischen Interessen und Ansprüchen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen erforderlich machen kann. Die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen kann nicht mit „kulturellen Eigenheiten“ begründet werden.

Die deutsche staatliche EZ bekennt sich zum Prinzip größtmöglicher Transparenz ihrer Ziele und Strategien gegenüber den Vertretern/innen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener und anderen Beteiligten. Sie bekennt sich zu einem offenen Dialog, der gegebenenfalls auch zum Abbruch der Zusammenarbeit führen kann, wenn die beiderseitigen Überzeugungen nicht kompatibel sind. Sie versteht ihre ethischen Handlungsmaximen indes nicht als Eingangsposition, sondern als letzte Konsequenz, wenn im Dialog keine Einigkeit erzielt werden kann.

5.2.3 Strategische Ansätze

5.2.3.1 Grundsätze

Beiträge zur Unterstützung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener stellen eine *Querschnittaufgabe* innerhalb der staatlichen EZ dar. Zur Erreichung der in diesem Positionspapier genannten Ziele ist grundsätzlich das ge-

samte Instrumentarium der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit geeignet, insbesondere

- (i.) die Finanzielle (FZ) und Technische Zusammenarbeit (TZ) einschließlich der Technischen Zusammenarbeit im weiteren Sinne (Personelle Zusammenarbeit, Aus- und Fortbildung);
- (ii.) die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland und in den Partnerländern;
- (iii.) die Zusammenarbeit mit den Internationalen Finanzorganisationen (IFO), dem VN-System und der EZ der Europäischen Union,
- (iv.) die Direktkooperation mit Organisationen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener, wie sie bereits mit indianischen Gesellschaften in Lateinamerika erfolgt.

5.2.3.2 Übergreifende Ansätze

Im Rahmen der verschiedenen Handlungsfelder wird sich die EZ in Deutschland, in den Partnerländern und im Rahmen internationaler Diskurse für die Verbesserungen der existentiellen Lebensbedingungen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener, die Sicherstellung ihrer Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und der Menschenrechte im Allgemeinen sowie die Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen von EZ-Maßnahmen einsetzen. Hierfür sind wichtige Ansatzpunkte:

- im internationalen Diskurs die Geberkoordination und Harmonisierung zur gemeinsamen Umsetzung internationaler Initiativen und Kooperationsprogramme (Bsp. Policy based loans, Sektorförderansätze, Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF));
- im bilateralen Dialog und im Rahmen der nationalen Geberkoordination im Partnerland die Mitgestaltung von Strategiepapieren zur Armutsminderung (insbesondere Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP);
- in der bilateralen Kooperation der Politikdialog, insbesondere der Menschenrechts- und der Gender-Dialog, sowie die Förderung des Dialogs zwischen Regierung und Zivilgesellschaft der Partnerländer;
- in der multilateralen EZ (IFO, System der VN, EU) die Mitgestaltung von Länder- und Sektorkonzepten bzw. entsprechender Strategien u.a. auch durch die Beteiligung an Länder-, Zielgruppen- und Armutsanalysen;
- in der multilateralen bzw. multinationalen EZ die Mitwirkung bei international unterstützten Sektorpolitikreformen.

Bei den genannten Ansatzpunkten ist wo immer möglich die *Partizipation legitimer und repräsentativer zivilgesellschaftlicher Institutionen*, vor allem von Vertretungsorganisationen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener, einzufordern, sind die Akteure zu identifizieren und ist ihre aktive Mitwirkung wo immer notwendig zu unterstützen.

PRS-Prozesse, aber auch *Arbeitsrunden für Sektorpolitikreformprozesse* eignen sich ganz besonders für die zivilgesellschaftliche Beteiligung, deren Akteure von der deutschen EZ gezielt bei der Wahrnehmung der Interessenvertretung von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen unterstützt werden sollten.

Länderübergreifend bietet sich auch die Förderung beim Aufbau und der Vertretungsarbeit von Organisationen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener an. Modell hierfür ist die Unterstützung indigener Organisationen durch die deutsche EZ in Lateinamerika (z.B. der Zentralamerikanische Rat Indigener Völker), das indes nicht unreflektiert auf Afrika und Asien übertragen werden kann.

5.2.3.3 Spezifische Anforderungen

(1) Bei der Durchführung von *Vorhaben, die sich direkt an benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene richten*, sind folgende Anforderungen zu beachten:

- frühestmögliche, kulturspezifische und sorgfältige Analyse der sozio-kulturellen Gegebenheiten (gilt für alle Vorhaben vom Projekt über Korbfinanzierungen und PGF bis hin zur Unterstützung von Sektorreformen);
- Einstellung, Aus- und Fortbildung von Angehörigen der benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigener als Fachpersonal und deren Integration in die Vorhaben sowie in die Strukturen ggf. involvierter Partnerorganisationen;
- Berücksichtigung der besonderen Geschlechtersituation in allen Bereichen und Phasen und Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen;
- Aus- und Fortbildung von Partnerfachkräften u.a. zum Thema Menschenrechte mit einem Fokus auf Rechte der benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen, ihre Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung;
- Stärkung der Selbstorganisation der Zielgruppe/n unter Berücksichtigung der Gender-Situation und nicht von NRO, die stellvertretend für sie handeln;
- kulturspezifisch ausgearbeitetes und Gender-sensibles Monitoring der beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen unter Beteiligung der Zielgruppe.

(2) Bei der Durchführung von *Vorhaben, die die Belange benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener als Teil der Zielgruppe/n berühren*, sind folgende Anforderungen zu beachten:

- die Anforderungen unter (2), ferner
- der Beteiligtenansatz, d.h. Einbettung aller Maßnahmen in einen interkulturellen Dialog mit allen Bewohnern einer Region unter besonderer Berücksichtigung der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Prävention / Minderung von latenten und akuten Konflikten.

(3) Bei der Durchführung von *Vorhaben, die die Belange benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener als negativ von EZ-Maßnahmen Betroffene berühren*, sind folgende Anforderungen zu beachten:

- frühestmögliche kulturspezifische Analyse der sozio-kulturellen Gegebenheiten im Bereich des Gesamtvorhabens und insbesondere mit Blick auf benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene;
- umfassende Do-no-harm-Analyse, darauf basierend
- Erarbeitung eines Managementplans zur Verhinderung bzw. zur Minderung negativer Folgen, Erarbeitung von Kompensationsmaßnahmen, ggf. - bei einer Vielzahl Betroffener - von Entwicklungsplänen für die Wiederherstellung (Mindestforderung) der vormaligen sozio-ökonomischen Situation oder ihre Verbesserung (Standardforderung) und
- ggf. Erstellung von Umsiedlungs- und Entwicklungsplänen nach Weltbank-Safeguards (s. Abschnitt 5.2.5);
- kulturspezifisch ausgearbeitetes und Gender-sensibles Monitoring der beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen unter Beteiligung der Zielgruppe;
- Verabredung abgestimmter Incentive-Systeme gegenüber der Partnerseite zur Förderung der Einhaltung der Vereinbarungen zur Einbeziehung und Unterstützung der Zielgruppe.

(4) Bei *Vorhaben, die die Stärkung der Selbstorganisationsstrukturen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener zum Ziel haben*, bieten sich an:

- kulturspezifische Organisationsanalyse unter Berücksichtigung von Legitimität und Repräsentativität der ausgewählten Partnerorganisation/en bzw. möglicher Alternativen;
- gezielte Förderung der Selbstorganisationsstrukturen der Zielgruppe selbst und nicht von NRO mit fehlender oder geringer Legitimität, die häufig nur stellvertretend für diese handeln bzw. nur zu handeln vorgeben, s. (1);

- partnerschaftliche Planung (Mitentscheidung der Zielgruppe/n bzw. ihrer legitimen Vertreter/innen im Sinne des BMZ-Partizipationskonzeptes);
- Aus- und Fortbildung von Vertretern der Regierung bzw. Verwaltung des Partnerlandes, s. (1);
- Berücksichtigung und Förderung der Süd-Süd-Kooperation bzw. Nutzung von Erfahrungen von Süd-Organisationen zum Nutzen anderer;
- Berücksichtigung der besonderen Geschlechtersituation, s. (1);
- ggf. Förderung der Entwicklungspartnerschaft zwischen benachteiligten Gruppen / Indigenen und der Privatwirtschaft im Rahmen von Public-Private-Partnership (PPP), wobei die Sensibilisierung der privatwirtschaftlichen Partner bis hin zur Akzeptanz von Verhaltensstandards wichtig ist.

5.2.3.4 Regionale Schwerpunkte

Die Förderung von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen als Querschnittsausgabe schließt nur wenige Länder der Erde aus. Ein hoher Anteil der Zielgruppe lebt in den Ländern der Sahelzone, West-, Zentral- sowie Ostafrikas und in Asien vor allem in Indien, China, Indonesien und Indochina. Aber nicht die Zahl der Zielgruppenangehörigen, sondern der Grad ihrer Benachteiligung und die kulturspezifischen Probleme bei der Einbeziehung unterschiedlicher Gruppen sowie eventuelle bestehende Konfliktumfelder stellen die eigentliche Herausforderung an die EZ dar.

Da benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene häufig einen staatenübergreifenden Lebensraum haben, bietet sich in solchen Fällen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit an.

5.3 Instrumente und Methoden

BMZ und DO verfügen für die entwicklungspolitische Förderung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener über ein umfassendes Instrumentarium. Für die *Finanzielle Zusammenarbeit (FZ)* bestehen vielfältige Fördermöglichkeiten vor allem für die soziale Entwicklung (Bildung, Gesundheit), den Ressourcenschutz oder die ländliche Entwicklung.

Die *Technische Zusammenarbeit (TZ)* eignet sich besonders für die institutionelle und rechtliche Absicherung der deutschen Politik zur Förderung von Chancengleichheit und Gleichberechtigung auf staatlicher Ebene des Partnerlandes, für die Stützung von Maßnahmen zur sozialen Entwicklung und nicht zuletzt zur Unterstützung von Vertretungs- und Selbsthilfeorganisationen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener.

Kooperationsvorhaben von TZ und FZ eignen sich in vielen Fällen gut auch zur Förderung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener, indem sie mittels des *Mehrebenenansatzes* einerseits die Reform der politischen Rahmenbedingungen für die Förderung der Zielgruppe unterstützen, auf der anderen Seite bei den Menschen Investitionen zur Verbesserung der Lebensbedingungen tätigen und technische Beratung für eine nachhaltige Entwicklung vor Ort leisten können.

Deutsche und internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) verfügen teilweise über direkte Kontakte zu benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen und erhebliche Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit diesen und ihren Organisationen. Der Vorteil ihrer Arbeit liegt darin, dass sie unabhängig von staatlicher Politik unmittelbar mit den Partnern kooperieren und Maßnahmen direkt durch diese implementieren können. Dies ermöglicht Beiträge zu Empowerment auch in politisch schwierigem Umfeld. Das BMZ kann die Vorhaben von NRO gezielt unterstützen, wobei die Langfristigkeit von entsprechenden Projekten berücksichtigt werden muss.

5.3.1 Länder- und Sektor-bezogene Instrumente

5.3.1.1 Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)

- Generell sollte sich die deutsche EZ im gemeinsamen Dialog mit Partnern, Gebern und Zivilgesellschaft für eine Berücksichtigung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener bei Zielvorgaben und Ergebnismatrices innerhalb von PRSP einsetzen.
- Darüber hinaus sollte die EZ eine unmittelbare Beteiligung von Vertretungsorganisationen der Zielgruppe/n innerhalb des Erarbeitungszyklus des PRSP unterstützen. Hierfür ist der Dialog mit der Partnerseite und dritten Gebern wichtig, aber auch die materielle, logistische und ggf. technische Unterstützung der betreffenden Organisationen.
- Dasselbe sollte für den PRS-Implementierungszyklus und den Revisionsprozess der nationalen Armutsstrategien gelten. In diesem Zusammenhang könnte die EZ die Partnerseite bei der Durchführung des PRS-Monitorings und der Evaluation der Ergebnisse mit einem Fokus auf die Belange benachteiligter Gruppen unterstützen.

5.3.1.2 Regional- und Länderkonzepte, Schwerpunktstrategiepapiere (SSP)

- Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene, die sehr oft identisch sind mit den Armen bzw. extrem Armen in ihren Ländern und damit für

den Erfolg der Armutsbekämpfung eminente Bedeutung haben, sollten im Regelfall zumindest in Länderkonzepten und SSP explizit benannt werden. Die Ursachen für ihre Benachteiligung sollten hier kurz analysiert und beschrieben werden.

- Im Rahmen der Länderprogrammarbeit, insbesondere bei der Erstellung von SSP, sollte die deutsche EZ gezielt eigenständige Armuts- bzw. Zielgruppenanalysen unter besonderer Berücksichtigung der Gender-Verhältnisse im Land durchführen. Hierbei sollten nach Möglichkeit legitime Vertreter/innen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener beteiligt und Erhebungsmethoden in partizipativer Weise eingesetzt werden.
- Die sozio-kulturellen Faktoren müssen auch bei der Koordinierung von EZ-Programmen in einem vereinbarten Schwerpunkt berücksichtigt werden. Dies gilt umso mehr bei sozio-kulturell komplexen Situationen.
- Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene sollten auch Gegenstand der Politökonomischen Kurzanalyse (PÖK) sein. Ein Abschnitt der PÖK sollte sich mit den Ursachen für strukturelle Benachteiligungen dieser Gruppen im betreffenden Land auseinandersetzen und beschreiben, was die Chancengleichheit und Gleichberechtigung bisher behindert.

5.3.1.3 Budgethilfe, Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF)

- Gerade innerhalb von Budgetfinanzierungen und PGF bietet sich eine frühzeitige Zielgruppenanalyse an, um die Ergebnisse in die Politikmatrix und bei den Indikatoren einbringen zu können, ohne die Konditionen im Nachhinein zu überladen³⁶. Erfahrungen zeigen, dass auch hier eine *eigenständige Zielgruppenanalyse* innerhalb des deutschen Planungsbeitrags hilfreich ist.
- Wo immer relevant und möglich sollten in Politikmatrices benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene - als eigenständige Gruppen aufgelistet oder mit regionalem Bezug - explizit benannt werden. Ein Indikator sollte Wirkungen in Bezug auf diese Zielgruppe/n festschreiben.
- Entsprechend der Inhalte der Politikmatrix und der Indikatorenvorgaben muss der Zielgruppenbezug auch im Monitoring-System für PGF und Budgethilfen verankert werden. Wie bei PRS-Prozessen bietet sich hier eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Institutionen, insbesondere von legitimen Vertretungsorganisationen der Zielgruppe/n, an.

³⁶ Vgl. Abschnitt *Reformunterstützende Konditionierung der Budgethilfe* im Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der PGF (BMZ Entwurf 2008).

- Der die PGF begleitende permanente politische Dialog sollte für die Unterstützung der Belange benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener genutzt werden. Dasselbe gilt für die Geberkoordination innerhalb von PGF, Budget- oder Sektorfinanzierungen. Hierbei könnten einzelne Geber das Mandat für den Dialog mit der Partnerseite erhalten.

5.3.1.4 Politikdialog

- Der Politikdialog mit den staatlichen Partnern der EZ ist bereits heute mit einer Vielzahl von Themen überfrachtet. Daher ist eine Konzentration auf die Fragen Menschenrechte und Gender empfehlenswert, wenn dabei die Probleme von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen hinreichend mit berücksichtigt werden.
- Der Politikdialog kann durch Abstimmung innerhalb der Gebergemeinschaft vorbereitet und begleitet werden. Insofern ist es wichtig, z.B. in den Gremien der EU, der IFO und der beteiligten VN-Organisationen gezielt Positionen zugunsten einer Gleichberechtigung von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen einzubringen.
- In HIPC-Ländern bietet es sich an, das Monitoring von ggf. im PRSP verankerten Zielen hinsichtlich benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener zu unterstützen und dadurch auf der Daueragenda zu halten.
- Staaten, die sich gegen einen intensiven Menschenrechtsdialog wehren, sollten mit Incentives motiviert werden, das Thema im öffentlichen Diskurs zuzulassen. Ein geeigneter Beitrag kann die finanzielle Förderung von Institutionen sein, die sich der Menschenrechtsthematik annehmen (z.B. ein Lehrstuhl oder eine Forschungseinrichtung für Menschenrechtsfragen oder für Kulturaustausch, Konfliktmanagement oder Soziologie im Kontext von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen an einer Hochschule).

5.3.2 Projekt- und Programm-bezogene Instrumente und Methoden

5.3.2.1 Verbesserung der Lebensverhältnisse

- Die sehr häufige Zugehörigkeit der Zielgruppe zu den armen oder sehr armen Bevölkerungsschichten bedingt, dass unabhängig von der Art einer EZ-Maßnahme und dem Interventionssektor immer auch eine *Verbesserung der Lebensbedingungen* der Zielgruppe angestrebt werden sollte.
- Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der sozialen Infrastruktur oder vergleichbare andere dauerhafte Leistungen für benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene abzielen, müssen in der Regel die besondere

Armutssituation der Zielgruppe berücksichtigen und im Falle geplanter Eigenleistungen der Bevölkerung immer auch einkommenssteigernde Maßnahmen einplanen oder langfristig Subventionskomponenten vorsehen.

- Bei der Zusammenarbeit mit benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen sollte darauf geachtet werden, dass auch innerhalb dieser Zielgruppe ein gleicher Zugang zu den Leistungen der EZ gewährleistet wird.

5.3.2.2 Berücksichtigung von Vulnerabilität

Bei der Arbeit mit und für benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene ist die teilweise erhebliche Vulnerabilität der Zielgruppe/n und hier besonders die Vulnerabilität von Frauen und Mädchen zu berücksichtigen. Alle EZ-Beiträge müssen so beschaffen sein, dass sie

- einerseits ein Empowerment der Zielgruppe insgesamt und innerhalb der Zielgruppe vor allem von Frauen und Mädchen unterstützen;
- dabei andererseits jedoch die Möglichkeit einer Aktivierung latenter oder der Verschärfung aktiver Konflikte einplanen und entsprechend geeignete Beiträge zum Konfliktmanagement und zur Reduzierung von Konfliktsachen vorsehen;
- die unmittelbare und gleichberechtigte Kommunikation mit Angehörigen der Zielgruppe, vor allem auch Frauen und Mädchen, ermöglichen, d.h. lokale Sprachen mithilfe lokaler Übersetzer/innen verwenden;
- sozio-kulturell angemessene Kommunikationswege verwenden, die auch der Differenzierung innerhalb der Zielgruppe Rechnung tragen: Frauen und Männern, Alten und Jungen; dem sozialen Status nach Hochrangigen und Niedrigrangigen ist gleichermaßen Gehör zu verschaffen.

5.3.2.3 Frühzeitige Berücksichtigung der Zielgruppe

- Die Berücksichtigung der Interessen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener muss frühzeitig erfolgen und sollte unter Berufung auf die BMZ-Politik erstmals bereits bei den bilateralen Verhandlungen thematisiert werden. Mit der Konkretisierung der Planungen einher gehen intensivere Untersuchungen und Konsultationen.
- Das Prinzip des „free prior informed consent“ der VN-Erklärungen zur Indigenen-Politik gilt auch für den gesamten Bereich der weltweiten Zusammenarbeit mit benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen. Für die Projekt- und Programmarbeit leitet sich daraus ab, dass die Angehörigen der Zielgruppe bzw. ihre legitimen Vertreter/innen über alle sie betreffenden Fragen frühzeitig informiert werden und ohne jeden (auch

zeitlichen) Druck für im Rahmen der Ländervereinbarungen geplante, sie betreffende Vorhaben ihre Zustimmung geben.

- Wenn benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene Teil der Zielgruppe sind, gilt für sie das Prinzip einer frühestmöglichen Beteiligung (Information und Mitwirkung an Entscheidungen). Die Zustimmung einzelner Subgruppen innerhalb der Zielgruppe ist nach Möglichkeit im Konsens und unter Vermeidung von Konflikten zwischen den Beteiligten herbeizuführen.

5.3.2.4 Daten-disaggregierte Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse

- Bei allen Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar an Angehörige benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / indigener Gesellschaften richten oder bei denen diese einen Teil der Zielgruppe/n ausmachen, ist immer eine Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse (ZGA) durchzuführen.
- Der Umfang der ZGA richtet sich danach, ob es sich um ein Vorhaben mit direkten intendierten Wirkungen auf die Zielgruppe handelt oder um ein Vorhaben mit nur mittelbaren Wirkungen. Die ZGA kann sich auf ein Land, einen Sektor oder eine Region beziehen und sie kann als kurze Vor-Ort-Analyse oder als umfassendere Gestaltungs- und Wirkungsanalyse erfolgen³⁷. Bei Neuvorhaben jeglicher Art in einem Land mit erheblichem Anteil von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen an der Gesamtbevölkerung sollte immer eine ZGA als Vor-Ort-Analyse durchgeführt werden.
- Wesentlicher Bestandteil einer ZGA ist die Erfassung von bestehender Eigeninitiative und vorhandenen Lösungspotentialen.
- Inhaltliche Elemente einer ZGA sind immer die sozio-kulturellen Kriterien des BMZ wie die sozio-kulturelle Heterogenität (im Land, im Sektor, in einer Region), die gesellschaftliche Organisation (einschließlich sozio-ökonomischer Gesichtspunkte) und Gesichtspunkte der Legitimität (politische Strukturen und Legitimitäten, Akzeptanzfragen) (vergl. BMZ-Partizipationskonzept). Eine Gender-disaggregierte Datenerhebung ist bei der ZGA Standard.
- Die Ergebnisse der Zielgruppenanalysen sollten sowohl die Inhalte des jeweiligen Programms wie auch die anzuwendenden Förderansätze grundlegend beeinflussen können und deswegen in jedem Fall vor Festlegung der geplanten Ergebnisse und Festschreibung des methodischen Ansatzes (Programmdesign) vorliegen.

³⁷ Zur ZGA vergl. Abschnitt 5.3.5 (KfW 2003).

5.3.2.5 Partizipation

- Das übersektorale Konzept „Partizipative Entwicklungszusammenarbeit“ des BMZ bietet zahlreiche Hinweise, wie gesellschaftliche Gruppen, deren Beteiligungsmöglichkeiten u.a. aufgrund der Verteilung von Macht und wirtschaftlichen Möglichkeiten unzureichend sind, besser in Entscheidungsprozesse eingebunden werden können. Dabei wird von der Überlegung ausgegangen, dass eine wirkungsvolle Beteiligung Benachteiligter nur möglich ist, wenn sich die gesellschaftlichen Machtverhältnisse zu ihren Gunsten ändern. Entsprechend sollten entwicklungspolitische Maßnahmen für benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene auch und sogar primär auf deren Ermächtigung ausgerichtet werden und in erheblichem Umfang nicht nur beteiligungsorientiert sein, sondern durch Partizipation selbst Veränderungen einleiten helfen.
- Partizipative Prozesse können frühzeitig durch die Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse eingeleitet werden, wobei sich alle Projekt- und Programmebenen gleichermaßen hierfür eignen:
 - auf nationaler Ebene werden vorrangig legitime Vertretungsorganisationen der benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen einbezogen, in Ländern mit fehlenden Vertretungsstrukturen auf nationaler Ebene kann der Dialog bedingt auch mit relevanten Advocacy-Organisationen geführt werden;
 - auf regionaler Ebene werden Selbstorganisationen der Zielgruppe/n und ihre legitimen Vertretern/innen einbezogen;
 - auf lokaler Ebene werden die Zielgruppe bzw. ihre Subgruppen selbst eingebunden, wobei auf die interne Differenzierung zu achten ist, d.h. besonderes Augenmerk ist auf die Beteiligung von Männern und Frauen (Mädchen, Jungen), von Alten und Jungen, religiösen Funktionären, Landvermittlern (z.B. Erdherren) und „einfachen“ Mitgliedern der Gesellschaft zu richten.
- Konflikte innerhalb von und zwischen beteiligten Gruppen aller Ebenen sowie Ausgrenzungs- und Abschottungstendenzen sind zu berücksichtigen. Hierbei können neutrale, externe Fachkräfte als Moderatoren/innen eine wichtige Rolle einnehmen.
- Bei der direkten Zusammenarbeit mit bereits bestehenden Organisationen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener muss besonders auf die Auswahl der Partner geachtet werden. Legitimität, Repräsentativität sowie administrative und organisatorische Grundlagen sind hierbei wichtige Kriterien.
- Partizipation setzt gegenseitiges Vertrauen voraus. Der Dialog mit benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen und ihren Vertre-

tern/innen muss daher *offen* geführt werden, d.h. alle vorhandenen Informationen über die geplanten Maßnahmen und ihre möglichen positiven und negativen Wirkungen auf die Zielgruppen sind offenzulegen. Umgekehrt muss die Meinung der Zielgruppe/n unbeeinflusst und ohne mögliche negative Folgen für die Betroffenen vorgetragen werden können.

- Partizipation setzt auch voraus, dass Informations- und Entscheidungsprozessen hinreichend Zeit eingeräumt wird. Entsprechende Untersuchungen, Prozessbegleitungen und -auswertungen sollten daher auch mit Blick auf die finanzielle Ausstattung technischer Machbarkeitsstudien gleichgestellt werden.

5.3.2.6 Anwendung des Do-no-harm-Prinzips

- Bei allen Vorhaben, die benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene in negativer Weise betreffen könnten, sollte nach dem Do-no-harm-Prinzip vorgegangen werden. Dabei sollten die Weltbank-Safeguards zu „Indigenous Peoples“ und „Involuntary Resettlement“ unmittelbar Anwendung finden³⁸.

5.3.3 Förderansätze in den Schwerpunktbereichen der EZ

Die *Berücksichtigung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener als Teil einer Zielgruppe* im Kontext der Länder- wie Programm- und Projektarbeit schließt keinen Schwerpunktbereich der EZ aus.

Bei einer direkten oder mittelbaren Förderung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener als Zielgruppe von EZ-Maßnahmen gelten die im BMZ-Konzept zur „Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik“ genannten sektoralen Schwerpunkte im Prinzip auch weltweit. Einige Förderansätze in den folgenden Schwerpunkten sind dabei auch für Afrika und Asien von besonderer Bedeutung:

5.3.3.1 Soziale Entwicklung, Verbesserung der Lebensbedingungen und Geschlechter-Gerechtigkeit

- Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene verfügen wegen ihrer Marginalisierung oft kaum über Zugang zu produktiven Ressourcen. Sie

³⁸ Operational Policies „Indigenous Peoples“ OP 4.10 vom Januar 2005, Operational Manual „Indigenous Peoples“ BP 4.10 nebst Annex A „Social Assessment“, Annex B „Indigenous Peoples Plan“ und Annex C „Indigenous Peoples Planning Framework“ vom Juli 2005; Operational Policies „Involuntary Resettlement“ OP 4.12 vom Dezember 2001 und Operational Manual „Involuntary Resettlement“ BP 4.12, ebenfalls Dezember 2001.

sind vielerorts auch deswegen benachteiligt, weil sie von der Mehrheitsgesellschaft auf Grenzertragsstandorte abgedrängt oder aus ökonomisch profitablen Sektoren verdrängt wurden. *Einkommensschaffende Maßnahmen* sowie die Unterstützung bei der *strukturellen Verbesserung des Ressourcenzugangs* sollten daher ein Regelbestandteil aller Förderprogramme sein.

- Angehörige benachteiligter sozio-kultureller Gruppen bzw. indigener Gesellschaften sind als Migranten/innen vielerorts gerade auch im *randstädtischen Bereich* zahlreich vertreten. In dieser Situation sind sie fast immer wenig organisiert und einkommensschwach; viele Haushalte werden von Frauen geleitet. EZ-Vorhaben sollten hier die soziale Infrastruktur gemeinsam mit der Einkommenssteigerung und sozialer Strukturbildung fördern.
- Die Zielgruppe ist aufgrund ihrer Marginalität (auch wegen ihrer sehr oft nur geringen finanziellen Belastbarkeit) oft von der Nutzung selbst einer bestehenden *Trinkwasserversorgung* und anderer Bereiche der *sozialen Infrastruktur* ausgeschlossen und bedarf daher besonderer Unterstützung.
- *Frauen und Mädchen* sind in marginalisierten Gruppen unter gesellschaftlichem Druck häufig zusätzlich benachteiligt und sollten bei möglichst allen Maßnahmen gezielt und kulturell angemessen angesprochen und beteiligt werden. Besonders wichtig für Frauen sind einkommensschaffende Maßnahmen, die jedoch nicht zu einer Arbeitsüberlastung führen dürfen.
- Zur *Gleichstellung von Frauen* ist es besonders wichtig, ihren gesellschaftlichen Status zu stärken, strategische Genderbedürfnisse zu identifizieren und zu fördern und dafür ggf. kulturelle Anknüpfungspunkte (z.B. Rechtsnischen oder Ausweitung traditioneller Verantwortungsbereiche) zu nutzen³⁹. Unter Berücksichtigung kultureller Normen sollten Frauen gezielt überall dort gefördert werden, wo es um die Besetzung von Entscheidungspositionen geht (z.B. in Dorfkomitees, Nutzergruppen, Selbsthilfeorganisationen).

5.3.3.2 Landwirtschaft, Management natürlicher Ressourcen, nachhaltige ländliche Entwicklung

- Die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Land- und Naturressourcen ihrer (traditionellen) Lebensräume ist für viele benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene überlebenswichtig. Die EZ kann sie unterstützen bei der Förderung angemessener Anbaumethoden in Landwirtschaft und

³⁹ Vergl. Konzept des BMZ zur Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess (1997).

Agro-Forstwirtschaft, mit alternativen Einkommensquellen zur Reduzierung des Drucks auf die Umwelt sowie dem Zugang zu Krediten und anderen Dienstleistungen, die ein nachhaltiges Ressourcenmanagement durch die lokale Bevölkerung erleichtern.

- Für viele benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene ist die Sicherung bzw. Wiederherstellung und Formalisierung traditioneller Landtitel (gerade auch nur nach lokalem Gewohnheitsrecht anerkannter individueller und kollektiver Titel) die wichtigste Voraussetzung für Chancengleichheit und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.
- Die Sicherung und Anerkennung von gemeinschaftlichen Eigentums- und Nutzungsrechten, der wirksame Schutz vor Umsiedlungen, entschädigungslosen Enteignungen und gravierenden Eingriffen in ihre Lebens- und Wirtschaftsräume ist ein wichtiger Beitrag.
- Die Sicherung der Rechte der Zielgruppe muss sich auch auf die Unterstützung bei der Patentierung traditionellen / indigenen Wissens erstrecken bzw. den Schutz ihrer angestammten Nutzungsrechte vor der unberechtigten Patentierung von Naturerzeugnissen aus ihrem Lebensraum durch Dritte einschließen.
- Kulturrelativistische Diskurse sind zu hinterfragen, wenn Frauen im traditionellen Recht z.B. nicht über Landeigentum verfügen, das nationale Recht jedoch Frauen und Männer gleichstellt. Hier sollte die EZ bei der Unterstützung von Landeintragungen die Umsetzung des nationalen Rechts fördern.

5.3.3.3 Bildung und Gesundheit

- Im Bereich der formalen und nicht formalen *Grundbildung* besteht ein besonderer Förderbedarf (u.a. bei der zweisprachigen Erziehung).
- Die *Aus- und Fortbildung von Lehrkräften* (insbesondere Frauen) aus dem kulturellen Umfeld der Zielgruppe fördert die Einschulung (auch und besonders von Mädchen).
- Es gilt die bisher fast überall geringe öffentliche Präsenz von *Fach- und Führungskräften* (Männern und Frauen) aus der Zielgruppe durch Aus- und Fortbildung zu überwinden.
- Im Gesundheitsbereich muss der Aufbau von gemeinschaftsnahen *Basisgesundheitsdiensten* mit der geringen finanziellen Belastbarkeit der Zielgruppe korrelieren. Gesundheitsgutscheine können eine praktikable Lösung sein.

- Auch im Gesundheitsbereich fördert die *Aus- und Fortbildung von Fachkräften* (insbesondere Frauen) aus dem kulturellen Umfeld der Zielgruppe die Annahme von präventiven und kurativen Angeboten.
- Einzelne benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / indigene Gesellschaften sind aufgrund ihrer sozialen Lage *HIV / AIDS* besonders ausgeliefert. Sensibilisierungsmaßnahmen in diesem Bereich sollten immer unter Achtung der kulturellen Normen und Werte durchgeführt werden.

5.3.3.4 Menschenrechte, Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung

- EZ-Vorhaben zur Demokratieförderung in sozio-kulturell heterogenem Milieu sind grundsätzlich nur unter Einbeziehung aller unterschiedlichen Gruppen (Stakeholderansatz) und unter Beachtung ihrer Menschenrechte möglich. In diesem Kontext sind das gelebte Recht auf kulturelle Unterschiede, Chancengleichheit, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung wichtig.
- Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Organisationen benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener innerhalb der Zivilgesellschaft, hier insbesondere auch von Frauen, sollte gefördert werden. Dabei sollte eine institutionalisierte Vertretungsstruktur der Zielgruppe auf gesamtstaatlicher wie regionaler Ebene angestrebt und unterstützt werden.
- Die EZ sollte dazu beitragen, die Rechte von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen analog den Rechten Indigener in Lateinamerika weitweit in den nationalen Verfassungen zu verankern.
- Bei Vorhaben der Verwaltungsreform sollte darauf geachtet werden, dass benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene von ihren Rechten, staatlichen Dienstleistungen und Beteiligungs- und Zugangsmöglichkeiten (z.B. zu Behörden und Gerichten) gleichberechtigt Gebrauch machen können.
- Bei der Dezentralisierung politischer und administrativer Entscheidungsprozesse sollte die Stärkung regionaler und lokaler Vertretungsstrukturen der Zielgruppe/n unter Gleichberechtigung der Geschlechter gefördert werden. Die fiskalische Dezentralisierung kann ein geeigneter Beitrag sein, Regionen mit starker Präsenz von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen anderen gleichzustellen.
- Bei Vorhaben zur Rechtsreform und Rechtsberatung sollte darauf geachtet werden, dass nationale Gesetze und deren Umsetzung gezielt die Rechte benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener berücksichtigen.

- Kulturel relativistische Diskurse sind jedoch generell zu hinterfragen, wenn z.B. Frauen im traditionellen Recht benachteiligt werden, das nationale Recht jedoch Frauen und Männer gleichstellt. Hier sollte die EZ die Umsetzung des nationalen Rechts fördern (vergl. 5.3.3.2). Entsprechende Prinzipien gelten grundsätzlich auch für andere Bereiche.
- Frauen sollten gezielt beim Erhalt von Ausweisdokumenten unterstützt werden, was z.B. den Zugang zu Krediten erleichtert. Frauen sollten beim Zugang zu Wahlämtern motiviert und gefördert werden. Ferner gilt es Frauen zu ermutigen, Rechtsverletzungen zum öffentlichen Thema in ihrer Gemeinschaft zu machen.

5.3.3.5 Friedensentwicklung und Krisenprävention

- Da die deutsche EZ im Rahmen ihrer in diesem Positionspapier formulierten ethischen Handlungsmaximen (vergl. Abschnitt 5.2.2) die Akzeptanz eigenbestimmter Entwicklungswege und traditioneller Rechte der Zielgruppe/n unterstützt, muss sie sich des *Spannungsverhältnisses zwischen konkurrierenden Rechtsansprüchen* bewusst sein und im Rahmen des Stakeholder-Ansatzes konfliktmindernde Ansätze fördern.
- Bezüglich der in zahlreichen Staaten der Welt existierenden *Spannungen zwischen benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen* auf der einen Seite und *den dominanten gesellschaftlichen Kräften und staatlichen Institutionen* auf der anderen Seite, die nicht selten ihre Ursachen im Zugang zu Ressourcen haben und zu gewaltsamen Auseinandersetzungen führen können, sollte nach den Grundsätzen des BMZ zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung verfahren werden. Vorhaben sollten entsprechend durch *Konfliktanalysen* vorbereitet werden, um daraus Ansätze zur Konfliktprävention und / oder –bearbeitung abzuleiten.
- Bei *Vorhaben in einem Umfeld eskalierender Konfliktsituationen* sollten Maßnahmen zur Vermittlung (Mediation, runde Tische) unter aktiver Beteiligung von Frauen und Männern aller beteiligten gesellschaftlichen Gruppen unterstützt werden. Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen bedürfen dabei ggf. besonderer Unterstützung, um gleichberechtigt an den Aushandlungen teilnehmen zu können.
- Die verstärkte Land-Stadt-Migration führt auch in *urbanen Ballungsräumen* Angehörige benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / indigener Gesellschaften mit Mitgliedern anderer Gruppen zusammen. Ihr Leben ist oft durch soziale und ökonomische Ausgrenzung bestimmt. Maßnahmen im Bereich der Stadt- und Kommunalentwicklung zur Förderung (durchaus auch Integration) benachteiligter Gruppen sind hier vor allem die Förde-

rung einer breiten Bürgerbeteiligung, der Gründung von Selbsthilfeorganisationen oder die Einführung von Ombudspersonen.

- Stärker noch als in anderen Schwerpunktbereichen kann die EZ bei der Friedensentwicklung und Krisenprävention nur einen Beitrag neben anderen leisten. In keinem Fall dürfen latente oder aktive Konflikte durch die EZ ausgelöst oder verschärft werden.

5.3.4 Wichtige Quellen

5.3.4.1 Handreichungen und Hintergrundmaterialien

Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie: *Ethische Leitlinien*, in: Bliss, Frank / Schönhuth, Michael / Zucker, Petra (Hrsg.)(2002): Welche Ethik braucht die Entwicklungszusammenarbeit? Bonn, S.169-201. Vermittelt wichtige ethische An- und Herausforderungen an in der EZ tätige Mitarbeiter/innen wie Respekt, Empathie, Offenheit, aber auch das Eintreten für Partizipation und soziale Veränderungen zugunsten unterprivilegierter Gruppen.

GTZ: *Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit*. Eschborn 2004. Beschreibt detailliert einzelne Lebensbereiche Indigener sowie für die Zusammenarbeit mit indigenen Bevölkerungsgruppen besonders relevante Themen wie Landrecht, Gesundheit, Wirtschaftsentwicklung, Umwelt usw.

GTZ: *Leitfaden zur Verankerung der Zusammenarbeit mit indigenen Völkern in der deutschen TZ. Lateinamerika und Karibik*. Eschborn 2008. In der deutschen EZ die derzeit detaillierteste Handreichung zur Berücksichtigung indigener Bevölkerungsgruppen in einem allerdings begrenzten geographischen Bereich.

ILO: **ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169). A Manual**. International Labour Organization 2003. Auch wenn nur als Handreichung zur Umsetzung der Konvention 169 gedacht, handelt es sich hierbei sicherlich um das wichtigste Dokument über die Berücksichtigung Indigener und vergleichbarer benachteiligter Gruppen in der internationalen EZ.

KfW: *Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse in der Finanziellen Zusammenarbeit*. Frankfurt 2003. Eine umfassende Handreichung, die auch Schüsselfragen zu verschiedenen Schwerpunktbereichen (Bildung, Gesundheit-Familienplanung-HIV/AIDS, Trinkwasser-Wassermanagement-Abwasser-Abfallwirtschaft, Transport; weitere Fragenlisten im Intranet der KfW) behandelt und Anregungen zu Gutachtereinsätzen einschließlich methodischer Hinweise liefert.

Weltbank: *Operational Policies Indigenous Peoples* OP 4.10 (mit Bank Procedures BP 4.10 und Anlagen zu „Social Assessment“, „Indigenous Peoples Plan“

und „Indigenous Peoples Planning Framework“. Washington 2005. Von den regionalen Finanzinstitutionen weitgehend übernommene sogenannte „Safeguards“, die verbindlich für die Arbeit der WB Verfahren für Vorhaben festlegen, bei denen Indigene eine Rolle spielen. Detaillierte frühzeitige soziale Untersuchung, Beteiligungsverfahren, Landuntersuchungen, Entwicklungsplanungen usw.

Weltbank: *Bank Operational Policies Involuntary Resettlement* OP 4.12 (mit Bank Procedures BP 4.12 und Annex A - “Involuntary Resettlement Instruments”). Washington 2001. Gerade bei Vorhaben mit Indigenen häufig verwendete Safeguards, die bei Umsiedlungen zu treffende Maßnahmen sehr detailliert und mit erheblichen Anforderungen an die Projektträger festlegen (Prinzipien sind Vermeidung von Umsiedlung und, wenn alternativlos, dann Umsiedlung auf Basis eines nachhaltigen Entwicklungsplanes, der die Geschädigten sogar besser stellen soll).

5.3.4.2 Internationale Adressen

African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR): Banjul (Gambia). <http://www.achpr.org> Entstanden mit dem Inkrafttreten der Afrikanischen Erklärung der Menschenrechte 1986; soll die Menschenrechte und Rechte ethnischer Minderheiten auf dem afrikanischen Kontinent fördern und schützen.

Asian Indigenous & Tribal Peoples Network (AITPN): P.O. Box No. 9627, Janakpuri. New Delhi 110058, India. Tel./Fax.: (0091)1125503624. Email: aitpn@aitpn.org Internet: <http://aitpn.org> Gute Informationen mit Jahresberichten zu Indien (The State of India’s Indigenous and Tribal Peoples) und benachbarten Ländern (u.a. Bangladesch).

Asian Development Bank (ADB): P.O. Box 789, 0980 Manila, Philippines. Telefon (0063)2-683-1000, Telefax (0063)2-683-1030. Internet: <http://www.adb.org> Wichtigste internationale Entwicklungsbank für den asiatischen Raum mit eigenen Safeguards nebst Handreichungen und Erfahrungsstudien zur Arbeit mit Indigenen und ethnischen Minderheiten.

Consejo Indígena de Centro América (CICA): 11 Avp. 14-86, zona 10, Guatemala. Email: cica@infovia.com.gt Überregionale Koordinationsstelle indigener Organisationen in Mittelamerika.

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA): Calle Luis Beethoven No. 47-65 y Capitán Rafael Ramos, Quito, Ecuador. Email: info@coica.org Internet: <http://www.coica.org> Überregionale Koordinationsstelle indigener Organisationen der Amazonas-Anrainerstaaten.

Inter-American Development Bank (IADB): <http://iadb.org>

International Fund for Agricultural Development (IFAD): <http://www.ifad.org>

International Labour Organization (ILO): 4, route de Morillons, 1211 Genf, Schweiz. Telefon (0041)22-7996-111, Telefax: (0041)22-7996-260. Internet: <http://www.ilo.org> Aufgrund der von der ILO gesetzten internationalen Standards zugunsten von indigenen Bevölkerungsgruppen wichtig, dagegen im Tagesgeschäft wenig relevant.

International Working Group on Indigenous Affairs (IWGIA): Classensgade 11E, 2100 Copenhagen, Dänemark. Telefon: (0045)352705-00, Telefax: (0045)352705-07, Email: iwgia@iwgia.org Internet: <http://iwgia.org> IWGIA ist eine wichtige internationale Koordinations- und Informationsstelle. Mandat der Organisation ist, die Rechte indigener Bevölkerung auf Selbstbestimmung, ihre kulturelle Integrität und das Recht auf Entwicklung zu eigenen Bedingungen zu unterstützen. IWGIA bietet eine gute Datenbank mit vielen aktuellen Berichten, u.a. jährlich „The Indigenous World“.

Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik (KIVLAK) der GTZ (GTZ, Eschborn): Postfach 5180, 65726 Eschborn. Telefon: (0049)6196-79-6215, Telefax: (0049)6196-79-7257. Internet: <http://www.gtz.de> Koordinationsstelle zum Thema Indigene für die deutsche staatliche Technische Zusammenarbeit.

Vereinte Nationen: Office of the High Commissioner for Human Rights (UNHCHR): <http://www.unhchr.ch>

Weltbank / International Bank for Reconstruction and Development (IBRD): 1818 H-Street, N.W. Washington, D.C. 20433, USA. Telefon (001)202-477-1234, Telefax: (001)202-477-6391. Internet: <http://www.worldbank.org> In der multilateralen EZ maßgeblich für Safeguards und Strategien zu Indigenen und Umsiedlungsfragen, die in der Regel von den regionalen Entwicklungsbanken übernommen werden.

5.4 Alternativen

Bei den zahlreichen Diskussionen in BMZ, DO und mit Fachleuten aus der Entwicklungsszene wurde auch die Frage nach möglichen Alternativen zu einem Positionspapier des BMZ zu benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen aufgegriffen. BMZ-seitig wurde diesbezüglich wiederholt auf die anwachsende „Flut von offiziellen Papieren“ (Konzepte, Positionspapiere, Aktionspläne u.a.) verwiesen, die einerseits für Ministerium und DO verbindlich seien, in ihrer Fülle andererseits aber aus Personal- und Zeitmangel kaum mehr berücksichtigt werden könnten und daher überwiegend Makulatur blieben. Ein Weniger an Konzepten, die dafür pointierter, inhaltlich genauer aufeinander abge-

stimmt und für die Praxis besser operationalisiert sein sollten, sei noch so begründeten zusätzlichen Papieren vorzuziehen.

Inhaltlich wurde u.a. in der Regionalabteilung Lateinamerika der GTZ die Idee kritisch gesehen, neben einem expliziten Indigenen-Konzept für Lateinamerika ein erweitertes Konzept für die Berücksichtigung benachteiligter sozio-kultureller Gruppen / Indigener zu erstellen. Wenn, dann sollte ausschließlich die Indigenen-Thematik aufgegriffen werden. Es besteht also kein grundsätzlicher Widerspruch zwischen einem Indigenen-Konzept für Lateinamerika und einem vergleichbaren Positionspapier für Afrika und Asien. Wie vor allem in den Kapiteln 3 und 4 dieses Beitrages gezeigt wurde, weist die Ausrichtung von Konzepten ausschließlich auf Indigene allerdings erhebliche Begründungs- und Umsetzungsschwächen auf und verengt die Chance der deutschen EZ auf eine stärkere Armutswirkung ihrer Anstrengungen gerade bei den stärker benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

Darüber, dass sich die Probleme Indigener in Lateinamerika deutlich von denen vergleichbarer Gesellschaften in Asien und Afrika unterscheiden, herrscht Konsens. Daher ergibt sich die Überlegung, statt zwei Konzeptionspapieren oder gar drei (neben dem Lateinamerika-Papier je ein zusätzliches für Afrika und Asien) ein weltübergreifendes kurzes „Chapeau“- oder Deckel-Papier zu erarbeiten und diesem drei Regionalpapiere zur Seite zu stellen, in denen auf die spezifischen Bedingungen und Herausforderungen in Afrika, Asien und Lateinamerika eingegangen würde.

Die Idee eines übergreifenden Politikpapiers und dreier regional ausgerichteter Spezifizierungen bzw. Operationalisierungen ist verlockend, weil hier die sozio-kulturellen Eigenheiten der Regionen besser berücksichtigt werden könnten als in einem oder zwei Beiträgen. Sie löst aber zwei Probleme nicht: Erstens würde die Zahl von zu berücksichtigenden Konzeptpapieren im BMZ weiter zunehmen (an Stelle eines Konzeptes pro Region zwei Papiere), zweitens müsste zuvor der Gegensatz zwischen der Fokussierung alleine auf Indigene und der in dieser Studie vertretenen Position einer Ausweitung auf benachteiligte Minderheiten unter Einschluss der bisher unter Indigenen gefassten Gruppen aufgelöst werden.

Ein einheitliches Konzept, das nach den Ausführungen in den Kapiteln 3 und 4 nicht alleine auf (benachteiligte) Indigene, sondern alle benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen bezogen sein sollte, wäre daher die geeignetere Lösung, wobei sich inhaltlich die Positionen des bestehenden Konzeptes und des hier im Entwurf vorgelegten Positionspapiers kaum widersprechen und lediglich der Harmonisierung bedürften.

Weitergehend ist die in mehreren Gesprächen aufgeworfene Idee, die Konzeptstruktur des BMZ im Bereich zielgruppenrelevanter Fragestellungen radikal zu vereinfachen und anstelle der bisher getrennten Zielgruppenkonzepte des BMZ

zu „Gleichberechtigung“, „Partizipation“ und „Indigenen“ sowie unter Berücksichtigung der Armutseinstufungen ein auch unter dem Namen „Zielgruppenkonzept des BMZ“ firmierendes Gesamtpapier zu erarbeiten. In diesem umfassenden Konzept könnten die folgenden Aspekte angesprochen werden:

- Armutsbekämpfungs- und Empowerment-Ziele der EZ,
- Zielgruppenbegründung und –spezifizierung,
- strategische Ausrichtung mit Blick auf Gender, Partizipation, sozio-kulturelle Heterogenität,
- Instrumente mit dem Fokus auf sozio-kulturellen bzw. zielgruppenspezifischen Ansätzen.

Natürlich wäre es zwingend notwendig, bei einer drastischen Reduzierung der Konzepte den Grad der Verbindlichkeit des neuen Konzeptes zu steigern und ein Nachhalten durch geeignete Monitoring-Mechanismen fest zu etablieren.

6 Anlagen

Anlage 1:

Zur Begriffsbestimmung „Indigene“ - „ethnische Minderheiten“ - „benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen“

Mit Blick auf die Begriffe „ethnische Gruppen“ / „Minderheiten“ und „Indigene“ bestehen erhebliche Unklarheiten und Unstimmigkeiten. Die derzeit in der internationalen Diskussion und Praxis vollzogene Unterscheidung von Indigenen auf der einen Seite und ethnischen Gruppen / Minderheiten bzw. z.T. sogar noch „Stammesgesellschaften“ auf der anderen Seite („es gibt keine Indigenen in Afrika, nur ethnische Gruppen / Minderheiten / Stämme“), entbehrt dessen ungeachtet soziologisch / ethnologisch betrachtet auch der konzeptionell-inhaltlichen Grundlage.

Der Begriff der ethnischen Gruppen / Minderheiten ist dabei ebenso problematisch wie der der Indigenen. Wer in den einschlägigen soziologischen oder ethnologischen Fachwörterbüchern nach einer Definition z.B. des Begriffs „ethnische Minderheit“ sucht, tut dies fast ausnahmslos vergebens. Auch Herausgebern von Lehrbüchern und Einführungen in das Studium der Gesellschafts- oder Kulturwissenschaften scheint dieser Begriff keinen Eintrag wert zu sein. Dies liegt aber nicht daran, dass der Begriff grundsätzlich irrelevant oder ungebräuchlich ist, sondern vielmehr daran, dass eine international anerkannte und unumstrittene Definition bislang nicht gefunden werden konnte.

Die meisten Autoren⁴⁰, die sich mit der Thematik beschäftigen, weisen gebetsmühlenartig darauf hin, dass dieser Begriff viele, teilweise unvergleichbare Phänomene umschreibt und daher nicht definierbar sei. Stattdessen werden - in der Regel nur in Details voneinander abweichende - Typologien aufgestellt, die alle Phänomene aufzulisten beabsichtigen, die unter dem Terminus „ethnische Minderheiten“ subsumiert werden könnten. In der Regel wird dabei nach den Umständen unterschieden, unter denen die Minderheiten als Minderheiten, also von einer Mehrheitsgesellschaft diskriminierte Bevölkerungsgruppen, entstanden sind. So wird gemeinhin unterschieden zwischen regionalen Minderheiten, nationalen Minderheiten, kolonisierten Völkern oder auch Einwandererminderheiten.

Bei eingehender Betrachtung dieser Typen erweist es sich aber, dass diese Phänomene so unterschiedlich gar nicht sind und eine gemeinsame Erforschung unter einem gemeinsamen Label durchaus sinnvoll ist. Aus diesem Grunde hat sich in den letzten Jahren zumindest ein Definitionsversuch international durchgesetzt, der trotz aller geäußerten Kritik (s. 4.2) mittlerweile als mehrheitsfähig bezeichnet werden darf. Im deutschsprachigen Raum ist dies die Definition von Friedrich Heckmann (1992)⁴¹, die wiederum auf nordamerikanische Quellen zurückgreift:

„Ethnische Minderheiten sind ethnische Gruppen, aber von einer spezifischen Art: der Begriff der Minderheit, der sich historisch auf die bei einer Abstimmung oder Wahl Unterlegenen und die von politischer Herrschaft Ausgeschlossenen bezieht, meint nicht nur ethnische Sonderheit und deren Merkmale im Sinne der genannten Definition von ethnischer Gruppe, sondern auch eine damit verbundene Benachteiligung oder Diskriminierung, eine Stellung minderer Rechte, minderen Ansehens und minderer Ressourcenverfügung; damit ist deutlich, daß Minderheit nicht notwendigerweise auch zahlenmäßige Minderheiten bezeichnet, sondern ein Verhältnis zwischen Gruppen, die Lebenssituation einer Bevölkerung. Ethnisch unterschiedene Gruppen, die in ethnisch heterogenen Staaten leben und über gleiche Rechte und ‚Lebenschancen‘ verfügen, sind ethnische Gruppen, aber nicht ethnische Minderheiten. Ethnische Minderheiten sind innerhalb eines Systems ethnischer Schichtung benachteiligte, unterdrückte, diskriminierte und stigmatisierte ethnische Gruppen. Ethnische Mehrheiten dagegen sind die im System ethnischer Schichtung dominierenden ethnischen Gruppen“ (Heckmann 1992: 55/6).

⁴⁰ Vergl. hierzu für den deutschsprachigen Raum besonders Imhof, Kurt (1994a): Die Ethnisierung des Politischen oder die diskontinuierliche Problematisierung kollektiver Identität, in: Jahrbuch für vergleichende Sozialforschung 1992, 157-177; ders. (1994b): Minderheitensoziologie, in: Kerber, Harald / Schmieder, Arnold (Hrsg.): Spezielle Soziologien. Problemfelder, Forschungsbereiche, Anwendungsorientierungen. Reinbek, 407ff. oder Kneer, Georg (1997): Nationalstaat, Migration und Minderheiten. Ein Beitrag zur Soziogenese von ethnischen Minoritäten, in: Nassehi, Armin (Hrsg.) (1997): Nation, Ethnie, Minderheit: Beiträge zur Aktualität ethnischer Konflikte. Köln, 85-102.

⁴¹ Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen. Stuttgart 1992.

Unter einer ethnischen Gruppe hingegen versteht Heckmann „Teilbevölkerungen in staatlich verfassten Gesamtgesellschaften“ (Heckmann1992: 55) und grenzt sie somit von den Begriffen Volk und Nation als tatsächliche oder gedachte Staatsbevölkerungen ab. Zum entscheidenden Kriterium für ethnische Minderheiten wird dabei die Machtposition der entsprechenden Gruppe innerhalb einer Staatsgesellschaft und nicht mehr wie bei früheren Definitionsversuchen, die sich sämtlich nicht durchsetzen konnten, die absolute Anzahl der Gruppenangehörigen. Demnach wären auch die „schwarzen“ Bevölkerungsgruppen im Südafrika der Apartheidszeit oder aber die indianische Bevölkerung Guatemalas als Minderheiten zu bezeichnen, obwohl sie numerisch in der Mehrheit waren respektive sind.

Es ist aber wichtig, darauf hinzuweisen, dass nicht die Machtposition innerhalb eines gesellschaftlichen Gefüges allein als Definiens der ethnischen Minderheit anzusehen ist. Gleich wichtig ist der Umstand, dass es sich um eine ethnische Gruppe im soziologischen Sinne handelt, also um ein Kollektiv von Menschen, die nicht nur kulturelle Merkmale und / oder eine distinktive Sprache gemeinsam haben, sondern auch über gesellschaftliche Strukturen (Verwandtschaft, formelle und informelle Organisationen, eine interne Hierarchie mit eigenen Eliten) verfügen, so dass Heckmanns Definition auf eine einfache Formel gebracht lautet:

$$\text{Ethnische Minderheit} = \text{ethnische Gruppe} + \text{Diskriminierung} / \text{Marginalisierung}$$

So definiert, verschwinden aber auch die Unterschiede zwischen den oben genannten Typen von ethnischen Minderheiten. Denn nicht die Ursache, die die Minderheiten hat entstehen lassen, ist für deren heutige Lebenssituation entscheidend, sondern der gesellschaftliche Status, der ihnen grundlegende Rechte und einen gleichberechtigten Zugang zu allen gesellschaftlichen und ökonomischen Ressourcen verwehrt, ungeachtet der Frage, ob es sich um Einwanderer, Eingeborene oder aus anderen Gründen marginalisierte Bevölkerungssegmente handelt.

Vor diesem Hintergrund handelt es sich auch bei *Indigenen* in aller Regel um ethnische Gruppen, die wie andere ethnische Minderheiten in besonderer Gefahr sind, benachteiligt, unterdrückt, stigmatisiert zu werden, also zu einer Minderheit im Sinne der Definition von Heckmann gemacht zu werden. Indigene sind also in der Regel auch ethnische Minderheiten, wie ethnische Gruppen im Allgemeinen sind sie aber nicht immer numerisch in der Minderheit und nicht immer benachteiligt.

Zwischen (benachteiligten) Indigenen und anderen ethnischen Minderheiten bestehen empirisch erhebliche Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten. Für eine der Armutsbekämpfung verschriebenen Entwicklungszusammenarbeit erscheint daher eine prinzipielle Unterscheidung wenig sinnvoll.

Zur Verdeutlichung: Beiden Kategorien von Bevölkerungsgruppen ist zunächst gemeinsam, dass sie überproportional von Armut betroffen sind. Beiden ist darüber hinaus gemeinsam, dass die Gründe für diese Armut in der Regel in verschiedensten Formen von systematischen Benachteiligungen zu suchen sind: Diskriminierung, Stigmatisierung, Ausbeutung, Vertreibung, Ausgrenzung, Unterdrückung, mindere Rechte, mindere Ressourcenverfügung, minderes Ansehen usw. In ihrem sozio-kulturellen Umfeld nehmen beide so eine untergeordnete Position ein und sie sind von der politischen Einflussnahme weitgehend ausgeschlossen. Beiden ist zudem gemeinsam, dass sie sich - wieder in der Regel - sozio-kulturell von den gewöhnlich dominanten Bevölkerungsgruppen in ihrem Umfeld unterscheiden.

Auch das u.a. in VN-Deklarationen immer wieder angeführte Kriterium der Selbstidentifikation oder Selbstzuschreibung nach außen wie innen ist kein Alleinstellungsmerkmal der Indigenen gegenüber anderen ethnischen Gruppen / Minderheiten. Letztere können sehr wohl über ein Wir-Gruppen-Bewusstsein verfügen oder ein solches entwickeln, ohne dass sie dadurch im allgemeinen Sprachgebrauch auch als Indigene angesehen würden. Umgekehrt ist dieses Bewusstsein bei denjenigen Gruppen, die fraglos als Indigene durchgehen, nicht immer sonderlich ausgeprägt. Dies ist letztlich ein Frage der historischen Konjunktur und entsprechend wandelbar.

Zu beachten ist in diesem Kontext der Selbstidentifikation außerdem, dass sich Fremdkategorisierung und Selbstidentifikation von Gruppen zwar entsprechen können, nicht aber müssen. Oft verbergen sich hinter Fremdbezeichnungen für Stämme, Ethnien oder Indigene (Yoruba, Maya, Shuar etc.) eine Vielzahl von Gruppen, die sich jeweils situationsbezogen selbst definieren. Beispiel Zentralafrika: „Die Menschen Zentralafrikas gehörten vielen, einander überlagernden Ideengeflechten und sozialen Organisationen an, und dies gab ihnen viele mögliche Identitäten. Je nach Situation dominierte die eine oder die andere“⁴².

Die Ziehung fester ethnischer oder Stammesgrenzen ist in einer solchen sozialen Gemengelage, charakteristisch besonders für alle egalitären und segmentären Gesellschaften, schlechterdings nicht möglich. Es ist allerdings vielfach, wenn nicht sogar mehrheitlich zu beobachten, dass dauerhafte Fremdkategorisierung letztlich zur Selbstidentifikation wird: Der Buschmann wird zum Buschmann, wenn man ihn lange genug so nennt und auch so behandelt⁴³. Der von außen be-

⁴² Ranger, Terence (1982): Kolonialismus in Ost- und Zentralafrika. Von der traditionellen zur traditionellen Gesellschaft – Einsprüche und Widersprüche. In: Grevemeyer, Jan-Herren (Hrsg.): Traditionale Gesellschaften und europäischer Kolonialismus. Frankfurt, 16-46, S. 22.

⁴³ Vergleichbar ist die Diskussion um „die“ spanischen Roma: Jene spanischen „Zigeuner“, die seit Generationen auf der iberischen Halbinsel beheimatet sind, nennen sich *Calé*. Sicher sind in den letzten Dekaden auch *Roma* aus Ost- oder Mitteleuropa nach Spanien immigriert, sie stellen jedoch weiterhin nur eine kleine Minderheit unter den „Zigeunern“ im heutigen Spanien dar. Dadurch, dass von Außenstehenden (Roma?) zunehmend der Begriff Roma für alle spanischen Zigeuner verwendet wird, werden diese auf einmal kollektiv neu definiert. In ähnlicher Weise entstehen, teilweise bewusst von selbsternannten Lobbyisten geschaffen, quasi Computer-

nannte Stamm wird zum Stamm, unter aktivem Zutun aller Beteiligten: „Genauso wie die Beamten effektive Verwaltungseinheiten anstrebten, wollten die Afrikaner effektive Aktionseinheiten. Da viele Afrikaner solche neuen Einheiten selbst leiten konnten, unterstützten sie aus ganz persönlichen Motiven deren Entstehung. Die Europäer nahmen an, die Afrikaner gehörten zu Stämmen - und die Afrikaner taten das auch: sie bildeten welche“⁴⁴. Die Parallele zu Prozessen der Ethnogenese (Volksverdung) unter Indigenen in Lateinamerika ist hier offenkundig. Solche Prozesse werden durch die Definition Indigener (oder Stammesangehöriger) als „freiwillige Bewahrer kultureller Besonderheit“ (Bestandteil fast aller Definitionen von „Indigenen“) kaum zutreffend umschrieben.

Für die Entwicklungszusammenarbeit erscheint vor diesem Hintergrund in jedem Fall die Fremdkategorisierung von größerer Bedeutung für eine Zielgruppenbestimmung, da die Selbstidentifikation zunächst nichts aussagt über die Benachteiligung der sich selbst bezeichnenden Bevölkerungsgruppen. Indigene sind eben nicht zwangsläufig benachteiligt, ja sie können sogar privilegiert sein. Wichtig ist demgegenüber die Fremdkategorisierung deswegen, weil sie im hier betrachteten Kontext häufig mit Diskriminierung oder ausschließenden und ausbeuterischen Praktiken einhergeht oder diese sogar bedingt bzw. legitimiert. Zentral sind für eine armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit ja der Grad der Benachteiligung und die Gründe dafür und nicht das Zugehörigkeitsgefühl zu einer bestimmten Gruppe als solche.

Auch der in allen Definitionen von Indigenen enthaltene Verweis auf zeitliche Priorität („erste Bewohner“) und historische Kontinuität (Existenz dieser Gesellschaften „since time immemorial“) als Charakteristika der Indigenen ist als Trennungsstrich zwischen Indigenen und (anderen) ethnischen Gruppen nicht sonderlich geeignet. Erstens können ethnische Gruppen eine ebensolche historische Tiefe aufweisen, zweitens müssen Indigene diese zumindest in ihren heute erkennbaren sozialen Grenzen nicht unbedingt haben und drittens ist die immer wieder im Kontext der Indigenen-Definition angeführte explizite oder implizite Verknüpfung mit dem europäischen Kolonialismus rein willkürlich.

Angesichts der sich in solchen Charakterisierungen offenbarenden und nahezu allgegenwärtigen Verdinglichung von Gruppen (verdichtet besonders häufig in Aussagen wie „die Kultur der X“, „die Kultur der Y“) gerade im Diskurs von und über Indigene(n) soll darauf hingewiesen sein, dass es sich weder bei den Indigenen noch bei anders bezeichneten Gruppen (ethnisch / religiös) um *homogene* Gruppen handelt. Einige oder auch viele Mitglieder dieser Gruppen können weitere Marginalisierungen als Folge interner Schichtung, ihres Alters, ihres Geschlechts, einer Behinderung usw. erfahren. Es ist gerade das charakterisierende Merkmal der hier in Frage stehenden Gruppen, dass es sich um äußerst

Begriffe, wie aus den *Lappen* über die *Samen* auf einmal die *Saami*, ohne dass damit ein Ende der sich immer schneller ablösenden Umbenennungen zu erkennen ist.

⁴⁴ Ranger, Terence ebd. S. 24

heterogene und eher lose organisierte Netzwerke handelt, die sich in eine Vielzahl teilweise miteinander konkurrierender oder rivalisierender Fraktionen zergliedern, die dementsprechend auch ihre je eigene Sicht auf EZ im Allgemeinen und auf spezifische Vorhaben im Besonderen haben. Konflikte innerhalb von Indigenen- oder ethnischen Gruppen / Minderheiten sind daher in beiden Fällen genauso zu erwarten wie Harmonie und Konsens.

Die Kriterien, die in den bislang vorliegenden Konzepten zur Charakterisierung von Indigenen und ethnischen Gruppen / Minderheiten herangezogen werden, sind darüber hinaus aus der Perspektive einer armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit wenig sinnvoll für die Zielgruppenbestimmung der eigenen Arbeit, da der Fokus auf eine bestimmte Kategorie von Minderheit gelenkt wird. Dies aber birgt in sich die Gefahr, andere Minderheiten mit ähnlichen Charakteristika aus dem Blick zu verlieren.

Es erscheint daher dringlich, eine neue Bezeichnung einzuführen und eine (Arbeits-)Definition vorzulegen, die die Ähnlichkeiten der Probleme und Situationen benachteiligter Gruppen weltweit, einschließlich benachteiligter indigener Gruppen, berücksichtigt und alle Bevölkerungsgruppen zu erfassen geeignet ist, die einer speziellen Berücksichtigung gemäß ihrer Benachteiligung bedürfen. Um die Inklusivität eines solchen Benachteiligtenkonzepts zu unterstreichen, erscheint es dabei zweckdienlich, über die aus ethnischen Gründen Benachteiligten hinaus auch aus anderen Gründen benachteiligte Gruppen (sozial, religiös etc.) einzubeziehen.

Zweckdienlich wäre darüber hinaus die Vermeidung des Begriffs der „Minderheit“, da bei diesem ungeachtet der bestehenden sozialwissenschaftlichen Klarheit immer doch wieder die numerische Assoziation mitschwingt. Um all dies zu gewährleisten bietet die in Abschnitt 5.1.2 dieses Positionspapieres vorgeschlagene Formulierung eine Arbeitslösung: Adressaten des Positionspapiers sind *sozio-kulturelle Gruppen, die in dem Staat und in der Gesellschaft, in dem/der sie leben, aufgrund tatsächlicher oder ihnen zugewiesener Eigenschaften oder Kriterien politisch, wirtschaftlich, sozial, rechtlich, religiös und/oder kulturell benachteiligt werden* und entsprechend *benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen* genannt werden sollen.

Unter Berücksichtigung des internationalen Diskurses und der Anerkennung, die der Indigenen-Begriff international und hier besonders im Bereich der VN gefunden hat, sowie der damit erreichten Rechtspositionen zugunsten indigener Gruppen soll dieser Terminus allerdings in der Formulierung mit berücksichtigt werden, so dass *von benachteiligten sozio-kulturellen Gruppen / Indigenen* gesprochen wird. Denn der Verweis auf die Ähnlichkeit der Situation von *benachteiligten Indigenen* und *anderen Benachteiligten* ist immer auch ein gutes Argument für deren rechtliche Gleichbehandlung.

Anlage 2:

Analyse-Instrumente

Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse (ZGA)⁴⁵

Die ZGA ist ein Untersuchungsansatz zur systematischen Erhebung qualitativer und quantitativer Daten, z.B. zur Bestimmung der Interessenlagen und Einflussmöglichkeiten beteiligter Gruppen und Personen sowie zur Erfassung z.B. der sozio-kulturellen und ökonomischen Ausgangslage eines Vorhabens (vergl. KfW 2003). Sie soll auch helfen, die geplanten (und tatsächlichen) Wirkungen eines Vorhabens abzuschätzen. Idealerweise beziehen sich die Fragestellungen und die Methodik der ZGA auf den gesamten Programmzyklus von der Planung über die Verlaufskontrolle bis zur Evaluation der Wirkungen.

Mit Blick auf benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen / Indigene müssten die Daten stark disaggregiert erhoben werden. Disaggregiert meint im Kontext der vorliegenden Überlegungen, Daten soweit möglich nach den verschiedenen Subgruppen einer Bevölkerung differenziert zu erheben: nach ethnischen, sozialen bzw. sozio-ökonomischen, ggf. religiösen, immer auch Gender-bezogenen, u.a. Merkmalen. Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen /Indigene werden in diesem Kontext Gender-differenziert den dominanten ethnischen, sozialen oder religiösen Gruppen gegenübergestellt. Die Differenzierung nach Zielgruppen und Beteiligten hat die Funktion, alle Personengruppen, die ein Vorhaben beeinflussen können, in Rückkoppelung zur Zielgruppe in die Untersuchung einzubeziehen. Nach Möglichkeit sollte auch die innere Differenzierung der benachteiligten Gruppen aufgezeigt werden.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf alle drei Abschnitte des Zyklus:

- (i.) Eine ZGA soll dazu beitragen, die als prozesshaft und entsprechend als wandelbar verstandenen Bedingungen in einem Partnerland oder einer bestimmten Region besser verstehen zu können und die Lebensbedingungen, Einstellungen, Verhaltensweisen, Fähigkeiten und Prioritäten insbesondere der armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen in Erfahrung zu bringen.
- (ii.) Im Rahmen einer ZGA lässt sich herausfinden, wer vor Ort welche Interessen verfolgt und über welche Möglichkeiten Menschen bzw. Gruppen verfügen, diese durchzusetzen. Sie gibt somit Aufschluss über die sozio-politische und sozio-kulturelle Heterogenität einer an einer Maßnahme beteiligten Bevölkerung und die damit einhergehen-

⁴⁵ Gekürzt und angepasst aus: Diskussionspapier „Methodiken zur Stärkung der Zielgruppenbeteiligung an Evaluierungen“. Bonn / Remagen 2006 (von Frank Bliss unter Mitarbeit von Marco Heinz und Stefan Neumann für BMZ, Evaluierungsreferat).

den unterschiedlichen förderlichen oder hinderlichen Interessenlagen und Bedürfnisse.

- (iii.) Auf dieser Grundlage kann sie im Vorfeld eines Vorhabens helfen abzuschätzen, wie sich Menschen hinsichtlich der Aktivitäten eines geplanten EZ-Programms verhalten könnten, und am Ende einer Maßnahme dazu beitragen, nachzuhalten, wie sich die Verhältnisse im Projekt-/Programmverlauf entwickeln bzw. entwickelt haben.
- (iv.) Zur Durchführung einer ZGA wird von Geberseite zumeist der Einsatz einer internationalen Fachkraft mit erheblichen methodischen Erfahrungen sowie Kenntnissen zumindest der Großregion empfohlen. Hinzu kommt eine nationale Fachkraft mit regionalen Kenntnissen, eine Fachkraft für die Datenverarbeitung und je nach Bedarf bis zu ein Dutzend Interviewer, bei denen es sich nicht um ausgebildete Fachkräfte, sondern durchaus um junge Leute aus der Region (z.B. Oberschüler) handeln kann. Die Interviewer sollten jedoch keine Kenntnisse des jeweiligen Schwerpunktbereiches haben. Sie sollten bei Gender-bezogenen Untersuchungen möglichst aus dem Milieu der Zielgruppe stammen und die lokale Sprache sprechen.
- (v.) Eine ZGA (ob als Planungsbeitrag oder im Rahmen einer Evaluierung) dauert zwischen drei und sechs Wochen. In Situationen mit erheblicher sozialer bzw. ethnischer Differenzierung, vor dem Hintergrund zusätzlicher Fragen, etwa der Überprüfung der Implementierung von Umsiedlungsplänen (und anderer Safeguards) oder in einer von latenten oder offenen Konflikten geprägten Gesellschaft kann die Untersuchung auch länger dauern.
- (vi.) In einer ersten Phase der ZGA erfolgt stets die Zusammenstellung und Auswertung von maßnahmenbezogenen Hintergrundinformationen, insbesondere von Sekundärquellen, dem anschließend der Feldaufenthalt folgt. Daher können nicht alle eingesetzten Instrumente von Anfang an partizipativ bzw. partizipativ anwendbar sein, wie z.B. die für die Gesamtanalyse notwendigen Interviews mit Schlüsselinformanten zur Identifizierung von Interessengruppen. Allerdings kann und sollte die gesamte Durchführung auf Ebene der Endbegünstigten partizipativ konzipiert werden, denn die ZGA ist von ihrem Ansatz und Anspruch her auf eine größtmögliche Beteiligung der Zielgruppenangehörigen bzw. ihrer Vertreter/innen ausgerichtet.
- (vii.) Die zweite Phase wird als Vor-Ort-Analyse durchgeführt. Dabei geht es um die Bewertung geplanter oder durchgeführter Entwicklungsmaßnahmen durch die wesentlichen Stakeholder. Im Mittelpunkt der Erhebungen steht die Zielgruppe, jedoch werden auch andere Betei-

ligte einbezogen, die für den Erfolg des Vorhabens als relevant identifiziert wurden. Negativ Betroffene sollen ebenfalls zu Wort kommen.

- (viii.) Üblicherweise gibt es zwei Möglichkeiten der Datenerhebung: die *standardisierte* und *nicht-standardisierte Befragung* eines repräsentativ ausgewählten Personenkreises, die überwiegend nur dadurch partizipativ gestaltet werden kann, dass die Zielrichtung und die abzufragenden Punkte mit Repräsentanten/innen der Bevölkerung gemeinsam erarbeitet werden. Der unterste Grad der Partizipation war zum Beispiel bei einer Untersuchung in Indien die Konsultation von Adivasi bezüglich der möglichen Antwortkategorien. Sehr viel weitergehend war die Beteiligung von tunesischen Bauern und Bäuerinnen in der Kroumérie beim Design eines Fragebogens, indem ihre Repräsentanten nämlich die verschiedenen Wirkungsbereiche, die erfasst werden sollten, maßgeblich selbst entwickelten.
- (ix.) Die Durchführung der standardisierten Befragung selbst hat zumeist wenige partizipative Elemente. Es gibt sogar gute Gründe, die zu interviewenden Haushalte nicht auf die Untersuchung vorzubereiten. Auch die Auswertung ist mit Blick auf eine partizipative Vorgehensweise problematisch. Zumeist dauert es einige Zeit, bis die Befragung ausgewertet ist, und die ausländischen Fachkräfte sind dann bereits wieder in ihre Heimat zurückgekehrt. Bei einer Studie in Zentralasien war es jedoch möglich, durch eine lokale Mitarbeiterin Ergebnisse wieder in Gruppendiskussionen zurückfließen und durch Vertretern/innen der Bevölkerung bewerten zu lassen. Hier kann aber eher von einem Kontrollmechanismus für die Validität der Untersuchung als von einer Mitentscheidung der Zielgruppe gesprochen werden.
- (x.) Die zweite Möglichkeit, zumeist kombiniert mit einer standardisierten oder nicht standardisierten Befragung, besteht aus dem Einsatz vor allem von *Gruppendiskussionen* (überwiegend Fokusgruppen), erweitert um typische PRA-Methoden, bei denen Ranking-Methoden besonders wichtig sind. Hierbei können Bewertungen, anders als bei den Befragungen größerer Personengruppen, sofort vorgenommen werden.
- (xi.) Der dritte Schritt der ZGA, die Auswertung der Untersuchung und die Berichterstellung, kann insofern partizipativ erfolgen, als Ergebnisse und Schlussfolgerungen etwa wie bei dem zentralasiatischen Beispiel den Repräsentanten/innen der Bevölkerung durch nationale Gutachter/innen vorgelegt werden. Das Minimum an Partizipation wäre die einseitige Präsentation einer Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung in einer lokal verständlichen Sprache. Bereits diese „Information“ der Zielgruppe ist bisher allerdings die Ausnahme.

Die ZGA versteht sich als ein programmbegleitender Prozess, der die Ergebnisse der ersten Untersuchungen während der Implementierung einer Maßnahme laufend ergänzt und Handlungsanleitungen für das begleitende Monitoring zur Verfügung stellt. Die Handreichung der KfW zur ZGA ist für Beteiligte vom BMZ über die DO bis zu beratenden Consultants gleichermaßen geeignet (vergl. KfW 2003). Sie bietet sich für alle Typen von Vorhaben und alle Interventions-ebenen an.

Poverty Impact Assessment (PIA)

Möglichst im Zusammenhang mit einer Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse bietet sich ein Poverty Impact Assessment (PIA) an, das die Armutswirkungen verschiedener Komponenten einer Maßnahme auf die verschiedenen Subgruppen einer Gesellschaft untersucht. Dabei werden Transmissionskanäle wie Preise, Einkommen, Transfers, Zugang zu Leistungen/Gütern usw. analysiert, die kurz- und langfristigen ökonomischen, sozio-kulturellen, Humanfaktoren-bezogenen sowie auf die soziale Sicherung fokussierten *Outcomes* einer Maßnahme hinterfragt und MDG-Wirkungen abgeschätzt.

Participatory Rural Appraisal⁴⁶

Der vor allem durch Robert Chambers bekannt gemachte Ansatz des Participatory (Rural) Appraisal ist gegenwärtig sicher das bekannteste partizipative Untersuchungsverfahren. Vorläufer des PRA ist das Anfang der 80er Jahre im Rahmen ländlicher Entwicklungsvorhaben entwickelte *Rapid Rural Appraisal (RRA)*, ein sozialwissenschaftlicher Ansatz, um in kurzer Zeit Informationen über ländliches Leben und ländliche Ressourcen zu sammeln und zu analysieren und ebenso rasch Hypothesen zu bilden, die in zielgerichtete Maßnahmen umgesetzt werden können. Es handelte sich dabei ursprünglich um ein Verfahren, das der Durchführung eines Vorhabens vorgelagert ist.

Die Besonderheit war, dass die Daten nicht in aufwändigen und teuren Verfahren, sondern von einem multidisziplinären Team mit einfachen, nicht-standardisierten Methoden und unter Einbeziehung des Wissens der lokalen Bevölkerung erhoben wurden. Von der Einbeziehung der Bedürfnisse und Potentiale der lokalen Bevölkerung in die Datenaufnahme hin zur Einbeziehung der Bevölkerung selbst war es dann nur noch ein kleiner, wenngleich folgenreicher Schritt, auch wenn am Anfang nicht der Gesichtspunkt der Partizipation im Vordergrund stand, sondern mehr die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen und auch Kosten der bisherigen Untersuchungsmethoden.

⁴⁶ Gekürzt aus: Diskussionspapier „Methodiken zur Stärkung der Zielgruppenbeteiligung an Evaluierungen“. Bonn / Remagen 2006 (von Frank Bliss unter Mitarbeit von Marco Heinz und Stefan Neumann für BMZ, Evaluierungsreferat).

PRA ist und bleibt die „Mutter“ aller partizipativen Ansätze und ist längst nicht mehr so „rural“, wie die ursprüngliche Bezeichnung suggeriert. In neuerer Zeit ist auch häufiger von *Participatory Learning and Action (PLA)* die Rede, wodurch eine konkrete Handlungsorientierung noch stärker in den Vordergrund gerückt werden soll. PLA werden bei Evaluationen am besten nur dort eingesetzt, wo konkrete Programmanpassungen stattfinden sollen.

Derartige Umbenennungen führen letztendlich jedoch nur zur Verwirrung potentieller Anwender, da eigentlich immer dasselbe gemeint ist. Letztendlich ist PRA ein Name für eine partizipative Vorgehensweise und Zielgruppenbeteiligung in der Entwicklungszusammenarbeit. Auch wenn PRA ursprünglich eher im Planungsprozess zum Tragen kam, wird er in den letzten Jahren in zunehmendem Maße auch in der Implementierungsphase und zur Evaluierung abgeschlossener Vorhaben eingesetzt. Ziel ist dabei immer, dass die Zielgruppenangehörigen bzw. ihre Vertreter/innen über ihre Lebenssituation kritisch reflektieren, Entwicklungshemmnisse wie -chancen erkennen und Lösungsmöglichkeiten definieren, die anschließend gemeinsam mit der Durchführungsorganisation umgesetzt werden können.

Im Idealfall steht PRA am Anfang eines partizipativen Entwicklungsprozesses - dem dann konsequenterweise ein partizipatives Monitoring bis hin zur Evaluierung folgen sollte. Hauptanwendungsbereich sind nach wie vor zielgruppennahe Vorhaben und darunter besonders diejenigen mit Interventionen auf Gemeinde- bzw. Nachbarschaftsebene.

Kennzeichnendes Merkmal für PRA ist neben seiner - bei seiner „Erfindung“ neuen - Ausrichtung auf die Partizipation der Bevölkerung die Tatsache, dass es sich dabei nicht um eine Methode, sondern um ein laufend erweitertes Methodenbündel handelt. Charakterisierend für PRA ist - wie auch für seinen Vorgänger RRA sowie alle nachfolgenden, „neuen“ partizipativen Ansätze - seine Offenheit. Unter Berücksichtigung des Prinzips „Wer beteiligt wen, wann, woran, in welcher Form und zu welchem Ziel?“ werden die am besten geeigneten Methoden zusammengestellt.

Der Ansatz ist also ein Baukasten, in dem alle Untersuchungsinstrumente, die sich in den letzten Jahren in einem partizipativen Untersuchungszusammenhang bewährt haben, enthalten sind und aus dem sich Forscher/innen, Moderatoren/innen und Teilnehmer/innen aufgrund ihrer Erfahrungen und mit Blick auf den kulturellen Kontext bedienen. Diese Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an jede denkbare Situation und an jeden Zweck (Planung, Steuerung, Monitoring, Evaluierung) ist der große Vorteil gegenüber allen bisherigen Untersuchungsansätzen.

Die Methodenvielfalt birgt aber auch Gefahren. Weder kann jede/r Forscher/in, Moderator/in, Teilnehmer/in jedes Instrument erfolgreich anwenden, noch können die Instrumente beliebig angepasst und beliebig aus dem Baukasten ausge-

wählt werden. Jedes PRA verfolgt ein Ziel, und die Auswahl der Einzelinstrumente muss sich nicht nur an den Teilnehmern/innen, sondern auch an diesem Ziel ausrichten, um zu Ergebnissen zu kommen, die eine partizipative Entwicklungszusammenarbeit fördern.

Die Einzelinstrumente eines PRA lassen sich unter folgenden Kategorien subsumieren:

1. Sekundärquellen-Analyse;
2. Festlegung von Schlüsselbereichen und Verwendung von Schlüsselindikatoren;
3. halbstrukturierte Interviews;
4. Beobachtung;
5. Konstruktion von Diagrammen, Karten und Modellen;
6. Ranking-, Rating- und Sorting-Instrumente;
7. Instrumente, die auf lokale Verfahren der Wissensermittlung und -vermittlung zurückgreifen,
8. gemeinsame Auswertung und Darstellung von Ergebnissen.

7. Literatur

ACIP. African Commission on Indigenous Peoples

- 2006 Indigenous Peoples in Africa: The Forgotten Peoples?
Copenhagen.

ADB. Asian Development Bank

- 1998 The Bank's Policy on Indigenous Peoples. Manila.
- 2000 Technical Assistance for Capacity Building for Indigenous Peoples/Ethnic Minority Issues and Poverty Reduction. Manila (OTH 33527).
- 2002a Indigenous People / Ethnic Minorities and Poverty Reduction Viet Nam. Manila (Environment and Social Safeguard Division, Regional and Sustainable Development Department).
- 2002b Indigenous Peoples / Ethnic Minorities and Poverty Reduction Pacific Region. Manila (by Roger Plant for the Environment and Social Safeguard Division, Regional and Sustainable Development Department).
- 2006 Operational Manual Bank Policies (BP): Indigenous Peoples. Issued 25 September 2006. Manila.

- 2007 Special Evaluation Study: Indigenous Peoples Safeguards. Manila.
- 2008a Technical Assistance for Targeted Capacity Building for Mainstreaming Indigenous Peoples Concerns in Development. Manila.
- 2008b Sharing Development with Indigenous Peoples. Updated 13 October 2008
(www.adb.org/Documents/Policies/Indigenous_Peoples/ipp-001.asp).

African Union / African Commission on Human & Peoples' Rights

- 2007 Advisory Opinion of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Banjul.

Asian Indigenous & Tribal Peoples Network (AITPN)

- 2007 Excessive trust on the borrower: The ADB Way. An analysis of the ADB's draft safeguards policy on indigenous peoples. New Delhi.
- 2008a The State of India's Indigenous and Tribal Peoples 2008. New Delhi.
- 2008b Sajek: Burnt to Ashes. Emblematic of Bangladesh's policy towards indigenous Jumma peoples. New Delhi.

Båge, Lennart

- 2007 Development policies and lessons for working effectively with rural minorities and indigenous peoples". Speech delivered at IFPRI 2020 vision Conference on Taking Action for the World's Poor. Beijing, China - October 17-19.
(<http://www.ifad.org/events/op/2007/ifpri/index.htm>)

Barcham, Manuhua

- 2000 (De)Constructing the Politics of Indigeneity". In: Ivison, Duncan; Patton, Patt; Sanders, Will (Hrsg.): Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples. Cambridge, 137-151.

Bliss, Frank

- 1996 FrauenBäume. Wie Frauen in der Dritten Welt eine lebenswichtige Ressource nutzen und schützen. Bonn (Beiträge zur Kulturkunde 16).

Bliss, Frank / Gaesing, Karin / Neumann, Stefan

- 1997 Operationalisierung der sozio-kulturellen Schlüsselfaktoren. Empfehlungen für die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit. Bonn (Forschungsauftrag des BMZ).

Bliss, Frank / Neumann, Stefan

- 2007 Zur Partizipationsdiskussion in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. „State of the art“ und Herausforderungen. Bonn (Beiträge zur Partizipationsdiskussion 1).

BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

- 1999 Übersektorales Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit. Partizipationskonzept. Bonn.
- 2004 Ankerländer - Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ. Bonn.
- 2006 Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik. BMZ Konzepte 139. Bonn.
- 2007a Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. BMZ Konzepte 149. Bonn.
- 2007a Gesundheit fördern – HIV/AIDS bekämpfen. BMZ Materialien 177. Bonn.
- 2007b Richtlinien für die Förderung entwicklungspolitischer Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern aus Kapitel 2302 Titel 687 06. Bonn.
- 2008a Development Policy Action Plan on Human Rights 2008-2010. Strategies 167. Bonn.
- 2008b Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). Entwurf. Bonn.
- 2005ff. Diverse Projektberichte: Kenia, Entwicklung des Gesundheitssektors; FZ mit Kenia, Entwicklung des Wassersektors; Schutz des Biosphärenreservats Rio Platano; Integriertes Umweltmanagement mit indigenen Völkern in Zentralamerika; Ländliche Entwicklung Dak Lak (Vietnam); Unterstützung bei der Armutsminderung in Vietnam; Ländliche Entwicklung in den nördlichen Bergregionen (Laos); Landmanagement/LASED (Kambodscha); Institutionelle Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika (COICA); Tropenwaldschutz Morona-Santiago Pastaza (Ecuador) u.a.

Bonfil Batalla, Guillermo

- 1982 Die neuen indianischen Organisationen. In: Indianer in Lateinamerika: Neues Bewusstsein und Strategien der Befreiung. Wuppertal, 17-30.

Bundesministerium für Gesundheit et al.

- 2007 Aktionsplan zur Umsetzung des HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie der Bundesregierung. Bonn.

Canada, Government of

- 2005 Millennium Development Goals and Indigenous Peoples Goal 1: "Eradicate Extreme Poverty And Hunger" (Combating Poverty: Good Practices and Barriers to Implementation). o.O.

CIDA. Canadian International Development Agency

- o.J. Indigenous Peoples Partnership Program o.O. (<http://www.acdi-cida.gc.ca/ipp>)

Clastres, Pierre

- 1976 Staatsfeinde: Studien zur politischen Anthropologie. Frankfurt.

Coopération Rwanda-Allemagne

- 2007 Evaluation des contraintes de développement et des potentialités des Batwa dans le District de Nyaruguru. Kigali.

Cornassel, Jeff. J.

- 2003 Who is Indigenous? 'Peoplehood' and Ethnonationalist Approaches to Rearticulation Indigenous Identity. In: Nationalism and Ethnic Politics (9), 75-100.

Daes, Erika-Irene A.

- 1996 Standard-Setting Activities: Evolution of Standards Concerning the Rights of Indigenous People. VN Dok. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, GE. 96-12980 (E).

Danida

- 2004 Support to Indigenous Peoples. Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples. Danish Ministry of Foreign Affairs.

Declaration of Barbados

- 1971 International Work Group for Indigenous Affairs. IWGIA Document No. 1, Copenhagen.

DED. Deutscher Entwicklungsdienst

- 2006 Das Naturwaldprogramm des DED in Chile. Ein Lehrstück.
Bonn.
- DGRV. Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband
- 2008 Strategiepapier. Bonn.
- Emery, Alan R.
- 2000 Integrating Indigenous Knowledge in Project Planning and
Implementation (für CIDA / ILO / World Bank). o.O.
- Erni, Christian
- 2008 The Concept of Indigenous Peoples in Asia – A Resource Book.
Copenhagen (= IWGIA Document No. 123).
- Fried, Morton H.
- 1975 The Notion of Tribe. Menlo Park.
- Etounga-Manguelle, Daniel
- 2000 Does Africa Need a Cultural Adjustment Program?. In:
Harrison, Lawrence E.; Huntington, Samuel (Hrsg.) (2000):
Culture Matters. How Values Shape Human Progress. New
York, 65-77.
- Gottowik, Volker
- 2008 „Interagama: Multireligiöse Rituale in Zentralindonesien“. In:
Zeitschrift für Ethnologie 133, 31-50.
- Greene, W. Kathanne
- 1989 Affirmative Action and Principles of Justice. Connecticut.
- GTZ. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- 2004a Erfahrungsauswertung der Zusammenarbeit mit indigenen
Bevölkerungsgruppen und Organisationen in Bolivien, Ecuador
und Guatemala. Band 1: Schlussbericht. Eschborn.
- 2004b Indigene Völker in Lateinamerika und
Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn.
- 2006 Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen
Rekonstruktion des Westens, in: Peripherie 68, 61-80.
- 2008a Nutzungsrechte für Viehzüchter und Fischer. Vereinbarungen
nach traditionellem und modernem Recht. Anregungen aus
Mauretanien. Eschborn.
- 2008b Leitfaden zur Verankerung der Zusammenarbeit mit indigenen
Völkern in der deutschen TZ. Lateinamerika und Karibik.
Eschborn.

GTZ / Goethe Institut

- 2007 Culture and Development. Cases from Latin America. Eschborn.

Harrison, Lawrence E. / Huntington, Samuel (Hrsg.)

- 2000 Culture Matters. How Values Shape Human Progress. New York.

Heckmann, Friedrich

- 1992 Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen, Stuttgart.

Heinz, Marco / Neumann, Stefan

- 1996b Ethnische Minderheiten: Schützenswerte Vielfalt oder Gefahr für den Nationalstaat. In: Heinz, Marco / Neumann, Stefan (Hrsg.) (1996a): Ethnische Minderheiten in Westeuropa. Bonn (Beiträge zur Kulturkunde 17), 9-18.
- 1996c Die gesellschaftliche Konstruktion von Minderheiten. Ein Resümee. In: Heinz, Marco / Neumann, Stefan (Hrsg.) (1996a): Ethnische Minderheiten in Westeuropa. Bonn (Beiträge zur Kulturkunde 17), 189-200.
- 1999 Volk, Nation, Ethnie. Über den Umgang mit diffusen Begriffen. In: Museum für Völkerkunde Hamburg (Hrsg.): Das gemeinsame Haus Europa. Handbuch zur europäischen Kulturgeschichte. Hamburg, 140-146.

Hendricks, Janet Wall

- 1986 Images of Tradition: Ideological Transformations among the Shuar. Ann Arbor.

Huntington, Samuel

- 1997 Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert. Wien.

IADB. Inter-American Development Bank

- 2006 Operational Policy on Indigenous Peoples and Strategy for Indigenous Development. Washington.

IFAD

- 2006 IFAD's Engagement with Indigenous Peoples. International Fund for Agricultural Development, Executive Board - Eighty-eighth Session. International Fund for Agricultural Development. Rom, September 2006.

- o.J. Indigenous peoples. International Fund for Agricultural Development. Rom.
- ILO. International Labour Organization
- 1957 C107 Indigenous and Tribal Populations Convention. Rom.
- 1989 C 169 Indigenous and Tribal Peoples Convention. Genf.
- 1989 Übereinkommen 169: Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. Genf.
- 2003 ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169). A Manual. Genf.
- Imhof, Kurt
- 1994a Die Ethnisierung des Politischen oder die diskontinuierliche Problematisierung kollektiver Identität, in: Jahrbuch für vergleichende Sozialforschung 1992, 157-177;
- 1994b Minderheitensoziologie, in: Kerber, Harald / Schmieder, Arnold (Hrsg.): Spezielle Soziologien. Problemfelder, Forschungsbereiche, Anwendungsorientierungen. Reinbek, 407ff.
- International Centre for Human Rights and Democratic Development / IWGIA
- 2007 The UN Special Rapporteur Indigenous Peoples Rights. Experiences and Challenges. Document No. 118. Copenhagen.
- InWEnt / GTZ
- 2005 Indigene Völker in Lateinamerika. Hintergründe - Fakten. Anregungen für den Unterricht. Eschborn / Bonn.
- Kneer, Georg
- 1997 Nationalstaat, Migration und Minderheiten. Ein Beitrag zur Soziogenese von ethnischen Minoritäten, in: Nassehi, Armin (Hrsg.) (1997): Nation, Ethnie, Minderheit: Beiträge zur Aktualität ethnischer Konflikte. Köln, 85-102.
- Kummer, Werner
- 1985 Probleme der Funktionserweiterung von Sprachen: Der Sprachausbau bei den Shuara in Ecuador. In: Rehbein, Jochen (Hrsg.): Interkulturelle Kommunikation. Tübingen, 121-147.
- 1990 Sprache und kulturelle Identität: In: Dittrich, Eckard J. / Radtke, Frank-Olaf (Hrsg.): Ethnizität: Wissenschaft und Minderheiten. Opladen, 265-275.
- Lentz, Carola

- 1995 Ethnizität: Moralische Gemeinschaft oder politische Strategie. In: Blätter des iz3w 209, 14-17.

Martínez Cobo, José

- 1986 Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations. UN-Doc.No.E/CN.4/Sub.2/1986/7. o.O.

Melber, Henning

- 1984 Stammeskultur als Zivilisationskultur. Anmerkungen zur tribalistischen Hinterlassenschaft des Kolonialismus in afrikanischen Gesellschaften. In: Peripherie 18/19, 143-161.

Menzel, Ulrich

- 1997 The West Against the Rest: Samuel Huntingtons Strengthening the Role of Indigenous People and their Communities. Nairobi.

Münzel, Mark

- 1978 Europäisierung gegen Europa. Das Paradox des indianischen Widerstands. In: ders. (Hrsg.): Die indianische Verweigerung. Lateinamerikas Ureinwohner zwischen Ausrottung und Selbstbestimmung. Reinbek, 180-196.
- 1984 Neue Formen der Opposition bei Indianern. In: Ginsburg, Theo / Ostheider, Monika (Hrsg.): Lateinamerika vor der Entscheidung. Ein Kontinent sucht seinen Weg. Frankfurt, 67-84.
- 1985 Der vorläufige Sieg des indianischen Funktionärs über den indianischen Mediziner in Lateinamerika. In: Peripherie 20, 5-17.

Neumann, Stefan

- 1994 Sólo unidos somos fuertes: Entstehung und Festigung ethnisch-politischer Organisationen im Tiefland von Ecuador am Beispiel der „Federación de Centros Shuar“. Bonn.

NORAD. Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Guidelines

- o.J. Norway's Efforts to Strengthen Support for Indigenous Peoples in Development Cooperation. A human rights-based approach. Oslo.

Pritchard, Sarah

- 1998 Working Group on Indigenous Populations: mandate, standard-setting activities and future perspectives. In: Pritchard, Sarah (Hrsg.): Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights. London, 40-65.

Ranger, Terence

- 1981 Kolonialismus in Ost- und Zentralafrika. Von der traditionellen zur traditionellen Gesellschaft – Einsprüche und Widersprüche. In: Grevemeyer, Jan-Herren (Hrsg.): Traditionale Gesellschaften und europäischer Kolonialismus. Frankfurt, 16-46.

Rathgeber, Theodor

- 2007 Zur Lage indigener Völker in Afrika, Asien und Russland/Sibirien. Erstellt für die Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik (KIVLAK) der GTZ. Eschborn.

Roma Education Fund

- 2007a A School for All. The case for integrated education. Issue No.1. Budapest.
2007b Annual Report 2007. Budapest.

Rubio, Philip

- 2001 A History of Affirmative Action. Mississippi.

Schiel, Tilmann

- 1984 Ethnie, Stamm, Nation - was ist Fiktion, was ist Realität. Ein Kommentar zum Beitrag von Henning Melber. In: Peripherie 18/19, 162-171.

Schröder, Peter

- 1993 Uniao e Orgnizaçao – Zur Entstehung modernen indigenen Widerstands in Barsilien. Bonn.

Sen, Amartya

- 2007 Die Identitätsfalle. Warum es keinen Krieg der Kulturen gibt. München.

Shimray, U. A.

- 2006 Tribal Land Alienation in the North Eastern Region: Laws and Land Relations. Guwahati (= Publikation des North Eastern Social Research Centre / Indigenous Women's Forum of North East India).

Smith, Richard Chase

- 1982 The Dialectics of Domination in Peru: Native Communities and the Myth of the Vast Amazonian Emptiness. Cultural Survival Occasional Paper 8. Cambridge.

Speiser, Sabine

- 2004 Indigene Völker und Internationale Zusammenarbeit. In: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.): Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn, 49-60.

Stocks, Anthony Wayne

- 1981 Los nativos invisibles. Lima.

Ströbele-Gregor, Juliana

- 2003 Auszug aus Bericht und Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen GTZ und Indigenen Völkern in Lateinamerika. Berlin.
- 2004 Indigene Völker und Gesellschaft in Lateinamerika: Herausforderungen an die Demokratie. In: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.): Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn, 1-27.

Ströbele-Gregor, Juliana / Feldt, Heidi

- 2008 Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika - PROINDIGENA. Indigene Völker und Konflikt. Eschborn.

The Chittagong Hill Tracts Commission

- 2000 "Life is not Ours". Land and Human Rights in the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh. Update 4. o.O.

Thurnwald, Richard

- 1931/32 Die Menschliche Gesellschaft in ihren ethno-soziologischen Grundlagen. 3 Bde. Berlin / Leipzig.

UNEP. United Nations Environment Programme

- o.J. Recognising and Entwicklungszusammenarbeit. Vom Leitbild zur entwicklungspolitischen Praxis. Eschborn.

UNDP. United Nations Development Programme

- 1998 Integrating Human Rights with Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. New York.
- o.J. UNDP and Indigenous Peoples: A Practice Note on Engagement. New York.

Uquillas, Jorge E. / Van Nieuwkoop, Martien

- 2003 Social Capital as a Factor in Indigenous Peoples Development in Ecuador. Indigenous Peoples Development Series. Sustainable Development Working Paper No. 15. Washington.

Vereinte Nationen

- 1992 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity (CBD)).
- 1994a Resolution 48/163 zur "International Decade of the World's Indigenous People. New York.
- 1994b Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. New York.
- 2004 Resolution A/RES/59/174 zur zweiten "International Decade of the World's Indigenous People". New York
- 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. New York.
- Vereinte Nationen. Economic and Social Council
- 2000 Prevention of Discrimination Against and the Protection of Minorities. Working paper on the relationship and distinction between the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples. (E/CN.4/2000/10). New York.
- 2002 Indigenous Issues. Human rights and indigenous issues. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples, Mr. Rodolfo Stavenhagen, submitted pursuant to Commission resolution 2001/57 (E/CN.4/2002/97). New York.
- Weber, Max
- 2005 Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Frankfurt.
- Wenzel, Sondra
- 1984 Schutz und Unterstützung ethnischer Minderheiten. Ein Handlungsrahmen. Gelsenkirchen.
- Wessendorf, Kathrin
- 2008 The Indigenous World 2008. Copenhagen (= IWGIA Jahrbuch zur Lage der indigenen Völker der Erde).
- World Bank
- 1991 The World Bank Operational Manual. Operational Directive OD 4.20: Indigenous Peoples. Washington.
- 2001a Operational Policies OP 4.12 Involuntary Resettlement und OP 4.12, Annex A - Involuntary Resettlement Instruments. Washington.
- 2001b Bank Procedures BP 4.12. Involuntary Resettlement. Washington.

- 2002 Ethnic Minority Development in Vietnam. A socioeconomic Perspective. (von Bob Baulch et al.). Washington.
- 2003 Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An Evaluation of Results. Report No. 25754. Washington.
- o.D. Ethnic Groups, Gender, and Poverty Eradication: Case study from a Khmou Lue community in Oudomxay Province (Laos). Washington. [2003/04]
- 2005a Legal Note on Indigenous Peoples. Senior Vice President and General Counsel April 8, 2005. Washington.
- 2005b Operational Policies OP 4.10 Indigenous Peoples. Washington.
- 2005c Operational Manual BP 4.10 Indigenous Peoples. Washington.
- 2005d World Bank Issue Brief: The World Bank and Indigenous Peoples. Washington.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ACIP	African Commission on Indigenous Peoples
ADB	Asian Development Bank
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AP 2015	Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BP	Bank Procedures (Weltbank Safeguards)
CIDA	Kanadische staatliche Entwicklungsagentur (Canadian International Development Agency)
Danida	Dänische staatliche Entwicklungsagentur (Danish International Development Agency)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEZA	Schweizer staatliche Entwicklungsagentur (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit)
DFID	Britische staatliche Entwicklungsagentur (Department for International Development)

DGIS	Niederländische staatliche Entwicklungsagentur
DGRV	Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DO	Durchführungsorganisation/en
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EPA	Allgemeine entwicklungspolitische Ausrichtung
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFO	Internationale Finanzorganisationen (Weltbank, IWF)
IIZ/DVV	Institut für Internationale Beziehungen / Deutscher Volkshochschulverband
INRO	Internationale Nichtregierungsorganisationen
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IPPP	Indigenous Peoples Partnership Programme in the Americas
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goal/s
M+E	Monitoring und Evaluierung
MR	Menschenrechte
Norad	Norwegische staatliche Entwicklungsagentur
MSA	Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene
NRO	Nichtregierungsorganisation/en
OD	Operational Directive (Weltbank)
OP	Operational Policies (Weltbank)
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PIA	Poverty Impact Assessment
PÖK	Politökonomische Kurzanalyse des BMZ
PPP	Public-Private-Partnership

PRA	Participatory Rural Appraisal
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (nationale Armutsbekämpfungsstrategien)
RRA	Rapid Rural Appraisal
SHA	Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung
SIDA	Schwedische staatliche Entwicklungsagentur (Swedish International Development Cooperation Agency)
SPSS	Sozialwissenschaftliches Datenverarbeitungsprogramm
SSP	Schwerpunktstrategiepapier (des BMZ)
SUA	Sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung
ToR	Terms of Reference
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Vereinte Nationen
WGIP	Working Group on Indigenous Populations
WB	Weltbank
ZG	Zielgruppe
ZGA	Zielgruppenanalyse