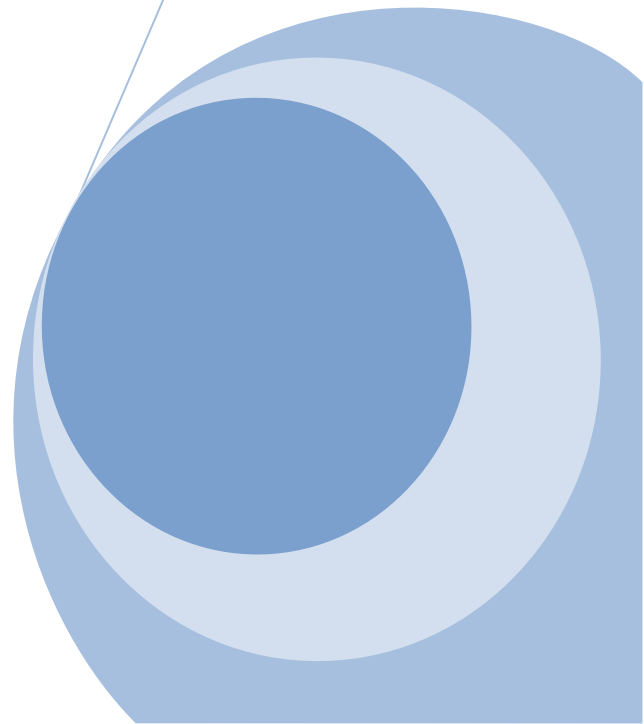


Dennis Klink Steuerung in der EU- Entwicklungs- zusammenarbeit mit Kolumbien

Das Beispiel Segundo Laboratorio de Paz

**Tübinger Arbeitspapiere
zur Integrationsforschung**

TAIF Nr. 4/2010



Über den Autor

Dennis Klink hat im Jahr 2009 sein Magisterstudium der Politikwissenschaft mit Regionalschwerpunkt Lateinamerika sowie der Allgemeinen Rhetorik an der Eberhard Karls Universität Tübingen abgeschlossen. Darüber hinaus absolvierte er ein Auslandsstudium am Center for Latin American Studies an der University of Arizona in Tucson. Neben seinem Studium war er als wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Politikwissenschaft im Rahmen des Tübinger Postgraduiertenstudiengangs *Master of European Studies* sowie als Praktikant bei der damaligen DaimlerChrysler AG im Bereich Behördenkommunikation mit den USA und Lateinamerika tätig. Die folgende Arbeit wurde durch ein Stipendium des Deutschen Akademischen Austauschdiensts (DAAD) gefördert.

About the author

Dennis Klink graduated 2009 from the University of Tübingen with a Magister degree in Political Science focusing on Latin America and General Rhetoric as a second major. Furthermore he spent one academic year at the Center for Latin American Studies at the University of Arizona/Tucson. In addition to his studies, he worked as a research assistant at the political science department at the University of Tübingen within the scope of the postgraduate programme *Master of European Studies* and as an intern at the former DaimlerChrysler Corporation at the communications department for the United States and Latin America. The research for this paper was supported through a scholarship of the German Academic Exchange Service (DAAD).

Zusammenfassung

Im Rahmen ihrer strategischen Partnerschaft mit Lateinamerika spielt die EU als Geberin von Entwicklungshilfe und als politisch bedeutende Akteurin für Kolumbien eine besondere Rolle. Im Vergleich zum militärisch dominierten Ansatz der USA (*Plan Colombia*), setzt die EU auf ihr Potential als *soft power*. Die Entwicklungszusammenarbeit repräsentiert ein wichtiges Element der EU-Außenpolitik mit Kolumbien. Unter einer entwicklungspolitischen Betrachtung stellt Kolumbien einen sehr anspruchsvollen und komplexen Fall dar. Entwicklungshemmende Faktoren sind eng mit dem innerstaatlichen Konflikt und seinen Akteuren und Dimensionen verbunden. Um dieser Multidimensionalität angemessen zu begegnen, setzt die EU-Kommission auf das Instrument der Friedenslabors (*laboratorios de paz*), welche das Flaggschiff der Kolumbienstrategie darstellen. Sie verkörpern ein Implementationsnetzwerk aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf verschiedenen politischen Ebenen. In diesem Rahmen sollen die Steuerungsinstrumente der Kommission analysiert und für das zweite Friedenslabor systematisiert werden. Ziel der Arbeit ist die Bewertung der Instrumentenperformanz und die Ableitung möglicher Rückschlüsse aus den Ergebnissen für die Rolle der EU-Kommission als Steuerungsakteurin. Für die Analyse wird ein klassischer Steuerungsansatz gewählt, wie er von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf verwendet wird. Dieser differenziert Steuerungshandlungen anhand von vier prinzipiellen Strategien: Regulierung, Finanzierung, Strukturierung und Informierung. Das methodische Vorgehen orientiert sich an Konzepten der empirischen Sozialforschung, vornehmlich qualitativen Interviews und teilnehmenden Beobachtungen.

Abstract

In the framework of its strategic partnership with Latin America, the EU plays an important role for Colombia as political actor and as donor of development aid. In contrast to the US-programme *Plan Colombia* – focusing on military elements – the European approach is based on soft power, whereas Development Cooperation (DC) is an important element of such strategies. For DC activities, however, Colombia represents a highly complex and challenging environment. Most of the parameters undermining sustainable development are closely linked to the internal conflict and its various dimensions. To face the challenges of multidimensionality, the European Commission's DC strategy for Colombia is centred on the Peace Laboratories (*laboratorios de paz*). As the major tool for DC in Colombia, the peace laboratories represent a network of governmental as well as non-governmental organisations that are located on different levels aiming to implement sustainable policies effectively. This paper analyses the European Commission's steering tools in the Second Peace Laboratory and assesses their performance. Based on those results, the European Commission's role as major steering actor within the programme will be evaluated. To identify steering tools, the classical approach of steering theory developed by Renate Manytz and Fritz W. Scharpf will build the framework of the analysis by categorizing tools in the four major steering strategies regulation, financing, structuring, and informing. Methodologically, the research design focuses on qualitative interviews and observations.

Prof. Dr. Gabriele Abels
Arbeitsbereich Innen- und EU-Politik
Institut für Politikwissenschaft
Eberhard-Karls-Universität Tübingen
Melanchthonstr. 36, D-72074 Tübingen
Telefon: +49 (0)7071 29-78369
Fax: +49 (0)7071 29-2417
E-mail: gabriele.abels@uni-tuebingen.de
Homepage: <http://tobias-lib.ub.uni-tuebingen.de/portal/TAIF/>

Copyright: Prof. Dr. Gabriele Abels
Tübingen 2010
Herausgeber: Gabriele Abels, Martin Große Hüttmann
Redaktion: Jennifer Burtz

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre und ausschließlich in der von der TAIF-Redaktion veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert! – darf dieses Dokument von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
1. Einleitung	3
2. Analytisches Vorgehen und theoretische Grundlagen	5
2.1 Steuerungshandeln	5
2.2 Steuerungsstrategien und -instrumente	6
2.3 Steuerungswirkung und Instrumentenperformanz	6
2.4 Verortung des Analysefokus in den Phasen des Policy-Cycle	7
3. Forschungsdesign	8
4. Steuerungskontext – Kolumbien als entwicklungspolitische Herausforderung	9
4.1 Akteure	9
4.2 Konfliktursachen und -dimensionen	13
4.3 Die Interessenlage der EU und ihre Beziehungen zu Kolumbien	16
4.4 Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des kolumbianischen Konflikts	18
5. Das II Laboratorio de Paz – Programminhalte, Akteure und Interaktionsformen	19
5.1 Programmübersicht, Ablauf und Zielsetzung	20
5.2 Regionale Ausrichtung	20
5.3 Akteure des Programms	22
5.4 Thematische Ausrichtung des II LP	28
6. Steuerungshandeln und Interaktionsmuster	30
6.1 Programmstruktur und Implementationsrealität	32
6.2 Steuerungshandlungen der EU	35
6.3 Steuerungswirkung und Performanz der Instrumente	40
6.4 Ergebnisse der Performanzbewertung	49
7. Fazit	52
8. Literaturverzeichnis	54
9. Anhang	58

Abkürzungsverzeichnis

II LP	Segundo Laboratorio de Paz
ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
AKP	Afrika, Karibik und Pazifik
APS	Allgemeines Präferenzsystem
ASOPATIA	Asociación de Municipios del Alto Patía
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis del Conflictos
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECR	Entidad Coordinadora Regional
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
LAC	Latin America and the Caribbean
LCD	Least Developed Countries
LEADER	liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAP	Macizo Colombiano/Alto Patía
MERCOSUR	Mercado Commun del Sur
MDG	Millenium Development Goals
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	Nongovernmental Organisation
P&D	Programa Paz y Desarrollo
POG	Plan Operativo Global
REDPRODEPAZ	Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo Integral y Paz
RSS	Red de Solidaridad Social
TZ	Technische Zusammenarbeit
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

1. Einleitung

Die EU ist die weltweit größte Geberin von Entwicklungshilfe und für viele Entwicklungsländer eine wichtige Handelspartnerin und Wirtschaftakteurin (vgl. u.a. Kommission 2006a: 3). Die Grundlagen der europäischen Entwicklungshilfe basieren hierbei auf den Millennium-Entwicklungszielen (UN 2000) sowie auf dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik (Council 2005). In letztgenanntem werden die Förderung von *ownership*¹, zivilgesellschaftliche Partizipation, Geschlechtergleichstellung und die Schwerpunktsetzung auf fragile Staaten² als basale Prinzipien der EU-Entwicklungspolitik festgelegt (Council 2005: 7-9). Obwohl Kolumbien gemessen an ökonomischen Indikatoren (z.B. BIP) nicht zu den klassischen Empfängerländern von Entwicklungshilfe, wie beispielsweise den *Least Developed Countries* (LDCs), zählt, erfüllt es gleich eine ganze Reihe von Indikatoren, die ein Engagement der EU unter entwicklungspolitischer Sichtweise angemessen und unter geostrategischer sinnvoll erscheinen lassen. Diese Indikatoren sind in Kolumbien unweigerlich mit dem bereits Jahrzehnte andauernden innerstaatlichen Konflikt verwoben.

Der Konflikt in Kolumbien zählt wohl zu den komplexesten und schwierigsten entwicklungspolitischen Problemlagen in Lateinamerika. Gewaltsamer (politischer) Widerstand und bürgerkriegsähnliche Strukturen vermischen sich in einem oligarchisch dominierten System mit wirtschaftlichem und politischem Machtstreben. Es sind Faktoren, die flankiert von einem günstigen Nährboden für Kriminalität und katalysiert von einer durch Armut und Ungleichheit gezeichneten Sozialstruktur ein nahezu unüberwindbares Labyrinth aus Gewalt und Gegengewalt erzeugen.

Traditionell befindet sich Kolumbien in der „Spitzengruppe“ der Länder mit den meisten innerstaatlichen Flüchtlingen und Vertriebenen (vgl. Blumenthal 2001). In Lateinamerika ist es das Land mit der höchsten Zahl von Verschwundenen und extralegalen Hinrichtungen (Huhle 2001). Die Drogenökonomie floriert bzw. scheint trotz aller nationaler und internationaler Bemühungen keine Abnahmeeffekte, sondern Diversifizierungs- und Stabilisierungsprozesse zu entwickeln (vgl. Guizado 2004; Thoumi 2005). Auch wenn sich die Sicherheitslage in den letzten Jahren verbessert hat, so weist Kolumbien immer noch die höchste Entführungsrate weltweit auf (Jäger et al. 2007: 54; Moor 2004: 146 f.). In einem Land, das gesegnet ist mit verschiedensten Vegetationszonen und der zweithöchsten Biodiversität der Welt, das eine Vielzahl natürlicher Ressourcen und Bodenschätze sowie großflächigen Zugang zu zwei Ozeanen besitzt und in der Wirtschaftswelt auch gerne als „darling of foreign bankers and financial leaders“ (Livingstone 2004: 71) bezeichnet wird, leben rund die Hälfte der Menschen in Armut (vgl. CEPAL 2008). Solides Wachstum und jahrzehntelange makroökonomische Stabilität (vgl. u.a. Livingstone 2004: 72 f.), auch zu regionalen und globalen Krisenzeiten, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Lateinamerika und der Karibik nur Bolivien und Haiti

¹ Mit dem *ownership* Prinzip überträgt die EU (idealtypisch) den Hauptteil der Verantwortung auf den jeweiligen Empfängerstaat (staatliche und nicht-staatliche Akteure), welcher wiederum durch dementsprechende nationale Politiken die Maßnahmen der EU unterstützen und für günstige Durchführungsbedingungen sorgen soll. Dadurch soll das Verständnis von Entwicklungspolitik nicht als Intervention unter asymmetrischen Durchführungshierarchien, sondern als partnerschaftliche Kooperation, in dem die EU lediglich Prozesse anstoßen und begleiten will, gestärkt werden (Council 2005: 8).

² Die Bekämpfung der Armut rechtfertigt den Fokus auf sogenannte ‚fragile Staaten‘, da hier zwei Drittel der als arm eingestuften Weltbevölkerung leben (Council 2005: 9).

einen höheren Gini-Koeffizienten³ für die Reichtumsverteilung der Bevölkerung aufweisen (UNDP 2008).

Es liegt auf der Hand, dass sozioökonomische Faktoren solcher Ausprägung die Wahrscheinlichkeit für eine Zunahme von Konfliktstrukturen signifikant erhöhen. All dem steht ein „schwacher Staat, der nie das Gewaltmonopol besessen hat“ (Zinecker 2007: 130) gegenüber und dessen „Institutionen [...] von partikularen Interessen als Ressource“ (Fischer 2006: 193) zur Umsetzung ihrer persönlichen Ziele aufgefasst werden. Wechselt man von der ökonomischen Perspektive auf die (entwicklungs-) politische, wird Kolumbien im Hinblick auf Menschenrechte, staatliche Aufgabenerfüllung und die Funktionsfähigkeit rechtsstaatlicher Grundprinzipien in einem Atemzug mit Ländern wie Somalia, Afghanistan oder dem früheren Libanon genannt (vgl. Blumenthal 2001: 144). Der wirtschaftliche Musterschüler wird zum „Bosnien-Herzegowina Lateinamerikas“ (Haldenwang 2001: 192).

Aufgrund geostrategischer, sicherheitspolitischer und humanitärer Motive repräsentiert Kolumbien aber auch ein Land, in dem internationale Akteure Präsenz zeigen. Ihre Vorgehensweisen und Ansichten im Umgang mit der Konflikt- und Entwicklungsproblematik könnten hierbei kaum unterschiedlicher ausfallen. So stehen etwa dem US-amerikanischen Ansatz des *Plan Colombia* die Instrumente der europäischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gegenüber. Die praktische Anwendung letztgenannter ist das Thema der hier vorliegenden Arbeit. Während *Plan Colombia* vorwiegend auf militärische Komponenten setzt (z.B. Bereitstellung von Finanzhilfen zum Kauf von militärischem Gerät, Ausbildung von kolumbianischen Sondereinheiten zur Drogen- und Aufstandbekämpfung, etc.), ist die Vorgehensweise der EU im Rahmen ihrer strategischen Partnerschaft mit Lateinamerika zu verorten. Diese basiert – bis auf wenige Ausnahmen (Brasilien, Mexiko) – traditionell auf einem Engagement im Rahmen der EZ (Commission 2007b: 3). Im Fall der Andenregion und insbesondere Kolumbiens konzentrieren sich die Bemühungen auf die Themen regionale Sicherheit, Drogenhandel, nachhaltige Entwicklung sowie Förderung von demokratischer Regierungsführung und zivilgesellschaftlicher Partizipation (vgl. Commission 2007a).

Die Anforderungen an die EZ in Kolumbien sind hoch, da Konflikt und Entwicklungsproblematik in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander stehen und durch unterschiedliche Dimensionen miteinander verknüpft sind. Um dieser Multidimensionalität gerecht zu werden, setzt die Europäische Kommission auf das Instrumentarium der Friedenslaboratorien⁴. Im Folgenden soll das zweite Friedenslabor, das *Segundo Laboratorio de Paz* (II LP), näher untersucht werden. Es besitzt den Charakter eines regional aufgebauten und von nationalen staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren durchgeführten EZ-Programms. Im Folgenden soll die Rolle der Kommission unter einer Steuerungsperspektive untersucht und hierbei die verwendeten Strategien und Instrumente identifiziert, klassifiziert und bewertet werden. Aus diesen thematischen und theoretischen Überlegungen leiten sich folgende Forschungsfragen ab:

³ Der Gini-Koeffizient für Kolumbien beträgt 0,59.

⁴ Die Friedenslaboratorien sind, unter anderem aufgrund ihres finanziellen Umfangs, das bedeutendste Instrument der EU-Kommission für die EZ mit Kolumbien (Comisión Europea 2008: 25). Ihr Ziel ist die Schaffung von Räumen des Friedens und der nachhaltigen sozioökonomischen Entwicklung. Dem ersten Friedenslabor aus dem Jahr 2002 folgte Ende 2003 das zweite, wobei es zu konzeptionellen Modifikationen kam. Vgl. für das erste Friedenslabor Henriques (2007) und für das zweite Henriques (2008).

Welche Steuerungsinstrumente verwendet die Kommission im Programm des II LP, durch welche Interaktionsformen manifestieren sich diese, und welche Performanzausprägung ergeben sich für die Steuerungsinstrumente?

2. Analytisches Vorgehen und theoretische Grundlagen

Ziel des Artikels ist die Bewertung des Steuerungshandelns der EU-Kommission im II LP. Analytisch liegt der Fokus dabei auf den Fähigkeiten und Ressourcen der Kommission das Programm analog zu ihren Zielen zu steuern. Als allgemeine Steuerungsziele fungieren hierbei primär die in den offiziellen EU- und Programmdokumenten formulierten Ziele.⁵

2.1 Steuerungshandeln

Um Steuerungshandeln analytisch erfassen und bewerten zu können, soll die (klassische) Theorie der politischen Steuerung – wie sie unter anderem von Renate Mayntz und Fitz W. Scharpf vertreten wird (vgl. u.a. Mayntz 1987; Scharpf 1989) – verwendet werden. Entgegen der gleichwertigen Untersuchung aller an einem Politikprozess beteiligter Akteure und deren Einflussmöglichkeiten, legt die klassische Steuerungstheorie den Schwerpunkt auf einen zentralen Akteur. Dieser fungiert als Steuerungssubjekt. Aus dessen ‚Sichtweise‘ wird das Forschungsfeld betrachtet und untersucht. Im sozialwissenschaftlichen Zusammenhang kann man Steuerungssubjekte sowohl als einzelne Personen, wie auch als handlungsfähige soziale Kollektive verstehen (Mayntz 1987: 93).

Analog zum Steuerungssubjekt erfasst die Kategorie „Steuerungsobjekt“ die Adressatenseite politischer Steuerung (Mayntz 1987: 93 f.). Ein wichtiger Punkt ist hierbei, dass sich das Steuerungsobjekt auch in Abwesenheit des Steuerungssubjekts selbständig und eigendynamisch weiterentwickeln würde (Mayntz 1986: 7). Als allgemein formuliertes Ziel der Steuerung soll daher die „*Entwicklungsrichtung* [des Steuerungsobjekts] *gezielt verändert werden*“ (Mayntz 1986: 7). Die Subjekt-Objekt-Perspektive schreibt dabei, unter analytischen Gesichtspunkten, dem Objekt eine reaktionäre Rolle hinsichtlich seines Handelns innerhalb des Interaktionsmodells zu, wobei die Selbstwahrnehmung hierbei für den analytischen Bezugsrahmen in den Hintergrund tritt (vgl. Mayntz 1986). Das Steuerungsobjekt kann also sehr wohl über einen ihm eigenen Steuerungsanspruch sowie über eigene Instrumente hinsichtlich *seiner* Ziele verfügen; perspektivisch betrachtet werden diese aber in der Analyse entweder als Kontextvariablen oder aber als Gegenstrategien bzw. Mittel zur Manifestation eines Steuerungswiderstandes thematisiert. Hier soll klar zum Ausdruck gebracht werden, dass man sich für eine, wie Mayntz es formuliert, „*hochselektive Betrachtungsweise*“ (Mayntz 1987: 93) entscheidet, die abhängig vom angewandten Feld durchaus auch kritisch gesehen werden kann (vgl. u.a. Druwe/Görlitz 1992). Für folgende Analyse bietet sie sich jedoch an, da keine umfangreiche Bewertung aller Interaktionsvarianten stattfinden soll und kann, sondern gezielt das Vorgehen eines zuvor bestimmten Akteurs (Kommission) untersucht wird.

⁵ Es wird davon ausgegangen, dass die EU-Kommission das Programm nicht primär zu Zwecken der Präsenzbekundung in Kolumbien initiiert hat, sondern auch ein entwicklungsorientiertes Interesse verfolgt.

2.2 Steuerungsstrategien und -instrumente

Das Steuerungshandeln der Kommission soll dabei in vier Strategien unterteilt werden. In der Fachliteratur existieren verschiedene Ansätze zur Ordnung und Klassifizierung von Steuerungs-handeln (vgl. u.a. Görlitz/Burth 1998: 29 ff.). Da es sich bei den hier untersuchten Instrumenten um eine Kombination aus verschiedenen Steuerungsaktivitäten handelt, denen unterschiedliche Vorstellungen der Wirkungsbeziehungen zu Grunde liegen, wird im Folgenden eine Einteilung in Strategien gewählt, welche wiederum mit dementsprechenden Instrumenten verbunden sind. Nach Görlitz und Burth (1998: 30 f.) kann ein Steuerungssubjekt, nach strategischen Gesichtspunkten, über Regulierung, Finanzierung, Strukturierung oder Informierung versuchen seine Ziele zu erreichen. Hierbei kann zwischen direkter Steuerung (Regulierung, Finanzierung) und indirekter Steuerung (Strukturierung und Informierung) unterschieden werden. Basierend hierauf ergibt sich folgende Klassifikationstabelle:

Tabelle 1: Steuerungsstrategien und -instrumente (modifiziert nach Windhoff-Héritier 1987)

Strategie	Instrument
Regulierung	Gebot, Verbot
Finanzierung	Anreize (in Kombination mit Aufлагenerfüllung)
Strukturierung	Angebot*
Informierung	Überzeugung, Aufklärung, Wissensvermittlung

* Das Instrument „Angebot“ soll hier im Rahmen eines intendierten Hinwirkens auf eine Verhaltensänderung durch den Einsatz von Angeboten aufgefasst werden

2.3 Steuerungswirkung und Instrumentenperformanz

Aufgrund möglicher Diskrepanzen zwischen Ziel und Motivation zur Umsetzung eines Programms, aber auch aufgrund weiterer Faktoren (Fehlplanung, Widerstände bei der Implementation, etc.) müssen Steuerungshandeln und Steuerungswirkung analytisch getrennt werden. Im Mayntz'schen Theoriegebäude wird deutlich formuliert, dass auch Eingriffe, die keinerlei Wirkung zeigen, letztlich als Steuerungsversuche eingestuft werden, wenn ihnen eine Intention zu Grunde liegt (Mayntz 1987: 94). Als Steuerungserfolg stellt sich idealtypisch dann *die* Situation dar, in welcher Steuerungshandeln und Steuerungswirkung mit dem formulierten Steuerungsziel deckungsgleich sind, also die Intervention durch das Steuerungssubjekt den gewünschten Einfluss auf das Steuerungsobjekt bzw. das ihm zugehörige Teilsystem hat.⁶ Analytisch ergibt sich aus der begrifflichen Trennung der Vorteil, dass aus der Perspektive des Steuerungssubjekts, systematisch zunächst alle Steuerungsversuche in einem ersten Schritt erfasst werden können. Die Bewertung der Performanz kann dann durch den Vergleich von Steuerungswirkung und Steuerungserfolg in weiteren Schritten erfolgen.

⁶ Da die Wahrscheinlichkeit für einen 100%-igen Steuerungserfolg in der Realität kaum anzutreffen sein wird, liegt es nahe, die Deckungsgleichheit von Handeln und Wirkung in Abhängigkeit der Zielformulierung als graduelle Annäherung an das Ideal zu betrachten. Wenn beispielsweise ein Programm zur Senkung von Jugendarbeitslosigkeit initiiert wird, so wird es wohl kaum gelingen, diese um 100% zu reduzieren. Abhängig vom Kontext wird man aber ab einer Reduzierung um Prozentsatz X von einem Erfolg des Programms sprechen können.

Ausgehend von diesen Kategorien besteht der erste Teil der Steuerungsanalyse in der Identifikation der angewandten Steuerungsstrategien und der jeweiligen instrumentellen Manifestationen. In einem zweiten Schritt werden dann Steuerungswirkung und Steuerungsziele abgeglichen. Daraus ergibt sich die Performanz der Instrumente, welche gemäß den Strategien, in verschiedene Bewertungskategorien eingeordnet werden soll. Hierdurch lassen sich umfassende Aussagen über die Art des Steuerungshandelns, dessen Erfolg bzw. Misserfolg sowie die Gründe für erfolgreiche bzw. misslungene Steuerung anführen. Da sich hierbei analytisch das Problem ergibt, dass hundertprozentiger Steuerungserfolg oder Steuerungsmisserfolg in der Realität nicht die Regel sind, lässt sich in vielen Fällen die Performanz der einzelnen Instrumente besser in Form einer Skala darstellen, deren Enden jeweils Erfolg bzw. Misserfolg repräsentieren. Diese Einteilung hat natürlich mit analytischen Unschärfen zu kämpfen, liegt jedoch näher an der Realität als eine Darstellung, die auf dem Muster „erfolgreich: ja/nein?“ basiert.⁷

Dennoch erscheint eine wertende Beschreibung ohne vergleichende Thematisierung der Performanz zu wenig aussagekräftig. Für die Performanzbewertung wurden daher die Hauptkategorien „erfolgreich“ bzw. „misslungen“ um die Subkategorien „teilweise erfolgreich“ und „weniger erfolgreich“ erweitert. Die Begründung der Einordnung ergibt sich dann aus der Performanzbeschreibung der einzelnen Instrumente. Bei Grenzfällen und Unschärfen erhöht dieses Verfahren die Nachvollziehbarkeit der Einordnung. Zudem ermöglicht es auf längere Sicht ein besseres Verständnis der eigentlichen Ursachen erfolgreicher bzw. misslungener Steuerung. Somit ist es nicht nur praxisnäher im Sinne seiner analytischen Beschreibung, sondern bietet zudem die Möglichkeit Rückschlüsse für anwendungsbezogene Verbesserungen abzuleiten.

Dabei ist natürlich auch eine Beachtung und Beschreibung des Steuerungskontexts, zu dem auch die Interaktion und die Stellungen der einzelnen Steuerungsobjekte zählen, von großer Bedeutung. Da das II LP zwar aus einem intendierten Akteursarrangement besteht, es sich aber nicht um einen streng institutionalisierten und exklusiv verregelten Rahmen handelt, spielen die Positionen der einzelnen Akteure, ihre Konfiguration sowie gegenseitige Wahrnehmungsprozesse hier eine zentrale Rolle.

2.4 Verortung des Analysefokus in den Phasen des Policy-Cycle

Die Grundlage der hier untersuchten Fallstudie stellt ein politisches Programm dar, welches sich analytisch in verschiedene Phasen gliedern lässt. Innerhalb dieser Phasen sind unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Einflussgraden an den relevanten Prozessen zur Entstehung, Formulierung und Umsetzung des Programms beteiligt. Um die Prozesse und die (eventuell wechselnden) Rollen der beteiligten Akteure für die Analyse zu strukturieren, soll auf das Konzept des Policy Cycle (vgl. u.a. Windhoff-Héritier 1987) zurückgegriffen werden. Dieses soll als Rahmenkonstrukt zur Unterscheidung der Handlungsphasen in Kombination mit den steuerungstheoretischen Grundlagen verwendet werden und somit zur Spezifizierung des Analysefokus dienen.

Der Policy Cycle stellt ein Modell dar, den Policy-Begriff in prozessualer Hinsicht auszudifferenzieren und den Vorgang des Policy-Making in unterschiedliche Phasen zu gliedern (Schneider/Janning

⁷ Die stärker ordinalskalierte Beschreibung gradueller Unterschiede des erfolgreichen bzw. misslungenen Steuerungshandelns scheint auch dem Verfahren der qualitativen Forschung besser Rechnung zu tragen, als nominalskalierte Varianten.

2006: 48). Dabei wird im Wesentlichen zwischen sechs Phasen unterschieden: Problem(re)definition, Agenda-Settings, Formulierung, Implementation, Evaluation und Terminierung (vgl. u.a. Schneider/Janning 2006; Windhoff-Héritier 1987).

Die Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings werden in der Fallstudie nur am Rande angeschnitten. Allerdings lassen sich einige Planungsprobleme in der Formulierungsphase direkt oder indirekt mit dem Ablauf der Problemdefinition und des Agenda-Settings sowie der Dominanz bestimmter Akteure in diesen Phasen erklären. Auch Evaluation und Terminierung tauchen in der Analyse nur am Rande auf. Einerseits ist die Bedeutung der Vorgänger- bzw. Nachfolgeprogramme auf einer anderen analytischen Ebene weitaus stärker ausgeprägt. Andererseits befand sich das Programm während der Feldforschungsphase zwar am Ende der Laufzeit, war aber noch nicht komplett abgeschlossen. Der Schwerpunkt der Analyse liegt daher auf der Formulierung und der Implementation.

3. Forschungsdesign

Zur methodischen Durchführung der Analyse sollen Techniken der qualitativen empirischen Sozialforschung (vor allem Akteurs- und Experteninterviews sowie teilnehmende Beobachtungen) im Rahmen einer Fallanalyse verwendet werden. Diese Vorgehensweise wird aufgrund des Mangels an sekundärliterarischer Bearbeitung des Themas und dem wissenschaftlichen Mehrwert durch qualitative Daten präferiert.

Die Fallanalyse bietet die Möglichkeit, ein komplexes Thema in der Bandbreite aller Dimensionen unter Bedingungen knapper Ressourcen (Umfang) umfassend darzustellen. Zudem besteht durch eine geeignete Fallauswahl prinzipiell die Möglichkeit, Ergebnisse auch für thematisch ähnliche Fälle in Betracht zu ziehen.

Aus dem spezifischen Forschungsansatz Fallstudie, seinen Charakteristika als „*Approach*“ (Lamnek 2005: 298), ergibt sich ein fast schon implizites Kombinationsverständnis mit Methoden qualitativer Sozialforschung (Mayring 2008: 18). Diese orientieren sich an Prinzipien⁸, die es ermöglichen einem „erklärenden“, quantitativen Ansatz einen „verstehenden“ qualitativen entgegenzustellen (vgl. Mayring 2008: 17/18). Qualitative Methoden der Sozialforschung eignen sich somit durch ihre Fähigkeit, die Multidimensionalität des Forschungsgegenstandes in Beziehung zu dessen Akteuren zu erfassen und dabei nicht nur die öffentlich regulierten Prozesse und Verhaltensweisen, sondern auch die nichtgeregelten informellen zu rekonstruieren. Dabei rekurrieren sie auf einer Informationsgewinnung, die sich stark an der Sichtweise der jeweils Handelnden bzw. Betroffenen und/oder Experten eines Forschungsgegenstandes orientiert. Die Betrachtung und Einschätzung des Forschungsgegenstandes durch die untersuchten Akteure rückt in den Mittelpunkt.

Die hier verwendeten Daten wurden während eines Forschungsaufenthalts in Kolumbien (von Anfang September bis Ende Oktober 2008) in den *departamentos* Cauca und Nariño sowie in Bogotá im Rahmen von teil-strukturierten Interviews und qualitativen Beobachtungen erhoben. Die Validität

⁸ Die zentralen Prinzipien qualitativer Sozialforschung nach Lamnek (2005: 20f.) sind: (a) Offenheit, (b) Forschung als Kommunikation, (c) Prozesscharakter von Forschung und Gegenstand, (d) Reflexivität von Gegenstand und Analyse, (e) Explikation, (f) Flexibilität.

der Interviews und Beobachtungen soll durch die Analyse programminterner Dokumente erhöht werden.⁹

Naturgemäß ergeben sich Abweichungen bzw. Verschiedenheiten¹⁰ bei der Interpretation von Sachverhalten durch Befragte oder Beobachtete im Verlauf der Datengewinnung. Um nicht unreflektiert nur subjektive Meinungen wiederzugeben, sondern objektiv überprüfbare Daten zu erhalten, ist es eine Grundvoraussetzung für die Datengewinnung und -auswertung, erstens strukturiert vorzugehen, und zweitens für Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Schritte zu sorgen (vgl. Atteslander 2006: 12 f.). Dies kann – wie in der hier vorliegenden Arbeit geschehen – durch Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse bewerkstelligt werden (vgl. etwa Gläser/Laudel 2004; Mayring 2008).

4. Steuerungskontext – Kolumbien als entwicklungspolitische Herausforderung

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Kolumbien ist durch eine hohe Komplexität und Multidimensionalität der Einflussfaktoren geprägt. Um die besonderen Bedingungen, mit denen die EZ in Kolumbien konfrontiert wird, darzustellen, sollen im folgenden Kapitel zunächst die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in aller Kürze dargelegt werden. Um diese Aufgabe zu bewerkstelligen wird eine Unterteilung in Akteure einerseits und Dimensionen der Entwicklungsproblematik andererseits vorgenommen.

Diesem Aufriss folgt in Kapitel 5 die Beschreibung des untersuchten Programms mit der Darstellung seiner wichtigsten Akteure und sowie seiner Funktionsmechanismen.

4.1 Akteure

Der kolumbianische Konflikt und die daraus resultierende entwicklungspolitische Problemstellung sind gekennzeichnet durch eine komplexe Akteurskonstellation. Prinzipiell kann zwischen bewaffneten (Militär, Guerilla, Paramilitärs, Akteure der Drogenökonomie) und unbewaffneten Akteuren (staatliche Institutionen, Eliten, zivilgesellschaftliche Organisationen, etc.) unterschieden werden. Analog zu den Konfliktdimensionen können jedoch die Grenzen der Akteurszugehörigkeit nur selten eindeutig gezogen werden, da die Übergänge in der Realität oftmals fließend sind.

Im Mittelpunkt der Akteursanalyse stehen zweifelsohne der kolumbianische Staat und seine Institutionen. Wie bereits eingangs angedeutet, sprechen einige Autoren in bestimmten Politikfeldern von einem *failed state* (vgl. Blumenthal 2001: 144 f.). Als Gründe für die Schwäche des Staates in zentralen Politikfeldern wie etwa Sicherheit, Justiz und Sozialem werden in historischer Perspektive sozio-geographische Faktoren wie die großflächige, aber nur dünne Besiedlung des oftmals unzugänglichen Landes angeführt, die letztendlich eine monopolisierte staatliche Aufgabenerfüllung unterminiert haben (vgl. Thoumi 2005: 15). Andere Erklärungsversuche identifizieren die weitgehend unveränderte Übernahme der kolonialen Produktions- und Herrschaftsstrukturen nach dem Erlangen der Unabhängigkeit als zentrale Gründe für die Unterlegenheit staatlicher Institutionen gegenüber

⁹ In diesem Zusammenhang soll den Gesprächspartnern und Personen vor Ort für ihre Offenheit und Hilfe sowie dem Deutschen Akademischen Austauschdienst für die finanzielle Unterstützung gedankt werden.

¹⁰ Z.B. Äußerung unterschiedlicher Meinungen zu einem Thema aufgrund von unterschiedlichem Wissenstand der Befragten, bewusstes Verschweigen oder Umdeuten von Informationen, verschiedenartige Akzentuierung eines Sachverhalts aufgrund unterschiedlicher Herkunft der Befragten, bzw. Beobachteten, etc.

elitären Partikularinteressen (vgl. hierzu etwa Meschkat 1980). Parteipolitisch manifestiert haben sich diese Tendenzen in der Ausbildung eines Zweiparteiensystems, welches von der Oligarchie dominiert wird und sich dabei stärker an den Prinzipien der Exklusion alternativer politischer Akteure als an denen des politischen Wettstreits orientiert. Was die erfolgreiche Umsetzung von EZ-Programmen angeht, sind diese Faktoren nicht nur als historische Gegebenheiten zu betrachten, sondern prägen als Determinanten fundamental das Akteursverhalten. Der andauernde gewaltsame Konflikt penetriert dabei die traditionellen Denkmuster der Eliten und unterminiert das Vertrauen in öffentliche Institutionen. Er führt aber nicht nur zur Organisation großer Teile der Gesellschaft in patriarchalen und klientelistischen Netzwerken (vgl. Fischer 2006: 194), sondern hat auch zur Entstehung einer Doppellogik der staatlichen Kernfunktionen geführt. So argumentieren Hübner-Schmid und Huhle, dass es in Kolumbien im Prinzip zwei Staaten mit unterschiedlichen Handlungslogiken gebe (Hübner-Schmid/Huhle 2003). Sie unterscheiden zwischen dem Rechtsstaat, dessen Ziel die rechtliche Gleichstellung und Einforderung bzw. Durchsetzung dieser Garantien ist, sowie dem kriegführenden repressiven Staat, der seine Macht im Kampf gegen systemfeindliche Gruppen und notfalls auch auf Kosten der Rechtsstaatlichkeit einsetzt (vgl. ebd.: 9).¹¹

Es ist einerseits auf den kolumbianischen Konflikt zurückzuführen, andererseits auf die Sozialstruktur des Landes, dass der Staat als Akteur gleich von mehreren Seiten unter Druck gerät. Denn soziökonomisch zeichnet sich die kolumbianische Gesellschaft durch eine starke Polarisierung aus, was in Retrospektive betrachtet Hand in Hand mit einer ebenso ausgeprägten politischen Exklusion großer Gesellschaftsschichten einherging (vgl. z.B. Pearce 2004: xvii). Ein von Zinecker als basale Konfliktursache und Entwicklungshemmnis angeführter „unvollkommen bleibender Deoligarchisierungsprozess“ (Zinecker 2007: 117) ist dabei Ausdruck der Anpassungs- und Modernisierungsfähigkeit¹² der Eliten.

Neben den mächtigen Partikularinteressen der Elite steht der Staat aber ebenso gewaltbereiten Akteuren gegenüber, die entweder, wie im Falle der Guerilla, eine ausgeprägte Systemfeindlichkeit aufweisen, oder aber die Schwäche des Staates als Vorwand nutzen, um die eigene politische (Paramilitärs) oder aber ökonomische Agenda (Drogenkartelle) voranzutreiben. Oftmals vermischen sich die Handlungslogiken dieser Akteure zu einem undurchdringlichen Dickicht, welches zielgerichtete Steuerungsversuche von staatlicher Seite nahezu unmöglich erscheinen lässt.¹³ Ein militärisches Vorgehen gegen Aufständische und Drogenkartelle repräsentiert dabei den primären Lösungsansatz für

¹¹ Von besonderer Bedeutung für das hier untersuchte Programm ist dabei die Rolle des aktuellen Präsidenten Álvaro Uribe Vélez. Während sein Vorgänger Pastrana auf eine Friedenspolitik der Annäherung zwischen Staat und Guerilla setzte, vertritt Uribe eine Politik der *mano dura* (harte Hand). Mit dem „*man described as Colombia's Ariel Sharon*“ (Livingstone 2004: 2) haben sich die Handlungslogiken der Regierung eindeutig vom Rechtsstaat zum kriegführenden Staat verschoben, was unmittelbaren Einfluss auf die programminternen Interaktionsbeziehungen hat.

¹² Während in anderen Ländern Lateinamerikas in diesem Sinne der Zugang zu ökonomischer und politischer Macht für alternative Gesellschaftsschichten nach der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre geöffnet wurde und sich im Rahmen der Demokratisierungswelle der 80er und 90er Jahre weiterentwickelt hatte, hat es die kolumbianische Oligarchie stets verstanden politische und ökonomische Reformen zu verwässern oder gesellschaftliche Modernisierungsprozesse zu unterbinden (vgl. Pearce 2004; Zinecker 2007).

¹³ Exemplarisch hierfür kann die Drogenökonomie genannt werden, in die nahezu alle am Konflikt beteiligten Akteure entweder direkt durch Anbau und Weiterverarbeitung oder aber durch Überwachung von Transportwegen und „Besteuerung“ des Drogenhandels involviert sind (vgl. Blumenthal 2001: 145; Jäger et al. 2007: 76-88; Livingstone 2004: 105-112).

die Problematik. Möglich werden diese Maßnahmen durch die finanzielle Unterstützung der USA im Rahmen des *Plan Colombia* und weiterer US-Militärhilfen¹⁴.

Dem kolumbianischen Militär wird dabei vorgeworfen, einerseits selbst und direkt Menschenrechtsverletzungen zu begehen (Livingstone 2004: 6f.), andererseits durch aktive Unterstützung und Kooperation mit paramilitärischen Verbänden (zum Beispiel durch das Abriegeln von Gemeinden, logistische Unterstützung, Informationsweiterleitung, etc.) indirekt an extralegalen Hinrichtungen und Massakern beteiligt zu sein (vgl. Oldenburg/Lengert 2006: 8 f.).

Aufgrund der Schwäche des Staates und der Dominanz der Partikularinteressen repräsentiert die Zivilgesellschaft in diesem Zusammenhang den einzigen Gegenpol. Da der staatliche Apparat maßgeblich von der Oligarchie zu ihren Zwecken genutzt wird, entsteht ein Szenario, indem der Staat als direkter Gegner der organisierten Zivilgesellschaft deren Exklusion aus dem politischen Prozess vortreibt (vgl. Müller-Plantenberg 2001: 52). Der innerstaatliche Konflikt bietet dabei ein hervorragendes Argumentationsmuster, um zivilgesellschaftliche Organisationen auszuschließen und unter Druck zu setzen. Kritik an der Regierung wird dabei oft als potentiell systemfeindliche und damit als guerilla-affine Grundhaltung interpretiert und beantwortet (vgl. u.a. Rütche 2008). Regierung und Gewaltakteure setzen beim Umgang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aber nicht nur auf direkte Repressionen, sondern versuchen auch den medialen Handlungsrahmen¹⁵ der Organisationen einzuschränken. Zivilgesellschaftliche Organisationen bewegen sich daher in einem schwierigen Spannungsfeld, da sie in der Realität sowohl von staatlicher bzw. parastaatlicher Seite der Gewalt ausgesetzt sind, als auch von Seiten der Guerilla. Eine Duldung des einen Gewaltakteurs impliziert dabei meist ein auf Kollaborationsverdacht basierendes Vorgehen der Gegenseite (vgl. Valenzuela 2001: 171). Dieses Dilemma hat viele zivilgesellschaftliche Gruppen zu einer strikten Politik der Neutralität und Nicht-Duldung von jeglichen Gewaltakteuren in ihren Einflussgebieten gezwungen, was sich allerdings in der Realität äußerst schwer und nur unter großer Opferbereitschaft durchhalten lässt (Valenzuela 2001: 167 f.).

Als Opfer und Geschädigte des kolumbianischen Konflikts können insbesondere große Teile der Landbevölkerung und einkommensschwache bzw. arme Bevölkerungsschichten angeführt werden (Mertins 2001: 48f.). Der gewalttätige Kampf um die territoriale Hoheit über Drogenanbaugelände und ressourcenreiche Regionen erzeugt nach Jäger eine Rate innerstaatlicher Flüchtlinge bzw. Vertriebener von jährlich ca. 250.000 Personen¹⁶ (vgl. Jäger et al. 2007: 131). Bezeichnend für die Auswirkungen des Konflikts auf die Zivilgesellschaft ist die Tatsache, dass lediglich ein Zehntel der Todes-

¹⁴ *Plan Colombia* wurde im Juli 2000 von der Clinton-Administration ins Leben gerufen. Er umfasst bis heute etwa 4,4 Mrd. US-Dollar an Auslandshilfen für Kolumbien zur biologischen und militärischen Drogenbekämpfung (vgl. z.B. Maihold/Zilla 2008: 5). Aufgrund seiner militärischen Ausrichtung (für eine exakte Auflistung vgl. Guizado 2004: 26-31) wird *Plan Colombia* von Menschenrechtsorganisationen als fragwürdig, weil gewaltfördernd angesehen (Fischer 2001; Livingstone 2004) sowie von wissenschaftlicher Seite als ineffizient und strategisch letztendlich zum Scheitern verurteilt kritisiert (Bagley 2005; Guizado 2004; Isacson 2004). Aufgrund befürchteter Verschiebungsprozesse des Drogenanbaus (und damit seiner Gewaltakteure) wurde im Jahr 2002 von der Bush-Administration die *Andean Regional Initiative* ins Leben gerufen. Im Rahmen des Programms erhalten nun auch die Nachbarstaaten jährlich etwa 700 Mio. US-Dollar zur militärischen Bekämpfung der Drogenökonomie (Livingstone 2004: 130).

¹⁵ Die kolumbianische Medienlandschaft zeichnet sich durch eine starke Zentralisierung und dementsprechend wenig Wettbewerb aus. Einige Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von „Desinformations-Medien“ (Giraldo 2002: 6). Andere unterstreichen die Einschränkung der Pressefreiheit und die hohe Anzahl von Ermordungen und Drohungen gegen kritische Journalisten (vgl. Jäger et al. 2007: 125).

¹⁶ Gemessener Zeitraum: 1995-2005

opfer des Konflikts als Kombattanten, also im Rahmen von Gefechten bzw. Auseinandersetzungen zwischen bewaffneten Akteuren, zu verzeichnen sind, wobei die restlichen 90% der Opfer auf die Zivilgesellschaft fallen (vgl. Livingstone 2004: 7).

Weil sie in der untersuchten Fallstudie von Relevanz sind, soll hier noch auf eine besondere Gruppe zivilgesellschaftlicher Akteure eingegangen werden – indigene Organisationen. Im Vergleich zu anderen Ländern des Andenraums¹⁷ gilt Kolumbien als weitgehend mestiziert. Der indigene Bevölkerungsanteil beläuft sich lediglich auf knapp zwei Prozent (Jackson 2005: 185). Er wird, zusammen mit dem Bevölkerungsteil der Afro-Kolumbianer, zu der vom Konflikt am meisten betroffenen Gesellschaftsgruppe gezählt.¹⁸ Begründungen hierfür lassen sich in der territorialen Lage und der gesetzlichen Sonderstellung der *resguardos*¹⁹ finden. Diese eröffnen den Gewaltakteuren einerseits neue Handlungsräume, führen aber als Resultat auch zu verstärkter Konfrontation mit ihren Gegnern. Zur Verdeutlichung dieser Umstände sei hier der Kokaanbau²⁰ erwähnt. Aufgrund der Sonderstellung sind die *resguardos* oftmals das Ziel der Gewaltakteure. Durch die hohe Armutsrate entsteht für die indigene Bevölkerung aber auch ein starker Anreiz zum Kokaanbau, der über die traditionelle Nutzung hinausgeht. Gleichzeitig erregt der Drogenanbau die Aufmerksamkeit anderer Gewaltakteure, welche die Gebiete nicht ihren Gegnern überlassen wollen (vgl. Fischer 2006: 77). Die Praxis wird oftmals kombiniert mit der Besprühung potentieller Kokaanbaugebieten als Teil von *Plan Colombia*. Diese zerstören aber nicht nur Kokapflanzungen, sondern grobflächig auch herkömmliche Agrarprodukte und richten dabei massive Umweltschäden an (vgl. Guizado 2004: 31 f.). Neben den gesundheitlichen Konsequenzen sind Verarmung, Abwanderung oder Vertreibung das Ergebnis der Drogen- und Gewaltspirale in den Reservaten.

Der hohe Druck auf die marginalisierte indigene Minderheit hat allerdings auch zu einem guten Organisationsgrad geführt. Seit den 1970er Jahren betten indigene Organisationen ihre Forderungen in einen politischen Diskurs ein, der sie nicht primär als ethnische Minderheiten, sondern als marginalisiertes Volk einstuft (vgl. Jackson 2005: 190). Im Zentrum der indigenen Forderungen stehen dabei die territoriale Autonomie sowie der Schutz der indigenen Kulturen durch die Respektierung ihrer Regeln und Gesetze (Müller-Plantenberg 2001: 69). Die Interaktion und Kooperation indigener Organisationen mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren muss dabei im Rahmen der indigenen Handlungsvorgaben betrachtet werden. Kulturelle Riten und oder indigene Konzepte von Entwicklung²¹ sind nicht pauschal deckungsgleich mit Vorstellungen anderer zivilgesellschaftlicher Akteure. Aller-

¹⁷ Der Anteil der indigenen Bevölkerung liegt in Bolivien (ca. 50%), Ecuador (35%) und Peru (15%) weitaus höher als in Kolumbien. Lediglich Venezuela (2,3%) weist einen ähnlich niedrigen indigenen Bevölkerungsanteil wie Kolumbien auf (vgl. Speiser/Kohl 2004)

¹⁸ González Piñeros geht davon aus, dass ca. 50% der gewalttätigen Akteure in indigenen Territorien operieren (vgl. González Piñeros 2006: 339).

¹⁹ Mitte des 15. Jahrhunderts wurde den Indigenen Reservate zugestanden, deren Stellung in der Verfassung von 1991 gestärkt wurde (Heinz 1997: 141). Die *resguardos* werden von den Indigenen weitgehend selbst verwaltet. Darüber hinaus verfügen sie über eine eigene Rechtsprechung.

²⁰ Für viele indigene Völker des Andenraums spielt Koka eine wichtige Rolle als traditionelles Heilmittel und im Rahmen von Zeremonien. Ein Anbau in geringen Mengen wird deswegen in einigen *resguardos* toleriert.

²¹ In den traditionellen Vorstellungen der meisten indigenen Völker des Andenraums spielt der Bezug zu Natur und ‚Mutter Erde‘ eine zentrale Rolle. Landbesitz ist in diesem Zusammenhang nicht nur verboten, sondern gänzlich unlogisch (González Piñeros 2006: 333; Ströbele-Gregor 2008: 134 f.). Die Respektierung der Natur als oberstes Prinzip sowie die Überreste traditioneller Bewirtschaftungs- und Tauschsysteme haben dabei indigenes Fachwissen in die Programmatik nachhaltiger Entwicklungskonzepte einfließen lassen und den Organisationen gleichzeitig eine besondere Rolle bei der Implementation solcher Programme zukommen lassen (vgl. z.B. Rathgeber 2001)

dings sind die indigenen Bewegungen die wohl am besten organisierte zivilgesellschaftliche Gruppe in Kolumbien und haben aufgrund von Erfolgen in der Vergangenheit in weiten Teilen des Landes, aber auch bei internationalen Akteuren, als Organisation eine sehr hohe Glaubwürdigkeit erlangt (vgl. Ströbele-Gregor 2004: 182).

4.2 Konfliktursachen und -dimensionen

Die entwicklungspolitische Herausforderung in Kolumbien lässt sich auf verschiedenartige, sich überlappende Ursachen und Dimensionen zurückführen, auf die im Folgenden kurz eingegangen werden soll.

Ein zentrales Problem in Kolumbien ist die Agrar- bzw. Bodenfrage. Sie ist zunächst konflikt-historisch von Bedeutung. So entstanden, als Antwort auf die zunehmende Konzentration des Landbesitzes auf einige wenige Großgrundbesitzer, die in vielen Fällen durch Repression und Landvertreibung der Kleinbauern erst möglich wurde, bewaffnete bäuerliche Gegenbewegungen – also rückblickend die Basis der Guerillabewegung.

Die Agrar- und Bodenfrage geht jedoch weit über ein historisches Konfliktmuster hinaus. Ihre Problematik hat sich vielmehr über die Jahre verfestigt und in den aktuellen Kontext integriert. Wirft man einen Blick auf die sozioökonomischen Verhältnisse auf dem Land, wird diese Entwicklung schnell deutlich. Bei zunehmender Besitzkonzentration kontrollieren rund 3% der Landbesitzer 70% der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche (Müller-Plantenberg 2001: 53). Machado geht von einem Gini-Koeffizienten für die Bodenverteilung von 0,85 aus und klassifiziert das entstandene System als „*neolatifundismo*“ (vgl. Machado 2006: 49). Dabei ist die ungleiche Landverteilung aber nur eine Komponente der Agrarproblematik. Denn hinzu kommt eine mangelnde Nahrungsmittelsicherheit für große Teile der ländlichen Bevölkerung. Diese ist bedingt durch die Konzentration auf einige wenige Produkte, die sich durch Preisschwankungen auf dem Weltmarkt auszeichnen (z.B. Kaffee). Ein solches System führt letztendlich zu einer Verknappung und damit Verteuerung der Grundnahrungsmittel, welche Kleinbauern und Landarbeiter besonders stark treffen. Darüber hinaus wird von einigen Autoren darauf hingewiesen, dass ein Agrarmodell, welches sich durch saisonale Erntearbeit (Kaffee) oder extensive Bewirtschaftung (Viehwirtschaft) auszeichnet, nicht genügend Arbeitsplätze in ländlichen Regionen erzeugt (vgl. Machado 2006: 48 f.). Effekte eines solchen Modells sind die Abwanderung großer Teile der Bevölkerung in die Marginalregionen der großen Städte (vgl. Mertins 2001: 48) und hohe Armutswerte für ländliche Gebiete²².

Gleichzeitig gewinnt die Agrarfrage aber auch eine neue Konfliktdimension hinzu, indem sie Mitte der 1970er Jahre zunehmend in Beziehung zur aufstrebenden Drogenökonomie gesetzt werden muss. Hier vereinen sich wiederum mehrere Problemdimensionen unter einem Hauptkomplex. Zunächst zeichnet sich in den Besitzverhältnissen eine Präferenz für Drogenanbauflächen ab.²³ Weitere Zahlen verdeutlichen die exponierte Rolle des Drogenanbaus für die gesamte Agrarwirtschaft und kleinbäuerliche Produzenten.²⁴ Aufgrund des hohen Profits ist es für die ökonomisch marginalisierten

²² Machado beziffert für 2005 die Armutsrate auf dem Land mit knapp 70%, wobei auch hier ein Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren erkennbar ist (vgl. Machado 2006: 49).

²³ Laut EU-Kommission besitzen Drogenhändler 48% der besten Böden des Landes (Kommission 2007: 16).

²⁴ Kolumbien ist mit ca. 57% der weltweit größte Produzent von Kokain. Kleinbauern, die allerdings in der Regel unter direktem Zwang der Drogenhändler stehen, erzeugen dabei rund 70% des Koka (Kommission 2007: 16).

Kleinbauern und Landarbeiter nicht nur lukrativ illegale Pflanzen anzubauen, sondern oftmals auch die einzige Möglichkeit in Gebieten mit Drogen produzierenden Akteuren überhaupt Landwirtschaft zu betreiben. Widersetzen sie sich dem Drogenanbau, müssen sie mit Repressionen und Vertreibung rechnen (Müller-Plantenberg 2001: 63).

Die Ursachen für ein Fortbestehen des Konflikts sind jedoch nicht ausschließlich auf die problematischen Verhältnisse in der Landwirtschaft zurückzuführen, sondern ebenso in den Strukturen des kolumbianischen Wirtschaftssystems zu suchen. Aus makroökonomischer Sicht repräsentiert Kolumbien einen regional atypischen Fall, da seine Entwicklung weitaus positiver und stabiler als die der meisten lateinamerikanischen Länder verlief (Livingstone 2004: 71). Während in fast allen Ländern der Region am Modell der importsubstituierenden Wirtschaftspolitik nahezu bis zum Staatsbankrott festgehalten wurde (vgl. Smith et al. 1994), fanden in Kolumbien schon weitaus früher und unter geringerem externem Druck Liberalisierungsbemühungen statt (vgl. hierzu Fischer 2006: 197; Zerda Sarmiento 1997: 287f.). Die bewusst „*schockartige* Öffnung“ (ebd.: 287) unter Präsident Gaviria zu Beginn der 1990er Jahre hatte allerdings eine enorme Reduzierung der protektionistischen Maßnahmen, einschneidende Kürzungen bei Staatsangestellten sowie die Einschränkung der Arbeitnehmerrechte zur Folge (Zerda Sarmiento 1997: 288). Die Verlierer der radikalen Marktöffnung²⁵ waren insbesondere klein- und mittelständische Produzenten, deren Produkte mit den Importgütern nicht mehr konkurrieren konnten sowie Angestellte und Arbeiter (vgl. Fischer 2006: 197). Gestärkt hingegen gingen die Finanzinstitutionen und Großunternehmen hervor.²⁶ Das daraus resultierende und bis heute nicht wirklich gelöste Problem der hohen Arbeitslosigkeit, die kritische Entwicklung der Reallöhne sowie die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (vgl. Zerda Sarmiento 1997: 292-296) spiegeln sich auch in der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und dem sozialen Gefälle wider. Bei einem respektablen BIP-Wachstum der Gesamtwirtschaft von 5,1% hat Kolumbien eines der schwächsten Bruttosozialprodukte pro Kopf in ganz Lateinamerika (Kommission 2007: 15). Mit diesen Parametern erscheint es fast schon zwingend, dass ein extremes soziales Gefälle²⁷ das Resultat der wirtschaftlichen Entwicklung darstellt. Zerda Sarmiento (1997: 292) spricht in diesem Zusammenhang von Wachstum ohne Gerechtigkeit und bestätigt die Dominanz der Eliten auch außerhalb der Agrarwirtschaft. Diese treten (ökonomisch) als große Profiteure der hohen Arbeitslosenzahlen und des hohen, teilweise existentiellen Drucks auf die Arbeitnehmerschicht auf. Die Schwierigkeiten des kolumbianischen Staates ein ökonomisches System zu installieren, das genügend und ausreichend bezahlte Arbeitsplätze für die Bevölkerung zu Verfügung stellt, haben dabei zu einem ausgeprägten informellen Sektor geführt, in dem über 50% der Bevölkerung beschäftigt sind (Livingstone 2004: 76). Somit kann festgehalten werden, dass in Kolumbien trotz einer Verbesserung nahezu aller makroökonomischer Werte keine Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen sozialen Indikatoren zu beobachten war.

Die Dominanz der Oligarchie über das Wirtschaftssystem steht dabei in einem Wechselverhältnis zu ihrer Vorherrschaft im politischen System. Hierbei hat sich über Jahrzehnte hinweg ein formal

²⁵ So wurden die Schutzzölle für einheimische Produkte vom Jahr 1990 bis 1991 um mehr als 40% gesenkt (vgl. Zerda Sarmiento 1997: 288).

²⁶ Zinecker spricht in diesem Zusammenhang von der Verfestigung des Systems der „*Oligopole*“ (Zinecker 2007: 221).

²⁷ In Kolumbien erzielen 10% der reichsten Familien über 45% des Gesamteinkommens des Landes, wobei die ärmsten 20% gerade einmal 2,7% erwirtschaften. Damit ist Kolumbien nach Brasilien und Guatemala in Lateinamerika an Platz drei der Länder mit dem höchsten sozialen Gefälle (UNDP 2008).

demokratisches System mit jedoch stark exklusiven Tendenzen und Elementen etabliert. Einerseits steht das Land für eine hohe Kontinuität und Stabilität politischer Institutionen und regelmäßig stattfindende Wahlen (Jäger et al. 2007: 111). Andererseits lässt sich das Verhalten der traditionell von den Eliten dominierten Parteien bis heute als Strategie der gezielten (notfalls auch gewaltsamen) Exklusion großer Bevölkerungsteile beschreiben (König 1997: 119). Dabei zeichnen sich die Parteien weniger durch Funktionen wie Repräsentation oder Interessenartikulation des Wählerwillens, als vielmehr durch den Erhalt eines machtpolitischen Status quo gegenüber dem Rest der Bevölkerung aus (vgl. Livingstone 2004: 72). Historisch hat sich diese Verhaltensweise mehrfach bestätigt, wobei mit den Elementen der Repression häufig auch Elemente der Herrschaftsmodernisierung und -optimierung einhergingen (vgl. Zinecker 2007). Als konstant hat sich dagegen der untergeordnete Stellenwert des staatlichen Gemeinwohls bei der Ausrichtung der Politik erwiesen (Fischer 2006: 193). Livingstone zeichnet eine Entwicklung nach, die ein politisches System als „exclusive property of the elite“ (Livingstone 2004: 45) zum Ergebnis hat. Zinecker differenziert diesen Gedanken etwas exakter, indem sie zwischen Oligarchie und politischer Klasse (Beamte, Politiker, etc.), die als „Vehikel des oligarchischen Modells“ (Zinecker 2007: 231) fungieren, unterscheidet. Dabei sind Ämter und Arbeitsplätze vom Geben und Nehmen im Rahmen klientelistischer Strukturen geprägt. Politische Handlungen sind eng mit den Interessen der jeweiligen ‚Gönner‘ verknüpft (vgl. Fischer 2006: 196).

Ein weiterer Faktor für die Stellung der Oligarchie ist in ihrer exklusiven Sozialisation erkennbar. Die besonderen Modi der Sozialisation haben darüber hinaus dazu geführt, dass die Zugehörigkeit zu elitären Einrichtungen (Privatuniversitäten, Country Clubs, etc.) sowie die familiäre Abstammung letztendlich die Parameter für ein erfolgreiches Leben repräsentieren (vgl. Livingstone 2004: 72). Da die Elitenherrschaft mit den polarisierten Eigentums- und Einkommensverhältnissen korreliert bzw. diese mitbedingt hat, stellt sie ein latentes Konfliktelement dar.

Auch das Verhältnis von Recht und Gewalt spielt hierbei als weitere Dimension eine zentrale Rolle. So argumentiert Waldmann, dass dem Recht historisch keine konstitutive Rolle zukam, sondern es traditionell lediglich *ein* gesellschaftliches Ordnungsprinzip neben anderen darstellte (Schichtzugehörigkeit, materieller Einfluss, Machtausübung durch Gewalt). Das Zusammenspiel von Recht und Gewalt war demnach nicht zentral und für alle gleich geregelt, sondern folgte einem informellen Konsens der Eliten, welcher jedoch oft genug gebeugt und gebrochen wurde (vgl. Waldmann 2001: 89).

Die Fortsetzung dieser Mechanismen, auch im Rahmen des verfassungsmäßig legitimierten Rechtsstaats, kommt in Kolumbien im Phänomen der *impunidad*, der hohen Straflosigkeit bei Verbrechen, zum Ausdruck (Waldmann 2001: 79; Ziss 1997: 229).²⁸ Das völlig überforderte Justizsystem, kombiniert mit der mangelnden Aufrechterhaltung staatlicher Ordnung in weiten Teilen des Landes, verstärkt dabei die Wahrscheinlichkeit von Gewaltanwendung und Straflosigkeit (vgl. Jäger et al. 2007: 97/98; Ziss 1997: 229). Das Resultat der strukturellen und historisch-kulturellen Dispositionen führt dazu, dass weite Teile der Bevölkerung die staatlichen Spielregeln nicht akzeptieren und sich an Alternativen orientieren (Fischer 2006: 194). Erschwerend kommt hinzu, dass der Staat als Garant und Regulator von Recht in der Vergangenheit seine eigenen Regeln oft genug selbst gebrochen hat.

Die jahrzehntelang andauernde Willkür im Zusammenspiel von Recht und Gewalt hat schließlich zu einem gesamtgesellschaftlichen Phänomen, einer Kultur der Gewalt und der Straflosigkeit geführt.

²⁸ Waldmann geht davon aus, dass nur 10-15% aller angezeigten Straftaten verfolgt werden (Waldmann 2001: 79).

Die Ausprägung dieser Kultur ist in Kolumbien besonders stark.²⁹ Gewalt wird als allgemeines Mittel zur Durchsetzung von Interessen erkannt. Wenn auch nicht von jedermann angewandt, so wird Gewalt doch zumindest vom Großteil der Bevölkerung als deregulierte Interaktionsform wahrgenommen. Pearce (2004: xix) spricht davon, dass alle Kolumbianer gewissermaßen in diese Kultur ‚hineingeboren‘ werden und oben beschriebene Mechanismen als Teil der normalen gesellschaftlichen Interaktionsmuster kennen.

Als ein Resultat dieser Kultur zeigt sich die Tendenz der Gesellschaftsmitglieder, ihr eigenes Verhalten (und das der anderen) an persönlich aufgestellten Normen zu messen (und bei ausreichender Macht zu sanktionieren) (vgl. Thoumi 2005: 11 f.). In diesen Interaktionsszenarien werden Recht und Sicherheit von öffentlichen zu privaten Gütern (vgl. Haldenwang 2001: 193), die sich über das simple Prinzip des Rechts des Stärkeren (vgl. Waldmann 2001: 89 f.) legitimieren. Die politische Komponente des schwachen Staates wird ergänzt durch die Mentalität des Individualismus und der Hinwegsetzung über rechtsstaatliche Normen.

Somit scheint es entwicklungspolitisch nachvollziehbar und notwendig nicht nur auf politische und ökonomische Faktoren verändernd Einfluss zu nehmen, sondern ebenso die Orientierung an rechtsstaatlichen Prinzipien sowie Mustern einer gewaltlosen Konfliktaustragung über EZ-Programme zu fördern.

4.3 Die Interessenlage der EU und ihre Beziehungen zu Kolumbien

Die Interessenlage der EU als entwicklungspolitischer Akteurin in Kolumbien ist auf die Problematik des internen Konflikts, seiner Verbindung zur Drogenökonomie und der daraus entstehenden politischen Instabilität der Region zentriert. In ihrer Länderstrategie verwendet die Kommission 70% der kolumbianischen EZ-Ausgaben für diesen Bereich (Kommission 2007: 33). Die (sicherheits-) politische Bedeutung Kolumbiens im Rahmen der Drogenproblematik wird evident, verdeutlicht man sich, dass nach EU-Angaben nahezu 100% des weltweit angebauten Koka aus der Andenregion stammt (Commission 2007a: 10), wobei Kolumbien mit 57% den größten Produzent darstellt (Commission 2007a: 16). Darüber hinaus repräsentiert es das Land der Andenregion, welches gesellschaftlich und politisch über die günstigsten Strukturen für eine florierende Drogenökonomie verfügt (vgl. Thoumi 2005). Eine erfolgreiche Reduzierung bzw. bessere Kontrolle der kolumbianischen Drogenökonomie könnte somit direkte Auswirkungen auf den Kokainhandel in Europa nach sich ziehen.

Die Kommissionsziele werden verstärkt durch die spezifischen Interessen einzelner Mitgliedstaaten. So unterstreicht beispielsweise Freres (2004: 386), dass Spanien aufgrund seiner Rolle als Aufnahmeland kolumbianischer Immigranten und der kulturellen Nähe eine aktive EZ mit Kolumbien fördert. Gleichzeitig existieren ebenfalls ökonomische Interessen in Kolumbien, die beispielweise von Ländern wie Deutschland geteilt werden (vgl. Rösler 2004: 414).

Die Anden- bzw. Kolumbienpolitik der EU exklusiv auf sicherheitspolitische Motive zu reduzieren, erscheint unrealistisch. Aufgrund des (ökonomischen) Potentials der Region, insbesondere Kolumbiens, kann man vielmehr davon ausgehen, dass sich die EU angesichts möglicher Freihandels-

²⁹ Ziss (1997) geht von einer Gewaltrate von 77,5 Opfern pro 100 000 Einwohner im Jahr aus. Damit liegt Kolumbien in Lateinamerika einsam an erster Stelle, wobei die Zahlen insofern als besonders signifikant gewertet werden können, da Kolumbien dreimal so viel Opfer zu beklagen hat wie das mit einer Rate von 24,6 an zweiter Stelle liegende Brasilien.

abkommen der USA mit der Andenregion in einer Art „abwartender Lauerstellung“ befindet. Kolumbien als bevölkerungsgrößtem und ressourcenreichem Land der Region kommt dabei eine Schlüsselposition zu.

Für den Bereich der Friedenskonsolidierung und Drogenbekämpfung erweckt die EU den Anschein als *soft power*, oder wie Freres (2000: 63) es in Anlehnung an den Friedens- und Konfliktforscher Johan Galtung ausdrückt, als „*nonmilitary superpower*“ eine deutliche Gegenposition zu den USA einzunehmen. Als primäres Instrument zum Aufbau zur Pflege eines solchen Profils dient hierbei die EZ.

Die Bedeutung der EZ als wichtigstes europäisches Instrument im Umgang mit den Andenländern lässt sich auch an den thematischen Schwerpunkten der EU-Strategie für die Subregion ableiten, welche sich auf (1) regionale ökonomische Integration, (2) soziale und ökonomische Kohäsion und (3) den Kampf gegen Drogen und illegale landwirtschaftliche Produkte konzentriert und damit zentralen Elementen von EU-Latin America and the Caribbean Rechnung trägt (Commission 2007a: 21). Dabei wird deutlich, dass die Schwerpunkte (2) und (3), sowie in Teilen auch (1)³⁰, vornehmlich im Aufgabengebiet der EZ liegen.

Geopolitisch steht die EU einem ausgeprägten Interventionsanspruchs der USA gegenüber, welche weitaus stärkere (ökonomische) Interessen³¹ in der Andenregion besitzen und deren Ressourceneinsatz im Rahmen von Kooperationsbemühungen viel höhere Chancen auf ökonomisch wie politisch verwertbare Renditen abwirft. Die EU steht somit vor der Problematik, einerseits vorangetrieben durch ihr Selbstverständnis als bedeutender internationaler Akteur in der Region agieren zu müssen, andererseits aber aufgrund der Ressourcenunterlegenheit gegenüber den USA Gefahr zu laufen, als irrelevant aufgefasst zu werden (vgl. Freres 2004: 391). Eine Stärkung der EZ-Bemühungen kann damit auch unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, in einem von den USA traditionell weniger beachteten Politikfeld an internationalem Prestige zu gewinnen. Ein militärisch dominierter und politisch wie wissenschaftlich breit kritizierter Ansatz wie *Plan Colombia* eignet sich dabei besonders für eine europäische Gegenpositionierung. Es kann argumentiert werden, dass auch aus diesem Grund Kolumbien in den Mittelpunkt der EU-Bemühungen in der Andenregion rückt (vgl. hierzu Freres 2004: 387 und 393-396).

Letztendlich konstituieren die Rahmenbedingungen der biregionalen Beziehungen ein Spannungsfeld zwischen europäischer Anden- bzw. Kolumbienpolitik mit den Schwerpunkten Friedenskonsolidierung, nachhaltige Entwicklung und Drogenbekämpfung, sowie den stärker ökonomisch orientierten Handlungszielen vor allem der kolumbianischen Regierung, aber auch einiger EU-Mitgliedstaaten. Ergänzend kommt ein globales Konkurrenzzenario zwischen EU und USA um Welthandelsanteile, Bevölkerungssympathien in den Andenländern und internationales Prestige hinzu, welches sich in vielerlei Hinsicht auf die Mikro-Ebene der EZ-Programme niederschlägt und deswegen analytisch in den globalen Steuerungskontext miteinfließen muss.

³⁰ Z.B. haben Projekte zur Stimulierung des regionalen Handels (Aufbau von Handelskammern oder Austauschforen für Unternehmen aus den Andenländern) den Schwerpunkt der regionalen ökonomischen Integration, fallen aber, was die Initiierung und Durchführung angeht, in den Bereich der Wirtschaftsförderung als Teil der europäischen EZ.

³¹ Hier ist primär die Bedeutung der Erdölvorkommen in Ekuador, Kolumbien und Venezuela hervorzuheben.

4.4 Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des kolumbianischen Konflikts

Die Notwendigkeit einer Darstellung der Determinanten erfolgreicher EZ ist für Kolumbien umso bedeutender, da es sich nach Expertenmeinungen um ein Land mit äußerst schwierigen Bedingungen handelt (Haldenwang 2001; Hübner-Schmid/Huhle 2003). Ausgehend von den bereits dargestellten sozialen, politischen und kulturellen Determinanten ergibt sich die Multidimensionalität an sich zunächst als grundlegende Bedingung, die es für die EZ zu beachten gilt. Sie darf weniger als sektoraler Projektansatz, sondern vielmehr im Rahmen einer „Querschnittsaufgabe“ (Hübner-Schmid/Huhle 2003: 27) verstanden werden. Nur im Rahmen eines integralen Ansatzes, der nicht nur Themen übergreifend, sondern auch zeitlich eine Kombination aus kurz-, mittel- und langfristigen Elementen darstellt, besteht die Chance für nachhaltige Erfolge (Haldenwang 2001: 190).

Dabei ist ein Hauptproblem bei der Umsetzung von EZ-Programmen und der Erreichung nachhaltiger Ziele die *„defizitäre kolumbianische Institutionenlandschaft“* (Haldenwang 2001: 201). Geht man von einer integralen Programmstrategie aus, muss daher die Stärkung dieser Einrichtungen eine zentrale Rolle spielen. Dabei liegt der Fokus auf (rechts-)staatlichen und zivil-gesellschaftlichen Institutionen. Die klientelistische Struktur der kolumbianischen Gesellschaft, die durch den Konflikt fortlaufend begangenen Menschenrechtsverletzungen und die Überlastung des Justizsystems stellen große Hürden für die staatliche Aufgabenerfüllung dar. Bei den Institutionen der öffentlichen Verwaltung und des Rechts handelt es sich primär um die regionalen und lokalen Ebenen, die sich durch Marginalisierung und Funktionsunfähigkeit auszeichnen (vgl. International Crisis Group 2006: 11). Die Verwaltungseinheiten sind hierarchisch und finanziell an die Vorgaben bzw. Zuwendungen der Zentralregierung gebunden. Aufgrund der räumlichen, aber in vielen Fällen auch der gesellschaftlichen Distanz sind Behörden auf den unteren Ebene daher gezwungen, sich stärker an den regional mächtigen Akteuren zu orientieren. Dass gerade den Institutionen auf unterster Ebene eine zentrale Bedeutung im Entwicklungsprozess zukommt, trägt die EU-Kommission in ihrem thematischen Programm *„Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess“* Rechnung (Kommission 2006b). Das Zusammenspiel von lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren steht dabei im Mittelpunkt (ebd.: 4 f.). Eine mögliche Strategie, diesen Problemen zu begegnen, ist eine Kombination aus Institutionenstärkung auf regionaler und lokaler Ebene (Personalaufbau, Weiterbildungsmaßnahmen, Vereinfachung der Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, etc.) und Institutionenmonitoring auf zentraler Ebene (Hübner-Schmid/Huhle 2003: 29). Den zweiten Aspekt des Institutionenaufbaus stellt die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen dar. Sie nehmen eine wichtige Rolle ein, da sie als Basisinstitutionen politischer Willensbildung und friedlicher Konfliktregulierungsmuster fungieren können (vgl. Haldenwang 2001: 196 f.).

Problematisch für die EZ ist jedoch die oftmals mangelnde Qualität der Kooperationspartner, insbesondere der staatlichen Institutionen (vgl. Haldenwang 2001: 190 f., 201). Zivilgesellschaftliche Organisationen erfüllen von ihrer Struktur und ihrer Motivation her die Voraussetzungen zwar besser, zeichnen sich aber (nicht zuletzt aufgrund ideologischer Differenzen) oftmals durch eine große Distanz zu den staatlichen Organen aus, die eine Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren schwierig macht. Hier sieht von Haldenwang ein *„Fehlen von Vermittlerinstitutionen, welche im Stande wären, gesellschaftliche Interessen gegenüber dem Staat wirksam zu artikulieren“* (ebd.: 201). Die zunehmende Verschärfung unter Präsident Uribe im Umgang mit zivilgesellschaftli-

chen Akteuren verstärkt dabei die Exklusionstendenzen (International Crisis Group 2006: 11) und erschwert den Aufbau von Kooperationsmechanismen auf regionaler und lokaler Ebene.

Ein weiterer Faktor, der in seiner Logik zunächst banal erscheinen mag, jedoch die Planung und Durchführbarkeit von Maßnahmen stark beeinflusst, ist der Sicherheitsaspekt (Haldenwang 2001: 197; Hübner-Schmid/Huhle 2003: 33). Als grundlegende Bedingung muss dabei die Sicherheit des internationalen wie nationalen EZ-Personals durch die staatlichen Ordnungskräfte gewährleistet sein. Sicherheit muss dabei nicht nur als persönlicher Schutz, sondern auch potentiell als strategisches Mittel programmkritischer Akteure interpretiert werden. Auch die Installation von Mechanismen, die eine Unterwanderung oder den Missbrauch von EZ-Mitteln durch die Gewaltakteure verhindern sollen, spielt eine wichtige Rolle.

Abschließend soll noch auf eine globale Bedingung für erfolgreiche EZ in Kolumbien hingewiesen werden. Da die EU in der Andenregion und in Kolumbien nicht unbedingt primär wirtschaftliche Interessen verfolgt, ist ihr Engagement eher politischer Natur. Stellt man den US-Milliarden des *Plan Colombia* die EZ-Ausgaben der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten entgegen (vgl. Freres 2004: 388), erkennt man schnell das, was von Haldenwang „*materielle Grenze*“ nennt (Haldenwang 2001: 200). Von wissenschaftlicher Seite wird deshalb darauf hingewiesen, dass EZ-Maßnahmen für Kolumbien nur wirksam sein können und sich strukturelle Veränderungen nur dann einstellen, wenn sie verstärkt auf politischer und diplomatischer Ebene Unterstützung erfahren (vgl. Freres 2004: 394). Hiermit ist ein intergouvernemental kritischer Umgang mit Problemen wie mangelnde Rechtsstaatlichkeit, Zensur, politische Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen gemeint.

Global basiert die EZ der Gemeinschaft auf dem Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik (Council 2005), welcher das zentrale Orientierungselement der europäischen Entwicklungspolitik darstellt. Er repräsentiert das Ergebnis eines Konsultations- und Abstimmungsprozess zwischen verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und hat die *Millenium Development Goals* (MDG) als Grundlage (Six 2006: 3-10). Mit dem Konsens verfolgt die EU auch das Ziel, sich als einheitlich agierende entwicklungspolitische Akteurin zu positionieren (vgl. Council 2005: 4-6). Als politisch breit legitimierte Absichtserklärung beinhaltet der Konsens deutlich formulierte EU-Richtlinien, auf welche sich sowohl innereuropäische Akteure als auch solche in den Empfängerländern beziehen können. Hier sind die Prinzipien des *ownership*³², der Partizipation der Zivilgesellschaft, der Geschlechtergleichstellung und der Fokussierung der Maßnahmen auf „fragile“ Staaten zu nennen (Council 2005: 7-9).

5. Das II Laboratorio de Paz – Programminhalte, Akteure und Interaktionsformen

Ende des Jahres 2003 wurde der Vertrag mit einer Laufzeit von fünf Jahren über die Einrichtung des II Friedenslabors zwischen der Europäischen Kommission und dem kolumbianischen Staat geschlossen. Der Gesamtumfang des Programms beläuft sich auf 41. 400. 000.- Euro, wobei die EU-Kommission

³² Mit dem *ownership*-Prinzip überträgt die EU (idealtypisch) den Hauptteil der Verantwortung auf den jeweiligen Empfängerstaat (staatliche und nicht-staatliche Akteure), welcher wiederum durch dementsprechende nationale Politiken die Maßnahmen der EU unterstützen und für günstige Durchführungsbedingungen sorgen soll. Dadurch soll das Verständnis von Entwicklungspolitik nicht als Intervention unter asymmetrischen Durchführungshierarchien, sondern als partnerschaftliche Kooperation, in dem die EU lediglich Prozesse anstoßen und begleiten will, gestärkt werden (Council 2005: 8).

mit 33 Mio. Euro den Großteil³³ der Finanzierung trägt (Comisión Europea et al. 2004: 2). Zusammen mit den rund 60 Mio. Euro für das erste bzw. das dritte Friedenslabor fungiert das Konzept als Hauptinstrument der europäischen EZ mit Kolumbien (Comisión Europea 2008: 25). Mit den Friedenslabors als Flaggschiff ihres Engagements in Kolumbien (International Crisis Group 2006: i) tritt die EU nach den USA³⁴, als zweitgrößte bilaterale Geldgeberin in diesem Politikfeld auf. Genauer betrachtet basiert das Konzept auf den Grundlagen des I Friedenslabors im Magdalena Medio (vgl. Henriques 2007), einem zunächst rein zivilgesellschaftlichen Modell ohne staatliche Förderung, wobei zahlreiche inhaltliche Elemente des Programms in modifizierter Form übernommen wurden (vgl. Comisión Europea et al. 2004: 2, 8 f.).

Konzeptionell stellt das II LP einen integralen Ansatz dar, der sich aus regionalen (Auswahl und Festlegung von drei Programmregionen), institutionellen (Schaffung eines Implementationsnetzwerks sowie Einbindung programmspezifischer Akteure) und thematischen Komponenten (drei strategische Leitlinien) konstituiert.

5.1 Programmübersicht, Ablauf und Zielsetzung

Das allgemeine Ziel des II LP ist die Konstruktion von Bedingungen für einen dauerhaften Zustand des Friedens und der Konfliktabstinenz. Dabei soll die Bekämpfung der strukturellen Ursachen des Konflikts unter aktiver Einbindung der Zivilgesellschaft im Mittelpunkt der Strategie stehen (Comisión Europea et al. 2004: 31).

Zusammengefasst sollen in drei ausgewählten Regionen nachhaltige territoriale, institutionelle, soziale, ökonomische und kulturelle Räume und Prozesse geschaffen werden, aus denen ein geringeres Konflikt- und Gewaltniveau resultiert (Comisión Europea et al. 2004: 4). Das globale Ziel soll durch ein Interaktionsnetz staatlicher und nicht-staatlicher Akteure erreicht werden.

Die spezifischen Ziele orientieren sich dabei an drei strategischen Achsen, die den thematischen Rahmen festlegen (vgl. Kapitel 5.4). Um diese Ziele zu erreichen, sollte die Grundstruktur in der Umsetzung von Maßnahmen im Zuge von Mikro-Projekten³⁵ liegen, die direkt von den lokalen Begünstigten des Programms, den Basisorganisationen, durchgeführt werden. Durch die Ausrichtung der Mikro-Projekte an den drei Schwerpunkten, soll der Multidimensionalität des Implementationskontextes Rechnung getragen werden.

5.2 Regionale Ausrichtung

Das II LP ist definiert als regionalspezifischer Ansatz (Comisión Europea et al. 2004: 4). Die drei ausgewählten Regionen sind: *Norte Santander*, *Oriente Antioqueño* und *Macizo Colombian/Alto Patía*, wobei es sich hierbei, nach eigenen Angaben der Programmpartner, um drei der fünf am meisten vom Konflikt betroffenen Regionen Kolumbiens handelt (Comisión Europea et al. 2004: 19). Die Aus-

³³ Der kolumbianische Staat kofinanziert das Programm mit dem Restbetrag.

³⁴ Die exponierte Stellung der USA basiert dabei auf der hohen finanziellen Ausstattung des *Plan Colombia*, bzw. der *Andean Regional Initiative* begründet. Da das US-Engagement in Kolumbien allerdings maßgeblich auf die Stärkung und Aufrüstung des Sicherheitsapparats fokussiert, programmatisch aber als ‚Entwicklungshilfe‘ eingestuft wird, ist ein Vergleich der EZ-Ausgaben zwischen USA und EU tendenziell schwierig.

³⁵ Insgesamt wurden im II LP 119 solcher Mikro-Projekte implementiert, wobei 48 auf die in der Fallstudie untersuchte Region MAP (vgl. Kapitel 5.2) fallen.

wahl der insgesamt 62 Gemeinden, aus denen sich die Regionen konstituieren, erfolgt nach sechs grundlegenden Kriterien (Comisión Europea et al. 2004: 19):

1. Geografische Homogenität;
2. Soziokulturelle und ökonomische Homogenität;
3. Nicht stattfindende Besprühungen seitens der Regierung;
4. Möglichkeit zur effizienten Durchführung eines Friedenslabors in Anbetracht der Ausprägung des Konflikts;
5. Die Existenz von verlässlichen Partnern bzw. das Vorhandensein bereits bestehender sozialer Prozesse in den Bereichen Entwicklung und Konfliktregulierung/-konsolidierung;
6. Betroffenheit der Gemeinden durch den Anbau illegaler Kulturen bzw. durch ein erhöhtes Konfliktpotential.

Die folgende Beschreibung bezieht sich ausschließlich auf die Forschungsregion *Macizo Colombiano/ Alto Patía* (MAP), deren Merkmale aufgrund ihrer sozialen, politischen und ökonomischen Besonderheiten im Folgenden näher betrachtet werden sollen.

Zunächst fällt auf, dass die Region MAP sich geographisch in zwei *departamentos*³⁶, nämlich Cauca im nördlichen und Nariño im südlichen Teil des Territoriums, aufteilt. Die Gesamtzahl der teilnehmenden Gemeinden beträgt 26, wobei auf jedes *departamento* 13 Gemeinden entfallen.³⁷ Erschwerend kommt hinzu, dass der Süden Kolumbiens in infrastruktureller und ökonomischer Hinsicht als marginalisiert gilt (vgl. u.a. Henriques 2008: 7-9). Dies trifft auch auf die Region MAP zu. Die Abwesenheit vieler Gemeinden von basaler Infrastruktur (Wasser, Elektrizität, Schulen und Krankenhäuser) sowie die mangelnde Verkehrsanbindung haben in der Vergangenheit die ökonomische Entwicklung stark eingeschränkt. Der wirtschaftliche Fokus liegt daher auf dem Agrarsektor, der sich nach den klassischen Mustern der kolumbianischen Landverteilung charakterisieren lässt. Bei einem Großteil der im Agrarsektor Tätigen handelt es sich um Landarbeiter oder Kleinbauern in der Subsistenzwirtschaft. Die Gefährdung dieser Gesellschaftsgruppen durch konjunkturelle und saisonal-klimatische Unsicherheiten hat zu besonders hoher Arbeitslosigkeit und Armut, sowie zu Unter- und Mangelernährung der regionalen Bevölkerung geführt.

Zur geographischen Heterogenität kommt eine soziokulturelle hinzu. Die Region MAP ist gekennzeichnet durch ein hohes Aufkommen und eine konzentrierte Verteilung unterschiedlicher Ethnien. Dies spiegelt sich in den demographischen Daten der einzelnen Gemeinden wider.³⁸ Aus der ethni-

³⁶ Als *departamentos* werden in Kolumbien die 32 Verwaltungseinheiten des Landes bezeichnet. Obwohl sie ein gewähltes Oberhaupt (Gouverneur) und eine eigene Administration (*gobernación*) besitzen, sind sie verfassungsrechtlich nicht mit deutschen oder US-amerikanischen Bundesstaaten vergleichbar. Die *departamentos* verfügen, auf formaler Ebene, nur über geringen politischen Einfluss gegenüber der Präsidentschaftsregierung und sind darüber hinaus in hohem Maße abhängig von den Finanzmitteln aus der Hauptstadt. Aufgrund dieser Besonderheiten werden im Folgenden die spanischen Originalbegriffe *departamento* und *gobernación* bzw. *gobernaciones* verwendet.

³⁷ Für eine Auflistung siehe: <http://www.laboratoriodepaz.org/publicaciones.php?id=27788> (31.03.2009).

³⁸ So setzt sich beispielsweise in der Gemeinde Patía die Bevölkerung zu rund 70% aus Afro-Kolumbianern zusammen (Observatorio Regional de Paz 2008b: 2), wobei der Bevölkerungsanteil der Nachbargemeinde Bolívar mit lediglich 6% afro-kolumbianischer Bevölkerung, dafür aber 88% Mestizen faktisch die demographische Umkehrung repräsentiert (Observatorio Regional de Paz 2008a: 2). Ähnlich verhält es sich bei den Nachbargemeinden Sotará und Timbío. Während Sotará mit 44% einen hohen Anteil an indigener Bevölkerung aufweist

schon Polarisierung ergibt sich eine hohe Integrations- und Mediationsherausforderung für die Programmdurchführung.

Die beschriebenen Bedingungen lassen auf der Gegenseite aber auch einen idealen Nährboden für eine hohe Konzentration an Gewaltakteuren in den entlegenen Gebieten entstehen. FARC und ELN sind seit über 30 Jahren, ebenso wie paramilitärische Verbände, in der Region vertreten. Ihre Präsenz hat sich dabei in den letzten Jahren verstärkt (Comisión Europea et al. 2004: 27). Der Grund hierfür ist die Verlagerung des Drogenanbaus aus den Nachbar-*departamentos* Putumayo und Caquetá. Diese traditionellen Hochburgen der Guerilla werden im Rahmen des *Plan Colombia* massiv besprüht, was zu einer Verlagerung der Produktion nach Cauca und insbesondere Nariño geführt hat (vgl. Jäger et al. 2007: 65-67). Im Schlepptau des Drogenanbaus migrieren ebenso die gewaltbereiten Akteure in die Region und verschärfen die sozialen und ökonomischen Probleme (Comisión Europea et al. 2004: 26/27).

Als vorteilhaft für die Implementation des II LP in der Region MAP ist hingegen das Vorhandensein von gewachsenen und traditionell sehr aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen zu bewerten (Comisión Europea et al. 2004: 4-5). Hier sind insbesondere die indigenen Organisationen in Cauca (González Piñeros 2006) und die Gemeindeorganisationen in Nariño (ASOPATIA 2008) hervorzuheben. Sie bilden den Grundstein der Förderstrategie der Friedenslabors und sind damit eine unabdingbare Voraussetzung für das Programm.

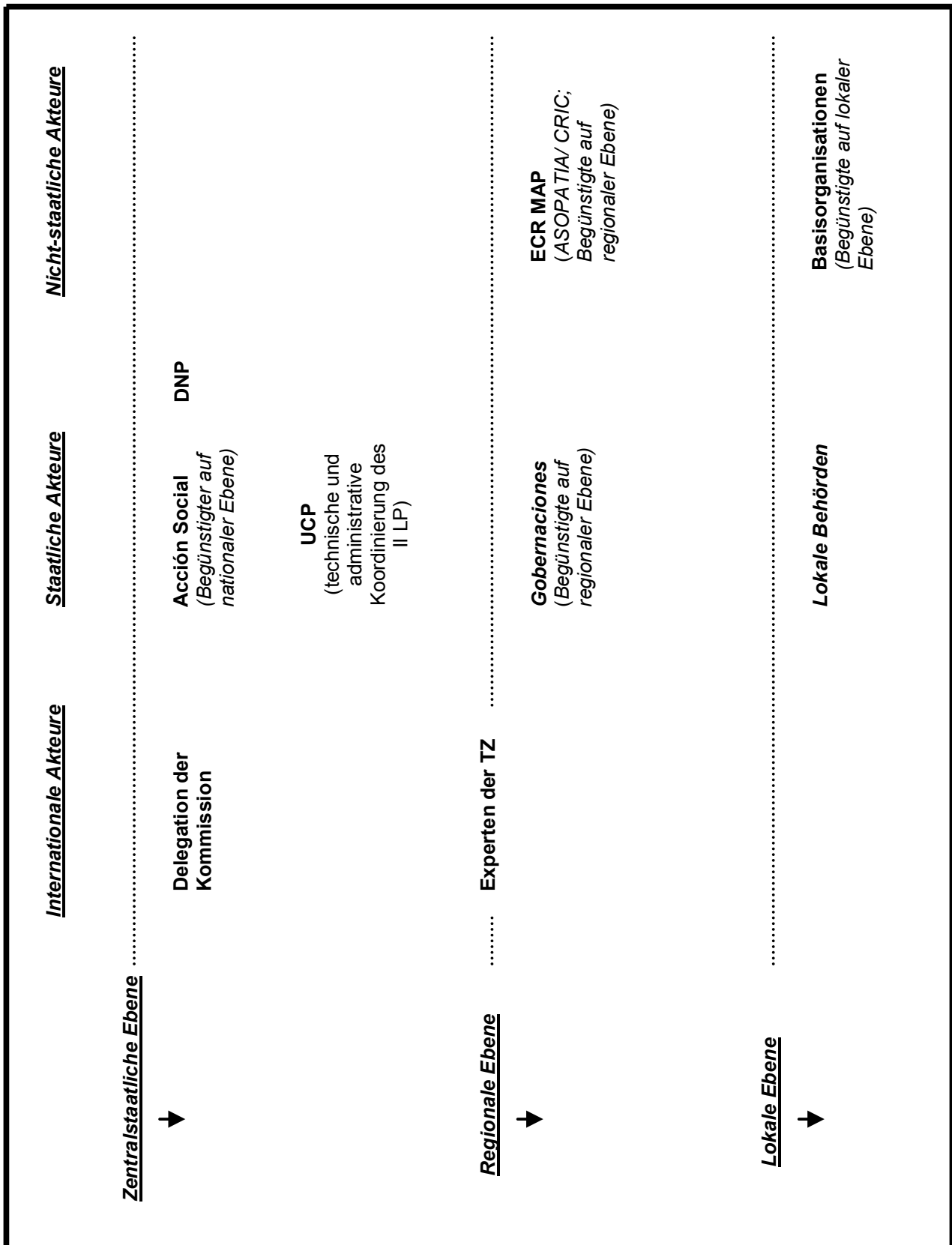
5.3 Akteure des Programms

Das II LP ist als arbeitsteilige Akteursanordnung zu verstehen. Es kann zwischen drei Akteurs-ebenen unterschieden werden: der zentralstaatlichen, der regionalen und der lokalen Ebene. Auf zentralstaatlicher Ebene sind die nationalen Behörden (Acción Social bzw. die UCP und das DNP) sowie die Delegation der Kommission angesiedelt. Auf regionaler Ebene sind die entwicklungs-politischen Organisationen der Region (ECRs) der zentrale Akteur. Sie bestehen im Fall der Region MAP aus der Gemeindeorganisation ASOPATIA und der indigenen Bewegung CRIC. Als Koordinierungsinstanz sind sie für den Informationsfluss zwischen zentralstaatlicher und regionaler Ebene einerseits sowie regionaler und lokaler Ebene andererseits verantwortlich. Ein weiterer Akteur auf der regionalen Ebene sind die Verwaltungen der *departamentos (gubernaciones)*. Die Experten der internationalen Technische Zusammenarbeit sind ebenfalls zwischen zwei Ebenen (der zentralstaatlichen und der regionalen) angesiedelt. Sie sind ein Bindeglied zwischen den ECRs und den Akteuren auf zentralstaatlicher Ebene. Abschließend finden sich auf lokaler Ebene die Basisorganisationen, welche letztendlich die Projekte in den jeweiligen Gemeinden umsetzen, sowie die lokalen Behörden, mit denen ECRs, Basisorganisationen und *gubernaciones* bei der Implementation einiger Projekte kooperieren.

Dabei ist festzuhalten, dass auf allen drei Ebenen Begünstigte des Programms existieren. Aus der Anordnung ergibt sich eine Programmstruktur, die in folgendem Schaubild vereinfacht wiedergegeben wird. Auf die Eigenschaften der einzelnen Akteure wird in den folgenden Kapiteln detailliert eingegangen.

(Observatorio Regional de Paz 2008c: 2), ist Timbío mit 98% praktisch exklusiv von Mestizen bevölkert (Observatorio Regional de Paz 2008d: 2).

Abbildung 1: Akteure und Ebenen II LP (eigene Darstellung)



Die Europäische Union

Die EU tritt in analytischer Hinsicht in doppelter Funktion auf. Zum einen repräsentiert sie einen der zentralen Akteure des Planungs- bzw. Formulierungsprozess des II LP. Diese Stellung ergibt sich aus ihrer Position als Hauptfinanzierungsquelle sowie ihren Aktivitäten im Rahmen des entwicklungs-politischen Engagements in der Region. Zerlegt man die Akteurin EU in weitere Funktionseinheiten, so ergeben sich hier zwei relevante Positionen. Zunächst ist die verantwortliche Planungseinheit in der Generaldirektion der EU-Kommission (*Europeaid*) zu nennen. Diese hat durch die Formulierung der Allgemeinstrategie, die Festlegung von Kriterien, die Ausschreibungsmodalitäten und letztlich durch die Firmierung des Vertragswerks mit der kolumbianischen Regierung die Einrichtung des II LP maßgeblich gestaltet. Für die spätere Analyse ist es wichtig diese Trennung vorzunehmen, da das Steuerungssubjekt der Formulierungsphase nicht gleich dem Steuerungssubjekt der Implementation ist. Denn bezeichnend für das II LP ist, dass nicht die gleichen Personen, die es geplant und formuliert haben, das Programm später auch implementieren. Dennoch stehen beide Funktionseinheiten des Steuerungssubjekts in einem direkten Zusammenhang.

Die zweite Funktionseinheit bildet somit die Delegation der Europäischen Union für Kolumbien und Ecuador mit Sitz in Bogotá. Diese ist für die Durchführung des Programms verantwortlich. Die Delegation repräsentiert das Steuerungssubjekt in der Phase der Implementation. Ihre Einbindung in die Durchführungsstrukturen des Programms ist allerdings nach außen hin limitiert. Im Programm wird ihr offiziell eine Beobachterfunktion zugeschrieben (Comisión Europea et al. 2004: 59). An einigen Stellen wird die EU allerdings trotz ihrer scheinbar passiven und offiziell zurückhaltenden Rolle in funktionaler Hinsicht als Supervisions-Institution beschrieben (Comisión Europea et al. 2004: 38). Ihre tatsächliche Stellung gilt es in der Analyse näher zu untersuchen.

Die Institutionen des kolumbianischen Zentralstaats

Der kolumbianische Staat gilt auf nationaler Ebene als Begünstigter des II LP. Der in der Überschrift gewählte Begriff „Zentralstaat“ soll hierbei verdeutlichen, dass eine Interessendifferenzierung zwischen den zentralstaatlichen Instanzen, also den großen Ministerialbürokratien, und den regionalen bzw. lokalen Vertretungen des Staates (etwa Bürgermeister, Gemeindeverwaltungen) nach den Prinzipien des von Partikularinteressen dominierten Regierungsapparats vermutet wird.

Auf zentralstaatlicher Ebene fungiert die *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional* (Acción Social), das Ministerium für Soziales und Internationale Kooperation, als Begünstigter. Acción Social entstand aus dem Restrukturierungsprozess des *Red de Solidaridad Social* (RSS) und der *Agencia Colombiana de Cooperación Internacional* (ACCI). Um Mittel einzusparen und gezielter einzusetzen, initiierte Präsident Uribe Ende 2004 die Fusion. Die Neuschaffung von Acción Social fand nach Beginn des II LP statt, wobei noch die ACCI zusammen mit der EU für die Ausarbeitung der konzeptionellen Grundlagen verantwortlich war (vgl. Comisión Europea et al. 2004). Im Rahmen der Neuschaffung der Institution wurde die technische Unterstützung der nationalen Planungsbehörde, dem *Departamento Nacional de Planeación* (DNP), zugeteilt. Es erstellt und überwacht die nationalen Entwicklungspläne und ist für deren Umsetzung verantwortlich (vgl. Bouchier/Barme 2008: 27 f. sowie 40 f.). Für das II LP wurde eine Koordinationseinheit aus DNP und Acción Social, die *Unidad Coordinadora del Programa* (UCP), geschaffen. Die Hauptsitze von Acción Social, der UCP sowie des DNP sind in Bogotá, wobei Acción Social ebenso über Vertretungen in den *departamentos*, beispielsweise in Popayán (dem Verwaltungssitz des *departamento* Cauca), verfügt.

Das Personal vor Ort ist an der Auswahl und der Mitgestaltung des II LP beteiligt. Allerdings haben die Regionalvertretungen keine abschließenden Kompetenzen über die Bewilligung von Geldern. Letztendlich werden diese Entscheidungen im Hauptsitz in Bogotá gefällt.

Experten der internationalen Technischen Zusammenarbeit (TZ)

Zur Unterstützung der kolumbianischen zentralstaatlichen, wie regionalen und lokalen Akteure ist eine internationale Expertengruppe der Technischen Zusammenarbeit (TZ) am Programm beteiligt. Diese setzt sich aus drei Experten zusammen, die nach thematischen Spezialisierungen ausgewählt wurden.³⁹ Nach dem definierten Aufgabenprofil sollen sie idealer Weise für fünf Jahre, was der gesamten Dauer der Programmlaufzeit entspricht, vor Ort sein. Die drei Experten sind dabei auf die drei Regionen des II LP verteilt, wobei sie regelmäßig zwischen den Regionen „pendeln“. Trotzdem wird jedem Experten eine Stammregion, in welcher er primär tätig sein soll, zugeteilt.

Die Experten selbst übernehmen dabei keine operativen Aufgaben, sondern unterstützen vielmehr die damit beauftragten Organisationen mit ihrem technischen Wissen und ihren Kenntnissen. Diese Tätigkeit nehmen sie auch im Rahmen der Erstellung der operativen Jahrespläne und des Berichterstattungswesens ein (Comisión Europea et al. 2004: 39).

Im Arbeitsalltag unterstehen die Experten Acción Social bzw. der UCP (Comisión Europea et al. 2004: 59). Allerdings obliegen die Ausschreibung, die Auswahl und die Anstellung der Experten (Bezahlung, arbeitsrechtliche Fragen, etc.) der EU-Kommission (Comisión Europea et al. 2004: 40).

Basisorganisationen der Zivilgesellschaft

Die Basisorganisationen sind im II LP für die praktische Umsetzung der Mikro-Projekte verantwortlich. Da ein erfolgreich durchgeführtes Projekt ihnen bzw. ihrer gesellschaftlichen Basis direkt zu Gute kommt, sind sie auch die Begünstigten des Programms auf lokaler Ebene. Oftmals handelt es sich um Kleinstorganisationen einzelner Gemeinden, ethnischer Minderheiten oder Professionen (z.B. Kaffeebauern). Auch Umweltschutzgruppen und die Kirche sind vertreten. In einigen Fällen führen aber z.B. auch große Stiftungen Mikro-Projekte durch. Das Mobilisierungs- und Organisationsniveau ist dabei sehr unterschiedlich und orientiert sich stark an sozialen Indikatoren der Organisationsmitglieder (Bildung, finanzielle Ressourcen, soziale Herkunft, Ethnie, etc.). Die Basisorganisationen stehen dabei in engem Kontakt mit den regionalen Entwicklungsinstanzen (ECRs), die ihnen administrative und technische Unterstützung anbieten.

Lokale und regionale Institutionen des Staates

Die staatlichen Institutionen auf lokaler Ebene (Gemeindeverwaltungen, Bürgermeister, etc.) sollen gemäß den Programmrichtlinien in die Förderung mit einbezogen werden. Was Kompetenzabtretungen und Mitspracherechte angeht, tritt ihnen der Zentralstaat aber oftmals ebenso reserviert gegenüber wie den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Zudem stellt die finanzielle Abhängigkeit

³⁹ Analog zur strategischen Ausrichtung des Programms handelt es sich hierbei um: (1) einen Experten für Konfliktlösung, Konfliktmanagement und Friedenspädagogik, (2) einen Experten für lokale Regierungsführung, Kapazitätsaufbau und Planung von gesellschaftlichen Partizipationsprozessen und (3) einen Experten für ländliche Entwicklung, Raumplanung und gesellschaftliche Entwicklung (Comisión Europea et al. 2004: 39).

vom Zentralstaat ein ernsthaftes Problem dar und macht sie besonders anfällig für klientelistische Beziehungsstrukturen. Den lokalen staatlichen Vertretern kann in der Regel ein an den Bedürfnissen ihrer Gemeinde orientiertes Gemeinwohlinteresse unterstellt werden. Meist handelt es sich um Personen, welche direkt aus den Gemeinden stammen und eine Sozialisation im Rahmen der lokalen Problemstrukturen erfahren haben.

Eine Ausnahme bilden Vertreter der *gubernaciones*. Sie sind auf der regionalen Ebene angesiedelt, aber ihre Handlungen orientieren sich oftmals stärker an der zentralstaatlichen Linie. Dabei sind die politische Ausrichtung des Gouverneurs und seine Beziehungen zur zentralstaatlichen Ebene die maßgeblichen Handlungsdeterminanten des Akteurs. Die *gubernaciones* treten in einigen Projekten selbst als Implementationsakteur mit Sonderbedingungen⁴⁰ auf.

Der geographischen Untergliederung auf zwei *departamentos* ist eine weitere Dynamik geschuldet. Im Rahmen der Akteursstruktur ist ein kooperatives Verhalten beider Gouverneure notwendig, welches sich in der Vergangenheit aufgrund unterschiedlicher politischer Vorstellungen als schwierig herausgestellt hat.

ECR: ASOPATIA/CRIC

Die *Asociación de Municipios del Alto Patía* (ASOPATIA) fungiert im II LP zusammen mit der indigenen Organisation *Consejo Regional Indígena del Cauca* (CRIC) als *Entidad Coordinadora Regional* (ECR), als regionale Koordinierungsinstanz des Programms. Die ECRs nehmen für den Bereich der Implementation im Programm eine zentrale Rolle ein. Jede Region verfügt über eine dieser Instanzen. Ein Kriterium für die Auswahl ist, dass die Organisationen als solche bereits existieren müssen und Erfahrungen im Bereich der Projektdurchführung besitzen. Der regionale und zivilgesellschaftliche Charakter prägt dabei die ECRs, woraus sich ihre hohe Glaubwürdigkeit unter den Begünstigten ableiten soll (Comisión Europea et al. 2004: 62). Die Rolle der ECRs in der Implementation ist die einer Vermittlungs- und Koordinationsinstanz zwischen nationalen und regionalen staatlichen Institutionen, internationalen Experten der TZ und den Basisorganisationen (Comisión Europea et al. 2004: 61). Ihre tatsächlichen Aufgaben liegen in der Ausschreibung, der Unterstützung bei der Formulierung und der Supervision der Mikro-Projekte.

ASOPATIA, eine Organisation, die auf einen ausgeprägten Erfahrungsschatz im Fachgebiet der nachhaltigen ländlichen Entwicklung zurückgreifen kann, formiert in der Region MAP die eine Hälfte der ECR. Als Institution des öffentlichen Rechts konstituiert sich ASOPATIA aus 17 Gemeinden der Region *Alto Patía*⁴¹. ASOPATIA hat bereits Erfahrung in der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, beispielsweise 1999 mit der GTZ (vgl. u.a. ASOPATIA 2008: 38 f.).

Den zweiten Teil der ECR für die Region MAP bildet der *Consejo Regional Indígena del Cauca*. Seine Gründung als indigene soziale Bewegung geht auf das Jahr 1971 zurück und spiegelt die große Tradition indigener Organisationen im Kampf um Land- und Menschenrechte in Kolumbien wider. Das *departamento* Cauca stellt dabei mit seinem hohen indigenen Bevölkerungsanteil die historische Basis dar (vgl. González Piñeros 2006: 335f. sowie CINEP, 1978). Der CRIC kann bereits auf direkte

⁴⁰ Die von staatlicher Stelle selbst durchgeführten Mikro-Projekte unterliegen keiner Ausschreibung, wie dies der Fall bei Projekten zivilgesellschaftlicher Akteure ist.

⁴¹ Die Gemeinden liegen zum größten Teil im Norden Nariños. Ein weitaus kleinerer Teil befindet sich im südlichen Cauca in den Grenzgemeinden zu Nariño.

Erfahrungen in der Ausführung von EU-Programmen (aus dem Jahr 2001) zurückgreifen.⁴² Was seine Aufgaben und seine Repräsentation angeht, verfügt er über zwei Ausrichtungen. Aus Gesprächen mit Verantwortlichen der ECR wurde deutlich, dass der CRIC zum einen als soziale Bewegung, die für die klassischen Forderungen der indigenen Bevölkerungsminderheit in Kolumbien eintritt, gesehen wird. Hierbei verfügt er über eine gut organisierte und mobilisierbare Basis. Zum anderen stellt der CRIC ebenso eine arbeitsteilig organisierte NGO dar, die eigene Ressourcen und Gelder von Dritten verwaltet, Projekte durchführt und über einen administrativen Verwaltungsapparat verfügt (Experte C der TZ, 02.10.2008). Die ECR für die Region MAP repräsentiert somit einen Sonderfall im II LP, da es sich um eine *unión temporal* aus ASOPATIA und CRIC handelt, also einen zeitlich begrenzten Zusammenschluss zweier Organisationen. Begründet wird diese Sonderform mit dem hohen Anteil indigener Bevölkerungsgruppen, speziell in den Gemeinden des Cauca. Mit Sitz in Pasto (der zentralen Regierungsstadt Nariños) ist ASOPATIA ausgehend von seiner Entstehungsgeschichte eine Organisation, deren technische wie kulturelle Erfahrungen durch die Region *Alto Patía* (Das Patía-Hochland) und die starke Präsenz kleinbäuerlicher Mestizen (*Campesinos*) geprägt wurden. Wie sich bereits aus der Namensgebung der Organisation ableiten lässt, versteht sich hingegen der CRIC als primäre Vertretungsinstanz der indigenen Bevölkerungsgruppen in den Gemeinden des Cauca. Für die Region MAP fungiert ASOPATIA als administratives Zentrum der ECR, wohingegen der CRIC lediglich durch ‚indigenes‘ Personal in der ECR vertreten ist.

Weltbank

Die Verbindung zwischen dem II LP bzw. der EU und der Weltbank ergibt sich aus den Finanzierungsmodalitäten des Programms, welche eine nationale Kofinanzierung von rund 8,5 Mio. Euro vorsieht (Comisión Europea et al. 2004: 1). Diese erbringt der kolumbianische Staat allerdings nicht über eigene Haushaltsmittel, sondern aus einem Kredit der Weltbank.

Die kolumbianische Kofinanzierung des II LP wird über das Weltbankprogramm *Paz y Desarrollo* (P&D) aufgebracht. Die Weltbank hat bereits das I Friedenslabors im Magdalena Medio finanziell unterstützt noch bevor die EU-Kommission über eine eigene Finanzierung nachgedacht hatte. Auch im Fall des I Friedenslabors fungierte der kolumbianische Staat als Kreditnehmer, obwohl er nicht wie im II LP an der Durchführung beteiligt war (vgl. Henriques 2007: 5).

Das P&D-Programm ist allerdings kein Teil des II LP, sondern ein eigenständiges EZ-Programm. Somit kommt es zum Szenario, dass ein Teil des P&D-Programms (bzw. die dafür aufgebrachten Mittel) die kolumbianische Kofinanzierung des II LP darstellen. Möglich wird dies durch die Ähnlichkeiten im Aufbau der Strukturen beider Programme (Förderung über Mikro-Projekte, regionale Akteure als Koordinationsinstanzen, etc.). Allerdings setzt P&D einen thematischen Schwerpunkt auf das Problem der Landvertriebenen (*desplazados*) und den Aufbau bzw. die Stärkung besonders schwacher zivilgesellschaftlicher Akteure (The World Bank 2004: 7 f.). Im Vergleich zur Multidimensionalität, der das II LP Rechnung tragen will, konzentriert sich das P&D-Programm exklusiv auf diesen thematischen Schwerpunkt.

Die Zugangsbedingungen zu Mitteln aus dem P&D-Programm sind mit weniger (bürokratischem) Aufwand verbunden. Für eine Bewerbung um Mittel des II LP ist allerdings ein gewisses Niveau an

⁴² Hierbei handelt es sich z.B. um ein Programm der ländlichen Entwicklung im Rahmen des ökologischen Kaffeeanbaus (vgl. <http://www.cafetierradentro.com> (07.04.2009)).

Professionalität für die Basisorganisationen notwendig, um Projekte einreichen und durchführen zu können. Theoretisch sollen sich beide Programme ergänzen, indem das P&D für die „schwächeren“ Organisationen und das II LP für solche mit höherem Organisationsniveau gedacht sein soll. Auf dieser Basis unterstreichen EU und Weltbank mögliche Synergieeffekte und argumentieren, dass beide Programme sich durchaus komplementär vereinbar sind (Banco Mundial et al. 2004: 105-112; Comisión Europea et al. 2004: 65).

Acción Social als nationale und die ECRs als regionale Koordinierungsinstanzen übernehmen dabei analog zu ihren allgemeinen Tätigkeiten im Rahmen des II LP die gleichen Aufgaben für P&D. Allerdings unterscheiden sich die Auswahlmechanismen für die Mikro-Projekte sowie die Vergabe der Finanzmittel, welche bei P&D direkt von den ECRs an die Basisorganisationen erfolgt (Banco Mundial et al. 2004: 108). Während für das II LP die jeweiligen regionalen Auswahlkomitees eine Vorauswahl der Projekte durchführen, geschieht dies für P&D-Projekte über ein Ad-hoc Komitee. Die Weltbank ist kein Akteur innerhalb der Programmstruktur des II LP und hat unter formaler Betrachtung auch keine Verbindung zur EU-Kommission, da offiziell der kolumbianische Staat die Kofinanzierung aufbringt. Daher ist die Weltbank auch nicht als Steuerungsobjekt im II LP verortet, wenngleich die besonderen Modalitäten der Kofinanzierung einen großen Einfluss auf den Steuerungskontext haben.

5.4 Thematische Ausrichtung des II LP

Um von punktuellen Eingriffen Abstand zu nehmen und regional die strukturellen Ursachen zu bekämpfen, orientiert sich die Programmkonzeption des II LP an drei thematisch-strategischen Achsen. Diese finden sich in Form inhaltlicher Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen der jeweiligen Mikro-Projekte wieder (vgl. Comisión Europea et al. 2004: 31-36):

Friedenskonsolidierung, Menschenrechte und Leben in Würde

Ziel dieser Achse ist die Förderung von Mechanismen der friedlichen Konfliktbewältigung auf lokaler und regionaler Ebene. Dabei spielen etwa lokale Netzwerke, die sich um Friedenskonsolidierung oder die Versorgung bzw. Betreuung von Konfliktopfern kümmern, eine gewichtige Rolle. In diesem Bereich ist auch die Förderung gesellschaftlicher und politischer Partizipation von Frauen und Jugendlichen zu verorten, da diese traditionell zu den vom Konflikt am schwersten betroffenen Gesellschaftsgruppen gezählt werden (vgl. u.a. CODHES 2008: 13 f.; UNHRC 2008: 21).

Die Stärkung des kommunalen Zusammenhalts und die Schaffung eines ‚Selbstverständnis als Bürger‘ sollen durch kulturelle Projekte oder den Aufbau von kommunalen Medien (z.B. Gemeinderadio, etc.) bewirkt werden. Die programmatischen Elemente der ersten Achse beziehen sich in vielen Teilbereichen auf weiche und damit schwer messbare Indikatoren. Aufgrund der kulturellen Besonderheiten der kolumbianischen Gesellschaft (vgl. Kapitel 4.2) stellen sie aber ein nicht zu unterschätzendes Kriterium dar. Auf diese strategische Achse fallen 20% der Mikro-Projektfinanzmittel (Comisión Europea et al. 2004: 72 und 80).

Demokratische Regierungsführung, Stärkung der Institutionen und Bürgerbeteiligung

Der Schwerpunkt der zweiten Achse ist die Formierung und fortlaufende Optimierung der regionalen Koordinierungsinstanzen. Als Ergebnis des Prozesses sollen sie Monitoring- und Evaluationsaufgaben in der Entwicklung einzelner Programmaspekte übernehmen. Ziel der zweiten Achse ist die bewusste

Stärkung der ECR als Kooperationspartner der staatlichen Institutionen und als Vermittlerinstanz und wichtigstem Ansprechpartner der Basisorganisationen.

Um Bürgerbeteiligung und eine Verbesserung der lokalen Regierungsführung zu erreichen, stellt das II LP Kommunikationsmaßnahmen und Interaktionsräume für Vertreter von Regierung und Zivilgesellschaft bereit (institutionalisierte wie informelle Treffen, gemeinsame Ausarbeitung bzw. Betreuung von Projekten, etc.) und will deren Nutzung aktiv anregen. Idealtypisch soll dadurch ein Abstimmungsprozess und eine Harmonisierung des II LP mit den Regierungsmaßnahmen in der Region bei gleichzeitiger Bürgerbeteiligung erreicht werden. Interinstitutionelle Allianzenbildung und eine Stärkung der regionalen Institutionen gegenüber dem Zentralstaat sollen angestoßen werden. Diese können beispielsweise in Form von lokalen Entwicklungsplänen für eine Gemeinde als Produkt zivilgesellschaftlicher und staatlicher Koordination zum Ausdruck kommen. Durch die Kooperation der Akteure und ein gemeinsames Bekenntnis zur Umsetzung von Maßnahmen soll das negative Staatsbild in der Gesellschaft revidiert und neues Vertrauen in staatliche Institutionen gefördert werden. Darüber hinaus erhofft man sich von der Kohärenz zivilgesellschaftlicher und staatlicher Projekte bessere Resultate für die Begünstigten. Oftmals trägt schon die Bereitstellung eines Versammlungsorts, z.B. eines Gemeindehauses, und regelmäßige Treffen an den Versammlungsorten mit den Vertretern des II LP zur Unterstützung bei. Die Entwicklung von Maßnahmen zum Aufbau und Schutz solcher Organisationen repräsentiert somit eine weitere zentrale Säule dieses Bereichs. Mit 20% der Projektausgaben besitzt die zweite Achse die gleiche finanzielle Ausstattung wie die erste (Comisión Europea et al. 2004: 72).

Nachhaltige sozioökonomische Entwicklung

Die strategische Ausrichtung der dritten Achse zielt auf die Bekämpfung der Konflikt begünstigenden und Entwicklung behindernden ökonomischen Faktoren. Hier stehen vor allem Projekte der Ernährungssicherheit und der nachhaltigen ländlichen Entwicklung im Mittelpunkt. Der ökonomischen Marginalisierung vieler Gemeinden durch die infrastrukturelle Abgeschiedenheit der Region soll durch den Aufbau und die Förderung komplementärer Agrarprojekte in Kombination mit regionalen oder lokalen Vertriebs- und Vermarktungsketten entgegengewirkt werden. Die initiierten Mikro-Projekte orientieren sich dabei am Konzept einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung. So wird beispielsweise der Fokus auf traditionelle Formen der Landbewirtschaftung mit dem Ziel der Wiederherstellung, Erholung und Erhaltung natürlicher Ressourcen gelegt.

Über die Einführung von regionalen Programmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen soll die hohe Arbeitslosigkeit von Frauen und Jugendlichen bekämpft werden. So kann die Abwanderung der Bevölkerung oder die Hinwendung zum Drogenanbau verhindert werden. Mit Hilfe von externem Fachwissen sollen neue Arbeitsplätze in bisher ungenutzten Sektoren (z.B. Fischzucht, lokale Medien, aber auch Ökotourismus) generiert werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die dritte Achse primär an einer (land-) wirtschaftlichen Entwicklung ausgerichtet ist, wobei nicht ausschließlich ökonomische Indikatoren (Wachstum, etc.) im Mittelpunkt stehen. Vielmehr repräsentiert das Prinzip einer ökologisch nachhaltigen Vorgehensweise bei allen Mikro-Projekten das zentrale Kernelement. Im Vergleich zu den beiden ersten Achsen fließen mit 60% mehr als doppelt so viel Mittel in diesen Bereiche (Comisión Europea et al. 2004: 72).

6. Steuerungshandeln und Interaktionsmuster

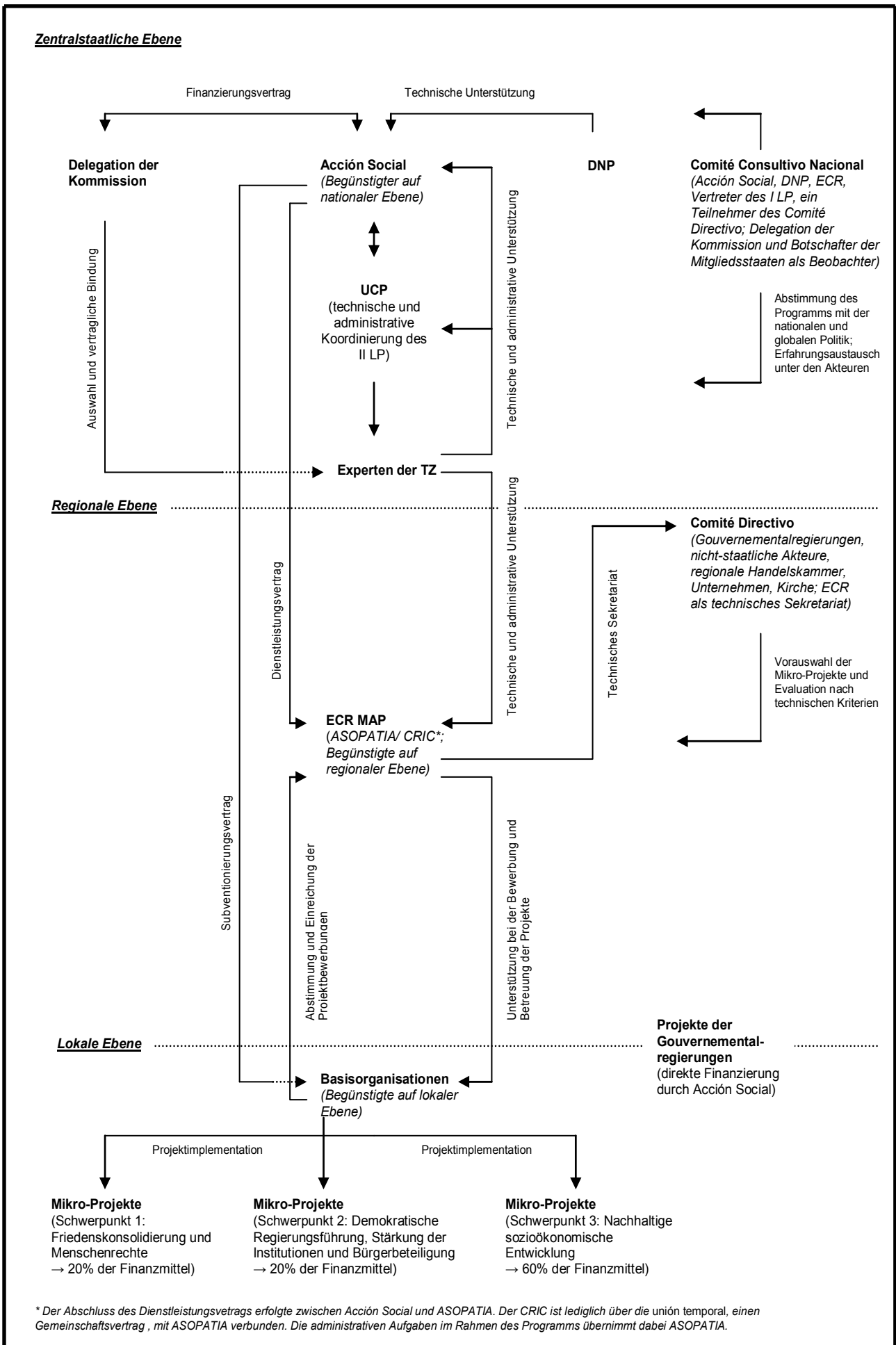
Um das EU-Steuerungshandeln im II LP bestimmen zu können, ist es zunächst notwendig, die Akteurseigenschaften aus den vorherigen Kapiteln in Beziehung zueinander zu setzen. Das Schaubild (Abbildung 2) repräsentiert die formalen Verbindungen der Programmakteure und soll zur besseren Nachvollziehbarkeit der Interaktionsbeziehungen vorangestellt werden. Im folgenden Kapiteln werden dann die formalen Verbindungen näher erläutert und um die informellen ergänzt.

Bei der Betrachtung des Schaubilds sticht zunächst ein Merkmal deutlich hervor: die hohe Komplexität der Interaktionsstrukturen.⁴³ Die Akteursanordnung lässt sich aber nicht nur durch die große Menge unterschiedlicher Interaktionsmuster charakterisieren, sondern auch durch eine ausgeprägte *Top-down*-Struktur, die sich durch abnehmende Möglichkeiten der Interessendurchsetzung von der zentralstaatlichen hin zu lokalen Ebene auszeichnet.

Da Beziehungen aber nicht nur auf formalen, sondern auch informellen Interaktionen beruhen können, soll zur Untersuchung eine netzwerktheoretische Perspektive verwendet werden. Zunächst repräsentiert die Akteursstruktur ein bewusst gewähltes Kooperationsarrangement staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen. Richtet man den Blick aber von der theoretisch argumentierenden Programmkonzeption auf die Praxis der Durchführung, ergibt sich neben der formalen Akteursanordnung (siehe Abbildung 2) eine Parallelstruktur. Diese kann die formalen Akteursverbindungen verstärken. Durch Unterschiede in der gegenseitigen Wahrnehmung kann sich jedoch die Stellung einiger Akteure verändern, was somit Auswirkungen auf Steuerungsergebnisse hat.

⁴³ Selbst ein Vertreter der Delegation bezeichnete die institutionelle Anordnung nicht als komplex, sondern als „*complechisimo*“ (Vertreter A der Delegation, 17.10.2008).

Abbildung 2: Formale Akteursbeziehungen im II LP/Region MAP (eigene Darstellung)



6.1 Programmstruktur und Implementationsrealität

Betrachtet man die Interaktionsbeziehungen, wird deutlich, dass Acción Social als Vertreter der zentralstaatlichen Ebene mit nahezu jedem Akteur formal verbunden ist. Zusätzlich sind die Verbindungen in den meisten Fällen durch eine vertikale Ausrichtung (mit der Präsidiabehörde an der Spitze) gekennzeichnet. Über die UCP ist sie mit den Experten der TZ verbunden. Diese besitzen zwar Arbeitsverträge mit der Kommission, sind jedoch in ihrer alltäglichen Arbeit offiziell der UCP und somit Acción Social unterstellt.

Über einen Dienstleistungsvertrag ist das Verhältnis von Acción Social zu den ECRs geregelt. Die ECRs überarbeiten die Anträge der ausgewählten Projekte und leiten die administrativ genormten Dokumente an Acción Social weiter. Die Gelder für Mikro-Projekte fließen dann aber nicht über die ECRs, sondern direkt von Acción Social in Form von Subventionierungsverträgen an die Basisorganisationen. Somit hat Acción Social auch eine starke, vertikal geprägte Verbindung zu den Basisorganisationen. Dieser Umstand spielt eine gewichtige Rolle, denn er nimmt den ECRs jegliche Kompetenz für den Bereich der Mittelausschüttung und zentralisiert diesen Prozess hin auf die nationale Ebene. Aufgrund der Finanzierungsverträge erscheinen die ECRs als ein Akteur, der mit dem Anspruch gestalten zu wollen auftritt, dem aber in der Praxis die Mittel fehlen und der auf das „Wohlwollen“ von Acción Social angewiesen ist. Gerade bei Basisorganisationen mit einem höheren Organisationsgrad besteht die Gefahr, dass die Rolle der ECRs als überflüssig betrachtet wird. Für die Praxis bedeutet dies, dass die ECRs aufgrund ihrer technischen und administrativen Unterstützung eine besonders wichtige Rolle für kleine Gruppen mit geringem Organisationsgrad einnehmen, für gut organisierte Mitglieder dieser Akteursgruppe kann aber ein enger Kontakt zum Finanzierungsakteur (Acción Social) eine weitaus größere Bedeutung haben.

Eine Verbindung, deren hohe Bedeutung man aus dem Schaubild nicht unbedingt ableiten würde, ist die zwischen Acción Social und dem DNP. Als (nationales) Entwicklungsministerium ist das *Departamento Nacional de Planeación* für alle innerkolumbianischen Entwicklungspläne verantwortlich. Durch seine Einbindung soll eine größere Kohärenz mit den nationalen Programmen erreicht werden. Dabei liefert das DNP vor allem technische Expertise für Acción Social und die UCP. Zudem koordiniert es das Weltbankprogramm *Paz y Desarrollo*, über welches die Kofinanzierung des II LP geregelt wird. In Gesprächen mit den Akteuren wurde immer wieder auf existierende Kooperationsprobleme mit dem ca. eine Mio. Menschen beschäftigenden *superministerio* des kolumbianischen Staates hingewiesen (Vertreter A ASOPATIA, 02.10.2008).⁴⁴ Dabei ist das DNP einerseits Teilnehmer im *Comité Consultivo Nacional* (dem nationalen Lenkungskomitee), andererseits stellt es (neben den Experten der TZ) die Fachexpertise für die UCP zur Verfügung.⁴⁵ Zwischen dem DNP und den interna-

⁴⁴ Die enorme Größe des DNP ergibt sich unter anderem aus der Tatsache, dass es als „technisches“ Ministerium in fast alle Politikfelder eingebunden ist.

⁴⁵ Für die Praxis bedeutet dies, dass das Personal der UCP zu großen Teilen vom DNP rekrutiert wird. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung der vertraglichen Bindungen für das Personal der UCP nicht zu unterschätzen. Denn das Personal wird maximal für die Laufzeit des Programms unter Vertrag genommen. Man muss also davon ausgehen, dass von den einzelnen Personen auch an ihre (Arbeits-)Optionen nach dem Programm gedacht wird. Das Pflegen eines guten Verhältnisses zum DNP ist daher nicht nur aufgrund der organisationsbezogenen Nähe, sondern auch wegen der sich bietenden Anschlussmöglichkeiten eine sehr wahrscheinliche Handlungsorientierung der UCP. Ein Vertreter von ASOPATIA erwähnte im Interview beispielsweise, dass die UCP die Nähe des DNP suche, weil dieses ihre zukünftigen Gehälter bezahlen würde (Vertreter A ASOPATIA, 02.10.2008).

tionalen Experten, die unter Umständen auf fachlicher Ebene das DNP ergänzen und/oder eine Gegenmeinung zu dessen Stellung formulieren könnten, gibt es keine formalen Verbindungen.

Die Hauptaufgabe der Experten der TZ hingegen ist die Unterstützung der ECRs im Bereich des Kapazitätsaufbaus und der Koordinierungstätigkeiten. Die Wahrnehmung ihrer Organisationszugehörigkeit hängt stark von der Gegenseite ab und kann auf den drei Ebenen der Programmstruktur unterschiedlich ausfallen. In Gesprächen mit Vertretern von Acción Social wurde betont, dass es sich bei den Experten nicht um Funktionsträger der EU handelt, sondern um externe Ratgeber, deren Einsatz von der Regierung zu Beginn sogar kritisiert wurde (Vertreter B Acción Social, 30.09.2008). Diese Wahrnehmung verändert sich, wechselt man von der zentralstaatlichen auf die regionale Ebene:

Sie repräsentieren nicht die Europäische Union. Und das sagen sie auch in der Öffentlichkeit. Es handelt sich um einfache Berater, aber in der Region sehen wir sie als Repräsentanten [der EU]. Und wir sehen sie mehr als Teil unseres Teams an (Vertreter A ASOPATIA, 02.10.2008).

Es ist daher schwer zu definieren und oftmals situationsabhängig, wie die Experten strategisch von anderen Akteuren wahrgenommen werden. Gemäß ihrer Aufgabenbeschreibung unterstützen sie sowohl die ECRs als auch Acción Social/ UCP. In der Praxis birgt diese Doppelaufgabe allerdings Konfliktpotential aufgrund des asymmetrischen Verhältnisses zwischen regionaler und zentralstaatlicher Ebene. Nicht immer kann davon ausgegangen werden, dass die zentralstaatliche Ebene ein uneingeschränktes Interesse an gut funktionierenden regionalen Organisationen besitzt. Gleichzeitig kann den Experten bei Themen, in denen es um das Verhältnis zwischen zentralstaatlicher und regionaler Ebene geht, Misstrauen von Seiten der ECRs entgegen gebracht werden. Denn theoretisch besteht die Gefahr, dass die Experten ihr Handeln nach den Interessen von Acción Social ausrichten. Allerdings kann ein solches Szenario den Experten auch neue Spielräume eröffnen. Durch ihre relative Organisationsunabhängigkeit haben sie etwa Zugang zu Informationen mehrerer Akteure. Durch die Rekrutierung seitens der Delegation werden sie oftmals als EU-nah wahrgenommen, was ihnen einerseits Sympathien, andererseits aber auch Respekt einbringen kann.

Allgemein lässt sich die Rolle der Experten am besten als die von externen Beratern interpretieren. Denn was die konkrete Ausführung von Programminhalten angeht (z.B. Auswahl und Monitoring von Projekten, finanzielle Zuweisungen), haben sie keinerlei ausführende, sondern lediglich beratende Kompetenzen. Sie verfügen zwar (theoretisch) über ein großes Wissen in Bezug auf die Programmdurchführung, besitzen aber nur indirekt Verantwortung für den operativen Teil. Daher finden auch nur unregelmäßige bis gar keine Interaktionen mit den Basisorganisationen statt, und wenn, dann nur im Verbund mit den ECRs. Die Experten der TZ sind der einzige Akteur der Implementationsstruktur, der nur indirekt von der zentralstaatlichen Ebene kontrolliert werden kann.

Wie bereits eingangs erwähnt sollen die ECRs eine Schnittstelle, einen „*interlocutor de la región*“ (Vertreter C ASOPATIA, 06.10.2008), zwischen den verschiedenen Akteuren und Ebenen des Programms bilden. In ihrer Funktion als zentraler Ansprechpartner für die Basisorganisationen unterstützen sie diese mit technischem und administrativem Wissen. Sie befinden sich darüber hinaus mit den Experten der TZ (durch Austausch und Unterstützung) und den *gubernaciones* (durch die Tätigkeit als technisches Sekretariat im *Comité Directivo*) in Interaktionsbeziehungen. Bei Abweichung von Projektstandards ist es ihre Aufgabe, die Probleme bei den Basisorganisationen anzusprechen. Ihr Kontakt zu diesen Organisationen ist somit ein wichtiger Bestandteil des Programms. Dennoch sind

sie rein formal nur schwach mit eben diesen verbunden. Denn die Vertragsabschlüsse über Projekte finden exklusiv zwischen Acción Social und den Basisorganisationen statt. Aufgrund der Dominanz der zentralstaatlichen Ebene besteht die Gefahr, dass diese die Machtasymmetrien gegenüber den Basisorganisationen zur Umsetzung ihrer eigenen Interessen missbraucht. In solchen Fällen haben die ECRs keinerlei formale Möglichkeiten dem entgegenzuwirken.

Die regionalen staatlichen Akteure, also die *gubernaciones*, nehmen eine Art Sonderstellung in der Akteursstruktur ein. Der Austausch mit anderen Akteuren ist nur in den beiden Komitees formal notwendig. Daher haben Interaktionsbeziehungen mit den *gubernaciones* einen starken Arbeitscharakter. Dieser ist zudem stark von den Gouverneuren und der Kompatibilität ihrer politischen Ausrichtung mit der aktuellen Regierung abhängig. Aufgrund ihrer Teilnahme am *Comité Consultivo* werden sie aber von den nicht-staatlichen Akteuren als Kooperationspartner benötigt.

Die Akteursstruktur wird komplettiert durch die Delegation der Kommission. Ihre formale Einbindung ist im Wesentlichen durch drei Faktoren geregelt. Die Basis bildet der Finanzierungsvertrag der Kommission mit der kolumbianischen Regierung (Acción Social). Über die unterschiedlichen Rechenschaftspflichten und den Austausch mit den Experten der TZ stehen Acción Social und die UCP in regelmäßigem Kontakt mit der Delegation. Als drittes Element sind sie über das *Comité Consultivo Nacional* mit den Akteuren der zentralstaatlichen und regionalen Ebene verbunden.

Von Seiten der Kommission wurde dabei hervorgehoben, dass es sich bei dem Programm offiziell nicht um eine Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren bzw. der Zivilgesellschaft handelt, sondern um ein bilaterales Programm zwischen Kommission und kolumbianischer Regierung (Vertreter A der Delegation, 17.10.2008). Hieraus lässt sich die nur indirekte Verbindung der Delegation mit den nicht-staatlichen Akteuren der regionalen und lokalen Ebene ableiten. Diese ist formal lediglich durch das *Comité Consultivo Nacional* gegeben.

Abschließend soll noch auf die zwei wichtigsten Gremien in der Programmstruktur eingegangen werden. Diese lassen sich auf zentralstaatlicher Ebene (*Comité Consultivo Nacional*) und regionaler Ebene (*Comité Directivo*) verorten. Die Hauptaufgaben des *Comité Consultivo Nacional* sind die Beratung über die strategische Ausrichtung des Programms sowie dessen Koordinierung mit externen Aktivitäten der Regierung. Die Teilnehmer sollen das gesamte Spektrum des Programms repräsentieren (vgl. Abbildung 2). Die Protagonisten dieses Komitees sind allerdings Acción Social und das DNP, welches das technische Sekretariat stellt. Die Delegation sowie auf Wunsch Botschafter der Mitgliedstaaten sind als Beobachter im Komitee vertreten. Dabei ist das *Comité Consultivo Nacional* nicht weisungsbefugt in dem Sinne, dass es Entscheidungen herbeiführen oder zum Beispiel die Programmführung kontrollieren kann. Vielmehr ist es, wie der Name schon sagt, ein konsultierendes Komitee. Seine Kernfunktionen sind daher der Erfahrungsaustausch zwischen den Regionen und die Konfliktlösung. Ungeregelt und von den Akteuren frei festlegbar bleibt dabei die Anzahl der Treffen während der Programmlaufzeit.

Das *Comité Directivo* hingegen ist die zentrale Auswahlinstanz für die eingereichten Mikroprojekte auf regionaler Ebene. Dabei konstituiert sich in jeder Region eines dieser Komitees aus regionalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Im Gegensatz zum *Comité Consultivo Nacional* ist das *Comité Directivo* ein Arbeitskomitee mit bedeutenden Befugnissen. So entscheidet es unter anderem, welche Mikro-Projekte finanziell gefördert werden. Des Weiteren sollen in seinem Rahmen die Evaluations- und Monitoringergebnisse der Mikro-Projekte debattiert und daraus mögliche neue

Entwicklungsschwerpunkte abgeleitet werden. Seine Funktion ist somit die eines regionalen Entwicklungsgremiums, das maßgeblich die Vorgänge in der Region mitbestimmen und steuern kann. Die Zusammensetzung und die Machtverteilung des *Comité Directivo* sind daher bedeutende Faktoren, nicht nur für dessen Funktionalität, sondern auch für die Schwerpunktsetzung der Programmausrichtung auf regionaler Ebene. Das *Comité Directivo* trifft sich mindestens vier Mal pro Jahr.

6.2 Steuerungshandlungen der EU

Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung steht die Frage nach den unterschiedlichen Instrumententypen und deren praktischer Ausprägung. Hierbei kann zwischen den einzelnen Phasen des Programms unterschieden werden. So lassen sich sowohl Steuerungshandlungen für die Phase der Formulierung als auch der Implementation identifizieren. Unterteilt man die Analyse in diese beiden Phasen, verändert sich das Steuerungssubjekt. In der Phase der Implementation obliegt diese Funktion der Delegation. In der Formulierungsphase fungiert die zuständige Generaldirektion der Kommission (*Europeaid*) als Steuerungssubjekt.⁴⁶

Darüber hinaus sind weitere Differenzierungen notwendig. So findet sowohl direktes Steuerungs Handeln zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekten statt, als auch Steuerung von Objekten durch andere Objekte, die dann gewissermaßen selbst eine Instrumentenfunktion für die EU innehaben. Des Weiteren treten bei der Identifikation von Steuerungsinstrumenten Überschneidungen in der Klassifikation auf. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die meisten Instrumente sich ergänzen bzw. gegenseitig bedingen. Bei der nachfolgenden Klassifikation ist es daher notwendig, auf einige zentrale Instrumente mehrfach einzugehen. Folgende Tabelle kategorisiert die untersuchten Steuerungsinstrumente. Im Anschluss an die Darstellung wird ihre Funktion näher erläutert.

⁴⁶ Um welche spezifische Abteilung bzw. um welche Personen von *Europeaid* es sich letztendlich in der Formulierungsphase gehandelt hat, konnte zum Zeitpunkt der Untersuchung weder von Personen der EU noch von den nationalen Akteuren eindeutig gesagt werden. Die Problematik, die sich aus der Ausgabendifferenzierung zwischen Generaldirektion und Delegation ergibt, wird in Kapitel 6.4 noch näher erläutert. Aufgrund der strikten Trennung dieser beiden Funktionseinheiten innerhalb der Akteurin „EU-Kommission“, aber der Verflechtung der Steuerungshandlungen beider Funktionseinheiten und ihrer Bedeutung für die Performanz, sollen im Folgenden beide Einheiten untersucht werden.

Tabelle 2: Steuerungsstrategien und -instrumente der Kommission im II LP (eigene Darstellung)

Steuerungsstrategie	Steuerungsobjekt	Instrumentelle Ausprägung	Steuerungsziel
Regulierung	alle Akteure (außer DNP)	Guía Practica	Schaffung von Transparenz, Implementation einer Rechtskultur
Finanzierung	Acción Social	Kofinanzierung	nationales Bekenntnis zum Programm, <i>ownership</i>
	Basisorganisationen	Thematische Schwerpunktsetzung in den Mikro-Projekten	Umsetzung der entwicklungs-politischen Vorstellungen für die Region
	Basisorganisationen	Auswahl und Bewerbungsverfahren der Mikro-Projekte	Qualitätssicherung, effektive Unterstützung lokaler Bedürftiger, Ausschluss von Gewaltakteuren
	Acción Social, ECRs	Operative Jahrespläne	Verhinderung von Missbrauch, Kapazitätsaufbau von Acción Social und ECRs durch strukturierten Umgang mit Finanzmitteln
	<i>governaciones</i>	staatliche Projekte	Förderung staatlicher Aufgabenerfüllung auf regionaler Ebene, Einbindung staatlicher Institutionen
Strukturierung	alle Akteure (außer Experten)	Auswahl der Programmregionen	Kriteriengeleitete Auswahl bedürftiger Gebiete bzw. Gemeinden, Einsatz der EZ-Mittel nach Erfolgs- und Bedürftigkeitskriterien
	alle Akteure	Akteursanordnung	Schaffung eines förderlichen Implementationsnetzwerks unter Beachtung von Dezentralisierungsaspekten
	Basisorganisationen, ASOPATIA	Aufbau der ECRs	Administrative und entwicklungs-politische Unterstützung der Basisorganisationen: Schnittstelle zwischen lokaler und zentralstaatlicher Ebene, Kapazitätsaufbau regionaler zivilgesellschaftlicher Organisationen
	ASOPATIA/ CRIC	Zusammensetzung der ECR (unión temporal ASOPATIA/CRIC)	Einbindung indigener Organisationen
	Staatliche und nicht-staatliche Vertreter auf regionaler Ebene	Comité Directivo	Aufbau einer regionalen Entwicklungsinstanz, Förderung supra-departamentaler Entwicklungsprozesse
Informierung	Acción Social, ECRs, Basisorganisationen	Wissenstransfer durch Experten	Kapazitätsaufbau und Optimierung allgemeiner Programmabläufe
	alle Akteure	indirekte Gewinnung und Weiterleitung von Informationen durch die Experten	Interdependenzmanagement
	alle Akteure	Halbzeitevaluation	Optimierung der Programmabläufe
	Acción Social, DNP, ECRs, <i>governaciones</i>	Comité Consultivo Nacional	Konfliktlösung, Lernerfahrungen
	alle Akteure	Anbringen und Tragen des EU-Logos	Schutzfunktion; Prestigegewinn

Regulierung

Das bedeutendste Regulierungsinstrument für die Phase der Implementation ist zweifelsohne der *Guía Práctica*.⁴⁷ Er wurde von allen interviewten Akteuren als rechtliche Grundlage für die Bewerbungsmodalitäten der Mikro-Projekte und den allgemeinen Beschaffungsmechanismen⁴⁸ genannt. Der *Guía Práctica* repräsentiert darüber hinaus das zentrale Dokument der Kommission zur Durchführung ihrer globalen EZ-Aktivitäten. Als Universaldokument ist er normiert. Über Änderungen muss im Europäischen Parlament abgestimmt werden. Dieser Umstand ist in doppelter Hinsicht von Bedeutung, denn auf der einen Seite bietet der normierte Charakter keinen Platz, um auf länder- oder programmspezifische Umstände Rücksicht zu nehmen. Auf der anderen Seite ist er Ausdruck der europäischen Vorstellungen von Rechtskultur und Transparenz, die uneingeschränkt und ohne die Möglichkeit gebeugt oder manipuliert zu werden, ein zentrales Element der europäischen EZ darstellen (Vertreter A der Delegation, 17.10.2008).

Die hohe Priorität formalrechtlicher Prinzipien für die EU wurde dabei in Gesprächen mit anderen Akteuren bestätigt und in einigen Fällen sogar als ‚europäische Normativität‘ bezeichnet. Außer der Implementation rechtsstaatlicher Prinzipien hat der *Guía Práctica* aber auch eine pragmatische Funktion. Er ermöglicht der Kommission und dem Personal in den Delegationen weltweit im Rahmen der gleichen Standards vorzugehen. Zusätzlich ist es schlichtweg kostengünstiger, in jedem Programm mit einem einheitlichen Basisdokument zu arbeiten. Betrachtet man den universalen Einsatz des *Guía Práctica*, so wird schnell deutlich, dass er eine unmittelbare Ergänzung zu den Finanzierungsinstrumenten darstellt.

Um über potentielle Abweichungen ausreichend informiert zu sein, sind die Akteure verpflichtet, der EU regelmäßige Bericht zu erstatten (Vierteljahresberichte, Berichte zu besonderen Themen, etc.). Zusätzlich soll über regelmäßig stattfindende Kontrollen (Audits) ein regulierter Informationsfluss mit der Delegation als Empfängerin gewährleistet werden. Die „regulierte Informationsbeschaffung“ erzeugt in der Praxis eine Rechenschaftspflicht aller Akteure gegenüber der Delegation. Theoretisch werden Abweichungen sanktioniert.⁴⁹

Allgemein ist festzuhalten, dass die Regulierungsinstrumente in den Bereich der Formulierungsphase fallen und somit für die Implementation keine direkten Möglichkeiten der Instrumentenänderung existieren.

Finanzierung

Zur Erreichung der Steuerungsziele stellt die Finanzierung das grundlegende Instrument an sich dar. Von den 41,4 Mio. Euro Gesamtvolumen des Programms steuert die EU-Kommission 33 Mio. Euro bei, wobei knapp 30 Mio. Euro⁵⁰ direkt an die kolumbianischen Begünstigten fließen (Comisión Europea et al. 2004: 76). Hierbei wird schnell deutlich, dass ohne die europäischen Beiträge das Programm in diesem Umfang nicht existieren könnte. Allerdings zeichnet sich die Finanzierung durch

⁴⁷ Der *Guía Práctica* ist ein 158 Seiten langes Dokument (spanische Version), das die EU-Kommission zur Umsetzung ihrer Projekte und Finanzierungen im Rahmen der EZ einsetzt (Comisión Europea 2006). Er besteht seit 1997. Aufgrund zunehmender Missbrauchsfälle wurde von der Kommission 2002 eine neue Version eingeführt.

⁴⁸ Hierzu zählen unter anderem alle Posten, die mit der Infrastruktur und den Arbeitsmitteln der Akteure zu tun haben und aus EU-Mitteln finanziert werden (Fahrzeuge, Computer, Büroeinrichtungen, etc.).

⁴⁹ Mögliche Sanktionen sind beispielsweise Mittelrückerstattungen.

⁵⁰ Die Differenz von drei Mio. Euro wird für die Experten der TZ sowie Kurzzeitmission (Evaluation, andere Dienstleistungen) veranschlagt.

spezielle Verfahren und Schwerpunkte aus. Aufgrund der Intention, die ihrer Anwendung zu Grunde liegt, können sie als Steuerungsinstrumente interpretiert werden.

Eines dieser Verfahren ist die Kopplung der EU-Mittel an eine nationale Kofinanzierung. Durch die finanzielle Beteiligung der kolumbianischen Regierung soll die nationale Bedeutung des Programms erhöht und Handlungen im Rahmen des *ownership*-Prinzips stimuliert werden. Durch die Kofinanzierung erhofft sich die Kommission ein Bekenntnis der nationalen Regierung zum Programm. Denn bei Missbrauch oder Verfehlungen würden auch auf dieser Seite finanzielle Verluste entstehen. Dieses Prinzip soll die vereinbarte Umsetzung des Programms gewährleisten.

Das zweite Verfahren ist die Zuweisung der Mittel nach den drei thematischen Schwerpunkten des Programms. Die prozentuale Festlegung spielt dabei eine wichtige Rolle, da sie in gewisser Weise Ausdruck der entwicklungspolitischen Strategie ist. Umgesetzt wird sie über die Mikro-Projekte. Bei genauerer Betrachtung der Programmdokumente wird deutlich, dass die EU 82% ihrer Mittel für die Mikro-Projekte bereit stellt und 13% für die Experten der TZ (Comisión Europea et al. 2004: 7). Obwohl es sich um ein bilaterales Programm zwischen Kommission und kolumbianischer Regierung handelt, fließt also ein Großteil der Gelder an die Basisorganisationen und somit an die Zivilgesellschaft. Mit der Fokussierung ihrer Finanzinstrumente auf diese Akteursgruppe versucht die Kommission einem weiteren Element des Konsenses über die Entwicklungspolitik, der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure, gerecht zu werden.

Allerdings werden Gelder für Mikro-Projekte nicht auflagenfrei und unstrukturiert vergeben, sondern unterliegen einem Auswahlprozess in den Regionen (*convocatorias*). Insgesamt finden im II LP zwei solcher Projektausschreibungen statt. Über die Kombination von Finanzierungs- und Regulierungsinstrumenten werden die Basisorganisationen so zu regelgeleitetem, transparentem und effizientem Vorgehen verpflichtet. Die regulativen Grundlagen orientieren sich auch hier am *Guía Práctica*.

Zur Förderung der staatlichen Institutionen (auf lokaler und regionaler Ebene) führen die *gubernaciones* eigenständig Projekte durch. Auch in diesem Vorgehen lässt sich die Förderung der staatlichen Fürsorgepflicht und des *ownership*-Prinzips erkennen.

Allgemein ist festzuhalten, dass Finanzierungsinstrumente sowohl in der Phase der Formulierung, als auch der Implementation auffindbar sind. So sind etwa Acción Social und die ECRs verpflichtet, in gemeinsamer Absprache mit der Delegation operative Jahrespläne (*Planes Operativos Anuales*) zu erstellen (Comisión Europea et al. 2004: 63 f.). In diesen definieren die Akteure ihre Handlungen und die benötigten finanziellen Mittel für das kommende Jahr. Da die Jahrespläne von Acción Social der Delegation zur Bewilligung und Abstimmung vorgelegt werden, hat diese somit auch die Möglichkeit, während der Durchführung des Programms auf die Finanzierung Einfluss zu nehmen. Dabei erfolgt die Ausschüttung der Mittel nicht auf einmal, sondern gemäß dem Bedarf, der in den Jahresplänen festgelegt wird (Comisión Europea et al. 2004: 65). Die jährliche Vergabe ist somit nur unter Einhaltung der Programmvorgaben gewährleistet, was steuerungspolitisch eine Handlungsorientierung der Objekte an ebendiesen zur Folge haben soll.

Strukturierung

Im Mittelpunkt der Strukturierungsmaßnahmen stehen zunächst der Aufbau des Implementationsnetzwerks und die Festlegung der Regionen. In der Formulierungsphase des Programms wa-

ren sowohl die teilnehmenden Akteure wie auch die drei Regionen des II LP ein zentrales Thema der europäischen Planungsbemühungen (Experte A der TZ, 16.10.2008). Es kann also argumentiert werden, dass das Strukturierungshandeln der Kommission sich bewusst am Aufbau einer förderlichen Implementationsstruktur für das Programm orientiert hat.

Als Steuerungshandlung ist zunächst das kriteriengeleitete Verfahren zur Festlegung der Regionen zu nennen. Den Gestaltungsanspruch musste sich die EU allerdings mit den staatlichen Akteuren teilen (DNP, *gobernaciones*). Da die EZ ein Politikfeld darstellt, in dem internationale Akteure normalerweise nicht über uneingeschränkte Entscheidungsgewalt verfügen, benötigt auch die Kommission Argumente zur Begründung ihrer Strukturierungsvorschläge. Zur Stärkung ihrer Position wurde eine Expertengruppe eingesetzt, deren Aufgabe die Auswahl der teilnehmenden Gemeinden war. In Verhandlungen mit den anderen Akteuren des Strukturierungsprozesses wurden die Ergebnisse dann eingesetzt, um die eigene Stellung zu stärken (Vertreter A der Delegation, 17.10.2008).

Auch die Akteursanordnung muss als ein Prozess betrachtet werden, in dem die Kommission nicht über uneingeschränkte Autonomie verfügt. Allerdings hat sie durch Vorgaben im Programmvertrag, durch Aufgabenzuteilung sowie den Einsatz zusätzlicher Akteure den strukturellen Rahmen des Programms maßgeblich mitbestimmt. Für letztgenannten Punkt sind vor allem der Einsatz der Experten der TZ sowie die Schaffung der ECR als neuem Programmakteur zu nennen.

Ein weiteres Strukturierungsinstrument zur Förderung der demokratischen Regierungsführung und der regionalen Kooperation ist das *Comité Directivo*. Mit diesem verfolgt die Kommission das Ziel, die lokale und regionale Ebene stärker in Entscheidungsprozesse einzubinden und zu fördern. Gleichzeitig dienen die Komitees als Plattform für die Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Der Aufbau der Komitees ist in der Phase der Formulierung zu verorten. Dabei schaffen die Komitees einen Raum, in dem staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure gemeinsam kooperieren und Verantwortung für die Entwicklung der jeweiligen Region übernehmen sollen. Als globales Dokument der Strukturierung – oder auch als Produkt aller Strukturierungsbemühungen der Kommission (wie auch der Gegenaktionen anderer Akteure) – kann der POG (*Plan Operativo Global*), der zentrale Programmplan, betrachtet werden (Comisión Europea et al. 2004).

Informierung

Rekapituliert man das bisher beschriebene Steuerungshandeln, wird schnell klar, dass viele Prozesse nicht ohne Instrumente der Informierung stattfinden könnten. Eines dieser Instrumente ist das *Comité Consultivo Nacional*. Analog zur netzwerktheoretischen Perspektive kann es bereits von Bedeutung sein, über welche Informationen die jeweiligen Akteure verfügen bzw. wie der Wissensstand von den anderen Akteuren wahrgenommen und eingeschätzt wird (vgl. u. a. Kenis/Schneider 1991; Marin/Mayntz 1991; Mayntz/Scharpf 1995). Bei der Steuerung des Informationsflusses hat die Kommission ein System der regulierten Informierung installiert, welches einen regelmäßigen Austausch zwischen den Akteuren garantieren soll. Dabei verfügt sie über verschieden Instrumente, um jederzeit Informationen auch unabhängig von der festgelegten Kette einzuholen. Eines dieser Instrumente stellt der Erfahrungsaustausch mit den Experten dar. Ein Weiteres ist der direkte (informelle) Kontakt mit den ECRs:

Es gibt einige Fälle, in denen die Europäische Union, sagen wir...einen Bypass um Acción Social legt und sich direkt an die ECRs wendet, um Informationen aus erster Hand zu erhalten (Vertreter D ASOPATIA, 08.10.2008).

Durch die Möglichkeit der Delegation, welches es erlaubt als besonders gut informierter Akteur wahrgenommen zu werden, können andere Instrumente überhaupt erst ihre volle Wirkung entfalten. Wenn etwa ein Konflikt zwischen zwei Akteuren des Programms existiert, kann die Delegation diesen im *Comité Consultivo Nacional* zur Diskussion stellen. Eine potentielle Lösung des Problems soll dann nicht über Zwang (Regulierung) oder Anreize (Finanzierung) erreicht werden, sondern durch Veröffentlichung und Kommunikation des Problems.⁵¹ An diesem Punkt wird deutlich, dass Informationsgewinnung und -vermittlung in einem wechselseitigen und abhängigen Verhältnis zueinander stehen und über großes Steuerungspotential verfügen.

Eine Kombination aus Informierung und Regulierung stellen neben dem Berichterstattungswesen auch die Evaluationen sowie die Audits des Programms dar. Während die Audits eine stärker regulative Komponente besitzen, arbeiten die Evaluationen mit dem Prinzip des Performanzvergleichs einzelner Akteure. Dieser kann insbesondere deswegen effektiv sein, da bei Evaluationen die drei Programmregionen des II LP verglichen werden können. Das Prinzip des *naming and blaming* soll dabei zu korrigierenden Anschlusshandlungen führen.

Eine weitere Form der Informierung stellen die Experten der TZ dar. Sie können analytisch sowohl als Akteur wie auch als Instrument betrachtet werden. Die Experten erweisen sich dabei in doppelter Hinsicht als wertvoll. Einerseits verfügen sie über das bereits erwähnte Fachwissen und geben dieses an die anderen Akteure weiter. Andererseits nehmen sie aber auch Informationen auf regionaler Ebene auf, leiten diese weiter. Ein Vertreter der Delegation beschrieb die Funktion der Experten daher auch als „eine Form des Dialogs der Kommission“ (Vertreter A der Delegation, 17.10.2008).

Abschließend soll noch auf ein Instrument eingegangen werden, dass auf den ersten Blick nur von geringer Bedeutung erscheinen mag. Bei Kooperationsprogrammen der EU müssen alle Veröffentlichungen, aber auch die teilnehmenden Organisationen⁵² selbst, mit dem Logo der EU versehen sein. Die Logo-Pflicht scheint zunächst ein regulatives Instrument zu sein, denn bei mangelnder Einhaltung drohen Sanktionen. Da dieses Gebot entwicklungspolitisch zunächst nur wenig Sinn zu machen scheint, lohnt es sich die Informierungskomponente des Instruments näher zu betrachten.

Mit der Vorgabe will die EU ihr Engagement für externe Akteure kennzeichnen. Dies lässt sich auf zwei Beweggründe zurückführen. Erstens kann es sich um einen dadurch erhofften Prestigegewinn handeln. Der zweite Grund für die Logo-Pflicht kann aber mit einem demonstrativen Bekenntnis der Akteure zur Kooperation mit der EU und der damit zusammenhängenden Schutzfunktion betrachtet werden (Unabhängige Expertin, 25.08.2008). Nimmt man das globale (politische und wirtschaftliche) Gewicht der EU als Grundlage, ist ein solcher Wirkungszusammenhang vorstellbar.

6.3 Steuerungswirkung und Performanz der Instrumente

Ziel des folgenden Kapitels ist die Performanzbewertung der identifizierten Steuerungsinstrumente. Explizit soll an dieser Stelle daraufhin gewiesen werden, dass es dabei nicht um den Erfolg oder Miss-

⁵¹ Natürlich muss hier beachtet werden, dass dieser Prozess unweigerlich mit dem politischen Gewicht der EU und ihrem Willen, dieses auch einzusetzen, einhergeht.

⁵² Damit ist gemeint, dass in den Geschäftsräumen der Organisationen oder auf den aus EU-Mitteln finanzierten Fahrzeugen das EU-Logo angebracht sein muss. Neben diesen Merkmalen wurde für das Personal der ECRs auch Arbeitskleidung mit dem Logo bereitgestellt.

erfolg des Programms geht. Vielmehr steht die Analyse der Funktionsfähigkeit der Steuerungsinstrumente – die theoretisch zu einem Erfolg des Programms führen können – im Mittelpunkt.

Regulierungsperformanz

Im Mittelpunkt der Regulierungsstrategie steht der *Guía Practica*. Da dieser von allen Akteuren entweder direkt oder indirekt angewendet wird, ist seine Wirkung quer durch das ganze Akteurspektrum erkennbar. Dabei bestätigten alle Gesprächspartner, dass die Arbeit mit dem EU-Dokument zwar äußerst komplex sei, aber gleichzeitig auch ein regelgeleitetes und transparentes Vorgehen gefördert hat. Durch die Anwendung des *Guía Practica* profitieren auf längere Sicht vor allem die Basisorganisationen und die Akteure der ECRS. Das Prinzip des *learning by doing* im Umgang mit administrativen Verfahren sei dabei die beste Form des Kapazitätsaufbaus (Experte C der TZ, 02.10.2008). Der *Guía Practica* führt aber auch dazu, dass programmintern gewissermaßen ‚eine Sprache‘ gesprochen wird, da er alle Akteure auf die Verwendung der gleichen Termini verpflichtet. Außerdem dient er als Arbeitshilfe, weil er bestimmte Arbeitsschritte vorschreibt und somit nicht nur ein regelgeleitetes, sondern ebenso ein strukturiertes (und idealiter effizientes) Vorgehen ermöglicht.

Trotz der positiven Steuerungsergebnisse des *Guía Practica* ist sein Einsatz jedoch keineswegs unproblematisch. Die Verwendung des Instruments ist kompliziert und lässt sich nicht an den nationalen bzw. regionalen Kontext anpassen. Zwar wurden Schulungen zum Umgang mit dem Dokument zu Beginn des Programms durchgeführt, allerdings konnten die Verantwortlichen auf zentralstaatlicher Ebene kaum davon profitieren.⁵³ Erschwerend kommt hinzu, dass die Kommission 2002 eine neue (und stärker verregelte) Version eingeführt hat. Da das Dokument im Programm omnipräsent ist, führen diese Umstände zu enormen Verzögerungen sämtlicher Ablaufprozesse (Vertreter A der Delegation, 17.10.2008).

Dabei liegt das eigentliche Problem nicht primär in der Komplexität des Dokuments oder an fehlender Motivation. Vielmehr sind Zeitmangel und zu geringe Ressourcen, die für diesen Bereich zur Verfügung gestellt werden, die Gründe für negative Steuerungsexternalitäten (Experte B der TZ, 16.10.2008). So wurde beispielsweise erst gegen Ende des Programms (zu einem Zeitpunkt als die administrativen Probleme nicht mehr tolerierbar waren) ein zusätzlicher Experte für die Unterstützung von Acción Social und UCP eingesetzt. Dass gerade die zentralstaatliche Ebene, für die der *Guía Practica* die vielleicht wichtigste Bedeutung in ihrer alltäglichen Arbeit hat, erst zu einem solch späten Zeitpunkt Unterstützung erfährt, zeigt dabei, dass die nationale Kapazität im Umgang mit dem Dokument von der Kommission unterschätzt wurde.

Ein weiteres Problem des *Guía Practica* ist seine mangelnde Sanktionsgewalt. Zwar ist diese theoretisch vorgesehen, in der Praxis so aber nicht immer anwendbar. Bei Akteuren mit geringerem politischem Gewicht, wie etwa den Basisorganisationen und auch den ECRs, haben die Sanktionen eine abschreckende Wirkung. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass mit der Anwendung der Sanktions-

⁵³ Dieser Umstand ist auf den Regierungswechsel und die damit verbundene Neuschaffung von Acción Social zurückzuführen (vgl. Kapitel 5.3). Dieser Prozess dauerte bis zum Jahr 2005, wobei die UCP als Koordinationsinstanz erst Ende 2005 (also fast zwei Jahre nach Beginn des Programms) ihre Arbeit aufnahm (vgl. Bouchier/Barme 2008: 27 f.).

mechanismen teilweise existenzielle Konsequenzen⁵⁴ für die betreffenden Organisationen verbunden sind (Vertreter A Acción Social, 23.09.2008). Was allerdings die zentralstaatlichen Behörden angeht, sind die politischen Kosten einer Sanktionierung oftmals so hoch, dass diese in der Praxis mit allen Mitteln verhindert wird. Bei der Anwendung des Dokuments wurden daher für Acción Social und die UCP, aber auch für die *gubernaciones* teilweise großzügige Ausnahmeregelungen eingeräumt (Experte B der TZ, 16.10.2008). Somit wird deutlich, dass die regulative Steuerungskraft des *Guía Práctica* in der Praxis für die zentralstaatlichen Akteure nur bedingt zum Erfolg geführt hat. Während die ECRs mit der Einhaltung der Vorgaben des *Guía Práctica* überlastet sind (Bouchier/Barme 2008: 35), werden der zentralstaatlichen Ebene zeitliche Zugeständnisse und Sonderfristen eingeräumt. Die Förderung einer einheitlichen Rechtskultur wird dadurch verfehlt – ganz im Gegenteil: Durch die akteursabhängigen Unterschiede in der Anwendung des Instrumentes spiegeln sich die traditionellen Asymmetrien wie etwa die zwischen Staat und Zivilgesellschaft oder zentraler und regionaler Ebene wider.

Die Audits sollen die Einhaltung des *Guía Práctica* garantieren und dienen zur Kontrolle und Überwachung der Programmstandards. Dieser Mechanismus zeichnet sich durch eine große Wirkung aus, was sich unter anderem dadurch äußert, dass alle Akteure, die Audits als wichtigstes Kontrollinstrument der Delegation in den Gesprächen beschrieben haben.

Allerdings haben die Audits auch Auswirkungen, die nicht dem Sinn der Steuerungshandlungen entsprechen. Entgegen der bereits existierenden hohen Auslastung der ECRs im administrativen Bereich ist es der Delegation nicht gelungen, Audit- und Evaluierungsprozesse gemeinsam mit anderen Akteuren zu bündeln. In der Praxis müssen sich die ECRs neben den Verfahren der Delegation auch denen von Acción Social und der Weltbank unterziehen. So verpuffen nicht nur potentielle Synergieeffekte, sondern auch die ohnehin knappen Möglichkeiten der ECRs, sich nicht nur administrativen, sondern auch entwicklungspolitischen Aufgaben zu widmen.

Finanzierungsperformanz

Die Vergabe der Projekte im Rahmen der Regionalkomitees (*Comités Directivos*) lässt in einigen Bereichen des Programms Steuerungserfolge erkennen. So hat sich das Verfahren als erfolgreiches Instrument zur Exklusion von Gewaltakteuren und zur Verhinderung von fehlgeleiteter Förderung bewährt. Des Weiteren lässt sich durch das Wettbewerbselement bei einigen – wenn auch nicht bei allen – Projekten eine hohe Qualität konstatieren.

Als weniger erfolgreiches Resultat des Verfahrens ist die Exklusion von ‚schwächeren‘ Basisorganisationen zu bewerten. Denn für die Bewerbung sind teilweise Ressourcen notwendig, die nicht von allen Organisationen erbracht werden können. Für einige kann dies bedeuten, dass sie zusätzliche Hilfe (meist in Form von externen Beratern, Rechtsanwälten, etc.) für eine Bewerbung benötigen. Diese ist allerdings mit zusätzlichen Kosten verbunden, die oftmals nicht aufgebracht werden können. Alternativ bleibt die Unterstützung durch die ECRs. Jedoch haben diese aufgrund der administrativen Überbelastung nur begrenzte Kapazitäten zur Verfügung. Zwar ist ein Ziel des Programms die

⁵⁴ Die bei einem Fehlverhalten fällige Rückzahlung der erhaltenen Mittel ziehen für die meisten Organisationen bzw. deren Führungspersonal nicht nur finanzielle, sondern im Extremfall auch juristische Konsequenzen nach sich. So muss etwa von den Basisorganisationen eine Versicherung für Rückzahlungsfälle abgeschlossen werden. Tritt diese in Kraft, fällt es der Organisation in Zukunft schwer, eine nationale oder internationale Förderung zu erhalten.

Stärkung bereits existierender Basisorganisationen, allerdings kann es dann zum Mechanismus der indirekten Abwertung ausgeschlossener Organisationen kommen.⁵⁵ Ebenso führt das Bewerbungs- und Auswahlverfahren zu einer Vernachlässigung der Zielgruppe der 16-25 Jährigen, da diese oftmals die Auseinandersetzung mit komplexen Dokumenten scheut (Bouchier/Barme 2008: 51). Aufgrund der Gefahr von den Gewaltakteuren rekrutiert zu werden, ist aber gerade diese Zielgruppe vom Konflikt besonders betroffen.

Ein Problem ist auch die prozentuale Festlegung der Mittel auf die einzelnen Schwerpunkte. Zum einen nimmt die Determinierung der Ausgaben weder Rücksicht auf die regionalen Probleme, noch lässt sie im Nachhinein Platz für Flexibilität (Vertreter A ASOPATIA, 02.10.2008). Trotzdem können die Schwerpunkte in der Praxis relativ einfach umgangen werden. Denn die Anwendungsfelder der Mikro-Projekte lassen sich aufgrund der vorherrschenden Multidimensionalität unterschiedlich interpretieren und darstellen. Dies hat beispielsweise in der Region MAP dazu geführt, dass Projekten, deren primäres Ziel die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion ist (Schwerpunkt 3), eine Förderkomponente hinzugefügt wurde (z.B. Aufbau einer Genossenschaft), um sie damit über den ersten Schwerpunkt (Friedenskonsolidierung, Menschenrechte und Stärkung der Zivilgesellschaft) zu finanzieren (Bouchier/Barme 2008: 56). Somit sind sowohl die regulierende als auch die thematische Steuerungskomponente mangelhaft. Denn für die Implementationsphase existiert keine Möglichkeit einer thematischen Anpassung und Feinjustierung der Finanzierung nach regionalen Gegebenheiten und Veränderungen. Paradoxaerweise findet diese Feinjustierung dann aber in der Praxis doch statt, allerdings nicht aufgrund der Flexibilität des Instruments, sondern wegen den Lücken in der Regulierungskomponente. Wie das „Ausnutzen der Lücken“ normativ zu werten ist und ob es letztendlich bessere Gesamtergebnisse erbringt als die Orientierung an EU-Vorgaben, soll hier nicht debattiert werden. Wertfrei und unter einer strikten Steuerungsperspektive repräsentiert der Fall aber ein Beispiel für weniger erfolgreiches Steuerungs-handeln.

Eine weitere Performanzschwäche ergibt sich aus einer zu geringen Motivationskomponente für nachhaltiges Handeln. Dies hängt mit der geringen Laufzeit der Projekte (1-2 Jahre) zusammen. Wenn lediglich für diesen Zeitrahmen Mittel zur Verfügung gestellt werden, die Finanzierung danach aber aussetzt, spricht dies nicht unbedingt für eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine Verhaltensänderung hin zu nachhaltigem Vorgehen. Die Erfolgskontrollen der Projekte verstärken den Effekt, sich an kurzfristigen Zielen zu orientieren. Somit besteht allgemein die Gefahr, dass durch die Finanzierung nicht dauerhafte Veränderungen der Verhaltensdispositionen gefördert, sondern lediglich Mitnahmeeffekte generiert werden.

Als teilweise erfolgreich, weil die Finanzierungstätigkeiten strukturierend, haben sich die operativen Jahrespläne erwiesen. Durch die Planung des jährlichen Finanzbedarfs und die Abstimmung zwischen ECRs und Acción Social soll „gute Regierungsführung“ initiiert bzw. gefördert werden. Aufgrund der Überwachung durch die Delegation sind finanzielle Zuwendungen unmittelbar mit der Umsetzung solcher Prozesse verbunden. Missbrauchsfälle wurden in den Gesprächen nicht erwähnt. Allerdings ergeben sich weniger bei der Motivation als vielmehr beim technischen Umgang mit den Jahresplänen Probleme. Aufgrund der hohen Anzahl involvierter Akteure in Kombination mit einem engen zeitlichen Rahmen zur Umsetzung traten teilweise Fehlplanungen auf. Diese waren aber weni-

⁵⁵ So wurde z.B. im Gespräch mit einer unabhängigen Expertin darauf hingewiesen, dass bereits die Einführung des II LP zu Polarisierung und Spaltung unter den Basisorganisationen in Cauca und Nariño in Befürworter und Gegner des Programms geführt hatte (Unabhängige Expertin, 25.05.2008).

ger auf bewussten Missbrauch, als vielmehr auf eine zu lange Dauer der Abstimmungsprozess zwischen den involvierten Akteuren zurückzuführen.

Auch das Instrument der Kofinanzierung erzielt in der Praxis nicht die gewünschten Resultate. Der Kommission gelingt es nicht, die kolumbianische Regierung zu finanziellem Engagement und einem Bekenntnis zum II LP zu bewegen. Darüber hinaus verliert sie durch die Kofinanzierung der Weltbank einerseits ihre exklusive Stellung als Finanzierungsakteur. Zum anderen ergibt sich dadurch aber auch ein erhöhter Koordinationsbedarf mit einem zusätzlichen, politisch gewichtigen Akteur (Experte A der TZ, 16.10.2008). Die Wahrscheinlichkeit für Steuerungswiderstände und Verzögerungen der Prozesse erhöht sich dadurch.

Auch auf der lokalen und regionalen Ebene ist die Problematik der Koexistenz von P&D und II LP spürbar. Da die ECRs für beide Programme zuständig sind, existieren gewisse Präferenzen für die jeweiligen Angebote. Für die ECRs sind die P&D-Projekte weitaus attraktiver. Sie bieten den Vorteil, dass sie die Mittelvergabe direkt ausführen und koordinieren können. Allerdings erhöht sich auch der absolute (administrative) Aufwand, da die ECRs zusätzlich ein zweites Programm mit gesonderten Regeln verwalten müssen. So wird in P&D-Projekten etwa ein ähnliches Dokument wie der *Guía Practica* verwendet, allerdings mit anderen Verfahren, Fristen und Vorgaben. Was die Basisorganisationen angeht, bevorzugen auch hier viele die P&D-Projekte, da der Bewerbungsaufwand geringer ist und die Mittel in der Regel schneller zur Verfügung stehen. Es muss lediglich ein Bezug zum Thema Vertreibung angeführt werden⁵⁶, damit sich ein Projekt für das P&D-Programm qualifiziert. Der EU-Ansatz der Mikro-Projekte läuft damit Gefahr, als Handlungsorientierung zweiter Klasse eingestuft zu werden. Primär versuchen die Basisorganisationen eine Förderung über das P&D-Programm zu erhalten, gelingt dies nicht, bleibt die Bewerbung um die Mittel des II LP als zweitbeste Lösung.

Abschließend soll noch auf die gesonderte Stellung der staatlichen Projekte (ausgeführt von den *gubernaciones*) eingegangen werden. Die Mittelvergabe ohne Auswahl und Selektionsprozess führt hier zu Qualitätsproblemen. Dieser Umstand wird deutlich, vergleicht man die Mikro-Projekte der Basisorganisationen mit den staatlichen. Letztgenannte zeichnen sich als besonders rückständig und schwach in ihrer Umsetzung aus (vgl. Bouchier/Barme 2008: 27). Ein Vertreter des *Comité Directivo* der Region MAP führt dies auf den Mangel an Wettbewerb und den daraus resultierenden geringeren Ressourceneinsatz zurück (Vertreter Comité Directivo, 07.10.2008). Hier scheint sich die Handlungslogik der Akteure stärker an Mitnahmeeffekten als an der Programmatik des II LP zu orientieren.

Strukturierungsperformanz

Ein positives Resultat der Strukturierungsbemühungen stellt das *Comité Directivo* dar. Mit diesem Instrument ist es der EU gelungen, auf die Entwicklung der demokratischen Regierungsführung und der Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren einzuwirken. Die Institutionalisierung der Interaktionsbeziehungen zwischen Bürgermeistern, Begünstigten der Projekte und *gubernaciones* haben in der Praxis zu einer „*Stärkung des sozialen Gewebes*“ (Vertreter der *gobernación* Nariño, 08.10.2008) geführt. Bezeichnend hierfür ist auch, dass interne Krisen überwunden werden konnten und das Gremium letztendlich gestärkt aus ihnen hervorging. Die Mecha-

⁵⁶ Die P&D-Projekte haben zum Ziel, Landvertriebene zu unterstützen und Vertreibung zu verhindern. Da dies aber viele Gründe haben kann (politische, ökonomische, kulturelle), lässt sich beispielsweise auch das Produktionsprojekt einer Bauernorganisation bei dementsprechender Argumentation als P&D-Projekt einstufen.

nismen der Zusammenarbeit und Abstimmung haben sich darüber hinaus so verfestigt, dass die teilnehmenden Akteure auch nach Ablauf des Programms an der Struktur des Komitees festhalten wollen (Vertreter Comité Directivo, 07.10.2008). Dieser Gedanke entspricht einem der Strukturierungsziele der Kommission, welche in den Komitees ein dauerhaftes Beratungsgremium für die Regionalentwicklung sieht (Vertreter A der Delegation, 17.10.2008).

Als teilweise erfolgreich im Sinne des Steuerungsziels können auch die ECRs betrachtet werden. Räumlichkeiten und Kommunikationsmedien wurden häufig von Vertretern der Basisorganisationen genutzt. Durch die Zugänglichkeit der Geschäftsräume und die Offenheit des Personals, fungieren die ECRs als Anlaufstelle für Basisorganisationen, um sich auszutauschen und Hilfe zu suchen. Ihre Funktion als regionale Schnittstelle erfüllen sie somit erfolgreich.

Die ECRs sind steuerungspolitisch jedoch nicht nur positiv zu bewerten. Denn die allgemeine Akteursanordnung des Programms schreibt ihnen eine relativ schwache Stellung zu. Dies wird an der Positionierung von Acción Social und den ECRs deutlich. Unter normalen Bedingungen würden sich Acción Social und Organisationen wie ASOPATIA oder CRIC eher kritisch und stark asymmetrisch gegenüber stehen. In der Akteursstruktur des II LP ist eine Auflösung dieser klassischer Hierarchiemuster (einem bewussten Ziel der Akteursanordnung) allerdings nicht erkennbar. Vielmehr zeichnet sich die Stellung der zentralstaatlichen Behörde durch eine ausgeprägte Machtfülle aus. Durch die Modalitäten der Verträge werden die ECRs zu Dienstleistern „degradiert“. Die Situation wirkt sich dabei in doppelter Hinsicht kritisch aus. Zum einen begeben sich Organisationen, die primär an zivilgesellschaftlichen Interessen orientiert sind, in die Abhängigkeit staatlicher Instanzen, wobei die Gefahr der Instrumentalisierung besteht. Zum anderen führen die Konditionen des Dienstleistungsvertrags und der hohe administrative Aufwand aber auch dazu, dass z.B. für die eigentliche Stärke regionaler Organisationen wie ASOPATIA, nämlich der technischen Unterstützung der Basisorganisationen bei der Projektdurchführung, in der Realität kaum Platz bleibt (Bouchier/Barme 2008: 39).

Noch schwerwiegendere Strukturierungsfehler wurden bei der Zusammensetzung der ECR in der Region MAP begangen. Der geforderte Zusammenschluss von ASOPATIA und CRIC generierte dabei sowohl organisatorische als auch politische Schwierigkeiten. Da sowohl ASOPATIA als auch der CRIC über einen administrativ-operativen Apparat verfügen, musste zunächst geklärt werden, welche der beiden Organisationen diesen Teil im Rahmen der ECR übernimmt. Dieser Prozess lief nicht konfliktfrei ab (Vertreter D ASOPATIA, 08.10.2008). Ein politisches Problem für den CRIC besteht hingegen darin, den repräsentativen Spagat zwischen Gemeinden, die Teil der Programmregion sind, und denjenigen, die außerhalb liegen zu schaffen. Dies hat letztendlich zu einer Minimalpräsenz des CRIC in der ECR geführt und geht mit einer zunehmenden Unzufriedenheit mit der Entwicklung des Programms einher. Wie gravierend oben beschriebene Probleme für die Bewegung sind, verdeutlicht die Tatsache, dass der CRIC zweimal angedroht hat, das Programm komplett zu verlassen, aber aufgrund einer Rückzahlungspflicht für die erhaltenen Mittel bei einem vorzeitigen Ausscheiden diese Drohung nicht wahr machen konnte (Vertreter des CRIC, 06.10.2008). Die politische Einbindung der indigenen Bevölkerung in die Struktur des Programms ist daher minimal und mehr auf Schadensbegrenzung als auf erfolgreiche Zusammenarbeit angelegt.

Prinzipiell ist die Vorgehensweise einer Einbindung verschiedener Ebenen in Kombination mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ein Strukturierungshandeln, das notwendig und angesichts der Multidimensionalität auch sinnvoll erscheint. Gerade für die ECRs bietet die Struktur –

trotz ihrer relativen Schwäche – die Möglichkeit, überhaupt erst als Akteur mit konstruktiven Interessen von zentralstaatlicher Seite wahrgenommen zu werden (Experte A der TZ, 16.10.2008).

Wirft man allerdings einen Blick auf die stark an Kooperation und Konsens orientierten allgemeinen Abläufe des Programms⁵⁷ werden grundlegende Mängel schnell deutlich. Denn die antizipierten Handlungsorientierungen der Akteure wurden eventuell zu idealistisch, aus einer europäischen Warte heraus und ohne hinreichende Betrachtung der kulturellen und politischen Gegebenheiten des Landes, als funktionierend vorausgesetzt (Experte B der TZ, 16.10.2008). Viel wahrscheinlicher ist hingegen, dass die nationalen Akteure im Sinne einer Pfadabhängigkeit, Möglichkeiten und Lücken in der neuen Struktur suchen, um alte Muster fortzuführen und ihre traditionelle Stellung zu konservieren.

Als wenig erfolgreich kann auch die Festlegung der Regionen eingestuft werden. Hier wird deutlich, dass die Kommission die Initiative an die nationalen staatlichen Akteure (DNP und *gubernaciones*) abgegeben hat. Dieser Umstand kann im Zusammenhang mit den politischen Gegebenheiten und Machtverhältnissen stehen. Er zeigt aber auch, dass im Auswahlprozess der Regionen nicht die Kommission, sondern die nationalstaatlichen Akteure als Agenda-Setter aufgetreten sind. So wurde auch von allen Akteuren aus der Region bestätigt, dass es sich um Verhandlungen zwischen den *departamentos* und weniger um einen an Programmkriterien orientierten Prozess handelte. Die Einteilung von je 13 Gemeinden pro *departamento* als ‚Region MAP‘ des II LP trägt überdies zu der Feststellung bei, dass es sich letztendlich um eine paritätische Teilung und nicht um eine entwicklungspolitisch motivierte Auswahl gehandelt haben muss. Auch der Einsatz einer relativ kurzen Expertenmission, welche gerade einmal drei Monate Zeit (für alle drei Regionen) hatte, um nachträglich Informationen für die Regionenauswahl zu sammeln, spricht nicht gerade dafür, dass die Kommission diesem Punkt viel Aufmerksamkeit geschenkt hat.

Aus der Festlegung der Regionen ergeben sich dann für die Phase der Implementation unterschiedliche Probleme. Einige Basisorganisationen stehen vor dem Problem, dass sie sowohl Gemeinden innerhalb, als auch außerhalb der Programmregion repräsentieren (Vertreter ASOPATIA B, 01.10.2008). Finanzhilfen erhalten aber nur die Gemeinden, die in der Programmregion liegen. Durch den Ausschluss der anderen Gemeinden kann es dann unter Umständen zu einer solidarischen Partizipationsverweigerung der restlichen Gemeinden kommen. Aber auch eine Schwächung des Zusammenhalts bzw. Abspaltungstendenzen können daraus resultieren. Der kaum von wesentlichen Kriterien geleitete Formulierungsprozess stützt dabei den Vorwurf eines misslungenen Steuerungshandelns der Kommission, welches im Extremfall sogar Teilbereiche des globalen Steuerungsziels (Räume und Prozesse zu schaffen, die zur Stärkung der Basisorganisationen beitragen) ins Negative umkehren kann.

Darüber hinaus kann auch die Zuteilung der Experten der TZ zu ihren jeweiligen Stammregionen als Fehler im Steuerungshandeln hinsichtlich der Strukturierung der Regionen erachtet werden. Da jeder Experte einen anderen Schwerpunkt besitzt, wird bereits durch die Zuteilung eine Entscheidung über den entwicklungspolitischen Fokus der jeweiligen Region getroffen. Zwar soll ein regelmäßiger Austausch durch Besuche der anderen Regionen stattfinden, allerdings hat sich dieses Modell in der Implementationsrealität aufgrund des Zeitmangels der Experten als wenig praktikabel erwiesen (Ex-

⁵⁷ Entscheidungsfindung in Komitees, gemeinsamer Austausch mit dem Ziel Lernerfahrungen zu generieren, etc.

perte C der TZ, 02.10.2008). Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, wer für die Zuteilung der Experten zu Beginn der Implementation zuständig war. Hier wird wiederum deutlich, dass weder die Delegation (für welche die Experten eine besonders wichtige Rolle einnehmen) noch die ECRs (welche die regionalen Bedürfnisse am besten kennen) über die Entscheidungshoheit verfügt haben. Vielmehr geht die Zuteilung wiederum auf einen Aushandlungsprozess zwischen Delegation und Acción Social zurück. Die Effektivität der Experten wird durch das gewichtige Mitspracherecht der zentralstaatlichen Ebene geschwächt.

Informierungsperformanz

Die Erfolge der Informierungsstrategie der EU liegen einerseits im Transfer von Fachwissen auf die Ebene der Begünstigten und zum anderen im Management des Informationsflusses innerhalb der Akteursstruktur. Für beide Bereiche sind die Experten der TZ der zentrale Akteur.

Trotz Zeitmangel können die Austauschprozesse zwischen Experten und ECRs positiv bewertet werden. Dabei ist zu vermerken, dass sowohl die Vermittlung von Fachwissen erfolgreich verläuft (Vertreter A ASOPATIA, 02.10.2008), als auch die Initiierung und Strukturierung alternativer Kommunikationsprozesse zwischen Experten, ECRs und weiteren Akteuren (Vertreter B ASOPATIA, 01.10.2008).

Die Erfolge des Experteneinsatzes liegen dabei nicht ausschließlich im erfolgreichen Wissenstransfer, sondern auch im Bereich des Interdependenzmanagements und der Mediation. So kann beispielsweise der nachträgliche Einsatz eines Experten in der UCP als Reaktion der Delegation auf die administrative Schwäche der zentralstaatlichen Behörden gewertet werden, die sie versucht mit Wissenstransfer (Umgang mit dem *Guía Práctica*) auszugleichen. Dieser Experteneinsatz ermöglicht der Delegation aber auch, Informationen über die Abläufe in der zentralstaatlichen Koordinationsstelle des Programms einzuholen und auf indirektem (und politisch weniger heiklem) Wege Probleme anzusprechen und Einfluss zu nehmen. So hat der Einsatz dieses Experten einerseits eine verbesserte Kapazität von Acción Social und UCP zur Folge. Gleichzeitig senkt jedoch die Präsenz des Experten auch die Wahrscheinlichkeit, dass EU-Vorgaben oder andere Faktoren als Gründe für einen nicht-konformen Ablauf von Prozessen (z.B. Verzögerungen) angeführt werden. Denn im Austausch mit besagtem Experten würde die Delegation von solchen Ungereimtheiten erfahren. Durch die Möglichkeit der Experten, bewusst auf bestimmte Akteure stärker einzuwirken oder alternative Kommunikationswege zu installieren, ergeben sich indirekte Steuerungskanäle.

Die Wirkung der Experten leitet sich dabei einerseits aus ihrer Erfahrung und ihrem Fachwissen, andererseits aber auch aus ihrer Nähe zur Delegation ab. Für die Praxis bedeutet dies, dass zur Beachtung der Expertenmeinung zwar offiziell kein Zwang besteht, aber aufgrund des engen Verhältnisses der Experten zur Kommission die Kosten einer Missachtung ihrer Meinung enorm hoch sein können. Das Potential der Experten als wirkungsvolles Informationsinstrument wurde sowohl von Vertretern der Delegation als auch von den Experten selbst bestätigt (Experte der TZ, 16.10.2008).

Allerdings wurden in diesen Gesprächen auch Faktoren thematisiert, die letztendlich zu einer weniger erfolgreichen Steuerungsperformanz geführt haben. Diese lässt sich auf zwei Umstände zurückführen. Erstens begannen die Experten ihre Arbeit verzögert. Aufgrund von Problemen mit der Ausschreibung des Auftrags konnten sie erst im April 2006 (also 29 Monate nach Beginn des Programms) ihre Arbeit aufnehmen (Bouchier/Barme 2008: 37). Wichtige Prozesse wie die Unterstützung der

ECRs und Acción Social (geplant für den Beginn des Programms) konnten sie somit nicht mitgestalten. Ebenso fiel die erste Ausschreibung für Mikro-Projekte in diesen Zeitraum und fand daher komplett ohne die Präsenz der Experten statt. Zieht man die wichtige (Kommunikations-) Funktion der Experten in Betracht, ist dieser Umstand fatal und bedeutet nicht einmal einen Steuerungsmisserfolg, sondern den Verzicht auf ein wertvolles Steuerungsinstrument.

Die zweite Ursache eines wenig erfolgreichen Experteneinsatzes ist der Zeitfaktor. Ähnlich wie die ECRs verfügen die Experten über nicht genügend Kapazitäten, um ihre Tätigkeit gemäß den Vorgaben umzusetzen. Hier ist eventuell der Arbeitsaufwand von Seiten der Delegation unterschätzt worden. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass für den Austausch der Experten mit der Delegation nicht genügend Zeit blieb, was somit auch ihre Funktion als Informationsinstrument beeinträchtigt (Experte B, 16.10.2008).

Eine weitere Problemdimension ist die Anzahl der Experten an sich. Da sich die Expertengruppe nur aus sehr wenigen Individuen konstituiert, wird die Bedeutung des Einzelnen für die Funktionalität des kollektiven Akteurs stark erhöht. Für die Praxis bedeutet dies folgendes: Treten bei Experten persönliche Differenzen mit Vertretern anderer Akteure auf, so wirkt sich dieser Umstand viel stärker auf die Steuerungsfunktion aus als bei Akteuren, welche sich durch eine höhere Mitgliederzahl auszeichnen. Da eine wichtige Aufgabe der Experten die Kommunikation und die Vermittlung von Fachwissen ist, wiegt dieser Umstand umso schwerer. Zwar wurde in der Praxis stets das positive Verhältnis zwischen den Experten und den anderen Akteuren deutlich, allerdings muss dies nicht selbstverständlich sein.⁵⁸ Kontrollieren kann die Kommission diese potentielle Gefahr lediglich durch eine programmgerechte Auswahl der Experten in der Phase der Formulierung. In der Phase der Implementation ist sie aufgrund der geringen Anzahl aber ohne Einschränkungen auf die vorhandenen Personen angewiesen. Der Einsatz von Kurzzeitexperten stellt eine Möglichkeit dar, auch während der Programmdurchführung noch über Experteneinsätze Einfluss zu nehmen. Diese Ressource wurde aber nur ungenügend genutzt.

Ein prinzipielles Problem, dass sich insbesondere auf die Informationsinstrumente negativ auswirkt, ist die politische Unterstützung des Programms auf nationaler Ebene. Hier übt sich die Kommission in Zurückhaltung, wenn es um die konsequente Einhaltung der Standards geht und scheut in der Regel die Auseinandersetzung mit den zentralstaatlichen Akteuren (unabhängige Expertin, 25.08.2008). Eine solche Vorgehensweise mag diplomatische Gründe haben, wirkt sich jedoch negativ auf das ganze Programm und speziell auf die Informationsinstrumente aus.

Allgemein muss sich das II LP den Vorwurf gefallen lassen, dass es von der EU nur mit halber Kraft umgesetzt wird: So lange keine ausgeprägt negativen Resultate erzeugt werden, ist es ein opportunes Mittel um politischen Willen und Engagement im Land zu präsentieren. Treten jedoch Situationen auf, in denen diplomatische Verstimmungen möglich sind, muss eine zielgemäße Umsetzung der politischen Zurückhaltung weichen. Diese Umstände sind beispielsweise in Form von politischen Repressionen gegen Basisorganisationen oder von Besprühungen der Gemeinden des II LP aufgetreten, wurden aber von Seiten der Delegation hingenommen, um Spannungen mit der kolumbianischen Regierung zu vermeiden (Henriques 2008: 18 f.).

⁵⁸ Das frühzeitige Ausscheiden eines Experten aus dem Programm verdeutlicht diesen Umstand. Problematisch war, dass der Experte aufgrund des engen Zeitplans und der Dauer des Bewerbungsverfahrens nicht ersetzt werden konnte.

Unter diesem Gesichtspunkt kann es dann im schlimmsten Fall zur Umkehrung von Steuerungswirkungen kommen. Ein Beispiel aus der Praxis ist die bereits angesprochene Pflicht zum Anbringen des EU-Logos. Der Schutzmechanismus funktioniert nur so lange, wie die EU auch bereit ist, politische Verantwortung zu übernehmen und im Extremfall auch auf diplomatischem Wege Druck auszuüben. Da dieses Verhalten in der Implementationsrealität aber weitgehend ausbleibt, kann das Tragen des Logos regelrecht zu einer Gefahr werden.⁵⁹

Ein ähnlich inkonsequentes Vorgehen lässt sich für ein anderes Informationsinstrument feststellen. Die Durchführung unterschiedlicher Programmevaluationen (Halbzeitevaluation und Abschluss-evaluation) ermöglicht der EU unter anderem durch Einholung und Veröffentlichung von Informationen, Akteurshandeln zu steuern. Problematisch im hier untersuchten Fall war allerdings, dass die Halbzeitevaluation erst Anfang Oktober 2008 stattfand – also knapp drei Monate vor *Ende* des Programms. Die grundlegenden Strukturierungs- und Finanzierungsprozesse waren zu diesem Zeitpunkt entweder bereits abgeschlossen oder befanden sich in der Endphase. Insofern verpufften mögliche Lern- und Optimierungsprozesse, die sich aus einer termingerechten Halbzeitevaluierung möglicherweise hätten ergeben können, vollständig. Ihr Einsatz als Informationsinstrument zur Optimierung der Implementation kann daher als misslungen angesehen werden.

Auch das Steuerungspotential des Austausch- und Koordinierungsgremiums auf zentralstaatlicher Ebene (*Comité Consultivo Nacional*), wurde nur unzureichend genutzt. Das Komitee hatte sich bis zum Zeitpunkt der Feldforschung insgesamt nur zwei Mal getroffen. Da der Aufenthalt ungefähr zwei Monate vor Ende des Programms stattfand, liegt die Vermutung nahe, dass während der Laufzeit Prozess wie Austausch unter den Akteuren oder Generierung von Lernerfahrungen auf zentralstaatlicher Ebene im Rahmen des Komitees kaum stattgefunden haben.

6.4 Ergebnisse der Performanzbewertung

Systematisiert man die Steuerungsperformanz der Instrumente nach eingangs beschriebener Methode ergibt sich folgende Tabelle:

⁵⁹ So berichteten z.B. einige Mitarbeiter von ASOPATIA, dass sie bei Projektbesuchen in bestimmten Gemeinden auf dem Weg dorthin ihre Arbeitskleidung für gewöhnlich ablegen, um nicht mit Europa und Acción Social in Verbindung gebracht zu werden.

Tabelle 3: Performanzbewertung der EU-Steuerungsinstrumente im II LP/ Region MAP

Steuerungsstrategie	Instrumentelle	Performanz	Phasenverortung:
Regulierung	Guía Practica	<u>teilweise erfolgreich:</u> + Lerneffekte; Anerkennung der Vorteile eines transparenten Vorgehens, kaum Missbrauchfälle - Verzögerung der Abläufe durch Überforderung im Umgang und mangelnden Flexibilität des Dokuments	F/I
Finanzierung	Kofinanzierung	<u>weniger erfolgreich:</u> - direkte Kofinanzierung umgangen	F
	Thematische Schwerpunktsetzung in den Mikro-Projekten	<u>weniger erfolgreich:</u> - Umgehung der Schwerpunkte möglich; Konzentration auf Produktionsprojekte	F
	Auswahl und Bewerbungsverfahren der Mikro-Projekte	<u>teilweise erfolgreich:</u> + Exklusion der Gewaltakteure, Qualität der Projekte - Exklusion der 16-25 Jährigen, sowie „schwächeren“ Organisationen	I
	Operative Jahrespläne	<u>teilweise erfolgreich</u> + kaum Missbrauchsfälle, - teilweise Abweichungen bei der Umsetzung der Jahrespläne	I
	Staatliche Projekte	<u>mislungen:</u> - mangelnde Qualität staatlicher Projekte - fehlende Motivation zu programmgerechter Umsetzung	F/I
Strukturierung	Auswahl der Programmregionen	<u>weniger erfolgreich:</u> - negative Externalitäten durch die Abkehr von einer kriteriengeleiteten Vorgehensweise	F
	Akteursanordnung	<u>weniger erfolgreich:</u> - starke Stellung der zentralstaatlichen Akteure	F
	Aufbau der ECRs	<u>teilweise erfolgreich:</u> + Hilfeleistung im administrativen Bereich, höhere Professionalisierung von ASOPATIA - kaum Kapazität für entwicklungspolitische Unterstützung	F
	Zusammensetzung der ECR (<i>unión temporal</i> ASOPATIA/CRIC)	<u>mislungen:</u> - hohe Reibungsverluste - Entfremdung statt Annäherung beider Organisationen	F
	Comité Directivo	<u>erfolgreich:</u> + wehrhaftes Gremium der Regionalentwicklung + Fortexistenz auch nach Ablauf des Programms	F
Informierung	Wissenstransfer durch Experten	<u>teilweise erfolgreich:</u> + verbesserter Arbeitsabläufe bei Acción Social und den ECRs - mangelnder Transfer auf die lokale Ebene - Problem der Zuweisung zu Stammregionen	I
	indirekte Gewinnung und Weiterleitung von Informationen durch die Experten	<u>teilweise erfolgreich:</u> + Experten als alternative Kommunikationskette - hoher Zeitaufwand verringert Informationsaustausch	I
	Halbzeitevaluation	<u>mislungen:</u> - Durchführung zu spät - keine Änderungen während der Programmlaufzeit möglich	I
	Comité Consultivo Nacional	<u>mislungen:</u> - Treffen zu selten - keine Lerneffekte	I
	Anbringen und Tragen des EU-Logos	<u>mislungen:</u> - zu wenig politisches Bekenntnis der EU - Gegenteil des Schutzeffekts tritt ein	F

F= Formulierung; I = Implementation

Aus der Tabelle wird deutlich, dass in der Phase der Implementation Informations- und Finanzierungsinstrumente im Mittelpunkt stehen, wohingegen die Strukturierungsinstrumente weitgehend in der Phase der Formulierung zu verorten sind. Dieser Umstand kann auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden. Einerseits verdeutlicht er die starre Konzeption des II LP. Der Vorwurf der mangelnden Flexibilität der Programmabläufe, der von den meisten Gesprächspartnern geäußert wurde, spiegelt sich in der ausgeprägten Phasenabhängigkeit dieses Instrumententyps wider. Gleichzeitig kann die Konzentration der Strukturierungsinstrumente auf diese Phase aber auch als politikfeldspezifische Besonderheit aufgefasst werden. So können sich tiefgreifende Strukturierungen während der Implementationsphase eines EZ-Programms aufgrund der Abstimmungsnotwendigkeit mit anderen Programmakteuren als sehr aufwendig und schwierig gestalten. Umso bedeutender ist eine umfangreiche Planung dieser Maßnahmen, da sie, wie im hier untersuchten Fall, mit der Unterzeichnung des Finanzierungsvertrags realistisch betrachtet irreversibel sind. Hier muss sich das Steuerungssubjekt Vorwürfe der Fehlplanung gefallen lassen.

Allgemein stellt sich der Wechsel der Funktionseinheiten des Steuerungssubjekts in der Praxis als problematisch heraus. Im Fall des II LP hat die Generaldirektion in Brüssel das Programm geplant und die Abstimmung mit den nationalen Akteuren über die Delegation in Kolumbien vorgenommen. Die Implementation des Programms wird dann aber vom Personal der Delegation übernommen. In Gesprächen mit Vertretern der Delegation wurde deutlich, dass der Großteil des Personals vor Ort nicht am Prozess der Planung beteiligt war (Vertreter A der Delegation, 17.10.2008). Das gleiche gilt auch für die Experten der TZ. Die Festlegung der Programmregionen für die Kommission wurde nicht von den Experten vorgenommen, die im Anschluss daran tätig waren.

Andererseits kann mangelhafte Strukturierung in der Formulierungsphase auch ungünstige Auswirkungen auf die weiteren Instrumente haben. Denn beim Einsatz der Strukturierungsinstrumente handelt es sich nicht nur um punktuelle Eingriffe in eine bereits bestehende Struktur. Vielmehr wird der gesamte Handlungsrahmen maßgeblich über diesen Instrumententyp definiert. Eine mangelhafte Anwendung beeinflusst somit auch die Funktionsfähigkeit und Wirkung anderer Instrumente.

Die Limitationen des Steuerungshandelns liegen daher einerseits in der Beschaffenheit des Politikfeldes begründet, andererseits sind sie aber auch Ausdruck des Unvermögens oder der Fehlplanung bzw. falschen Anwendung der einzelnen Instrumente. Deutlich wird dies etwa bei der regulativen Steuerung durch den *Guía Practica*. Das Dokument kann zwar prinzipiell als positiv für die Akteure und die Abläufe des Programms bewertet werden, weil es Transparenz und strukturiertes Vorgehen fördert. Allerdings wurde sowohl die Kapazität der Programmakteure im Umgang mit dem Dokument unterschätzt, als auch die Dauer der Arbeitsprozesse. Darüber hinaus wird von der Kommission nicht immer konsequent auf die Einhaltung der Regeln bestanden. Vielmehr wird bei der Sanktionsandrohung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren differenziert, was traditionelle Wahrnehmungs- und Interaktionsmuster auch im II LP bestätigt.

Ein weiteres Ergebnis der Performanzbewertung ist, dass der Großteil der Instrumente, welche die Kommission und die Delegation direkt ausführen bzw. für welche sie direkt verantwortlich sind, tendenziell schlechte Resultate erzeugen. Instrumente, die hingegen indirekt, z.B. über die Experten der TZ oder in Kooperation mit den nationalen (zivilgesellschaftlichen) Akteuren, eingesetzt werden, zeigen eine bessere Performanz. Auch hier können die geringen Kapazitäten der Delegation, insbesondere was die Anzahl an Personal angeht, als Grund angeführt werden. Aber auch die räumliche Distanz zwischen der Delegation und den nationalen Akteuren – mit Ausnahme der zentralstaatlichen

– und die Schwierigkeit in den Regionen präsent zu sein, können Faktoren darstellen, die sich negativ auswirken. Diese werden verstärkt durch inkonsequentes politisches Verhalten und mangelnde Unterstützung für das II LP auf diplomatischer Ebene.

Über die Gründe für den weniger erfolgreichen Einsatz der Instrumente in der Formulierungsphase lassen sich nur Aussagen von Akteuren der Implementationsphase anführen. Allerdings war der Großteil, wie bereits oben erwähnt, nicht in die Formulierung des Programms involviert. Bei der zuständigen Generaldirektion in Brüssel (Europeaid) sowie Abgeordneten des Europäischen Parlaments ergab sich ein ähnliches Bild. Auch hier waren die Verantwortlichen für das Programm erst nach der Formulierungsphase für das II LP zuständig. Somit muss prinzipiell hinterfragt werden, ob eine phasenbedingte Arbeitsteilung in einem komplexen Programm wie dem II LP überhaupt sinnvoll ist.

7. Fazit

Ziel war es, die Mechanismen politischer Steuerung in der Entwicklungszusammenarbeit der EU-Kommission mit Kolumbien exemplarisch am zweiten Friedenslabor (II LP) zu untersuchen und zu bewerten. Das II LP repräsentiert ein europäisches EZ-Programm, das sich durch die Kooperation von Akteuren verschiedener Herkunft (staatliche, nicht-staatliche) und deren Zugehörigkeit zu verschiedenen Ebenen (zentralstaatliche, regionale und lokale Ebene) auszeichnet. Mit der Verzahnung von Ebenen und Akteuren will das Programm den hohen Anforderungen an die EZ in Kolumbien gerecht werden.

Fasst man das Steuerungshandeln zusammen, muss sich das Steuerungssubjekt (EU-Kommission bzw. Delegation vor Ort) durchaus den Vorwurf der inkorrekten Instrumentenanwendung gefallen lassen. Diese nur auf die Charakteristika des Politikfelds zu begrenzen, greift zu kurz. Denn trotz des Potentials, welches sie aufgrund ihrer politischen und wirtschaftlichen Stärke besitzt, tritt die EU bzw. ihre Organe – und allen voran die Kommission – in Kolumbien als Akteurin mit inkonsequentem Verhalten auf.

Dabei stellt gerade die politische Unterstützung durch die Kommission, das Europäische Parlament oder die EU-Mitgliedsländer eine zentrale Komponente für erfolgreiches Steuerungs-handeln dar. Denn nur so kann es gelingen, die Einhaltung der Regeln, aber auch den Erfolg alternativer Steuerungsinstrumente zu verbessern. Aus dem Vorgehen in anderen Politikfeldern ist bereits bekannt, dass die Kommission oftmals über indirekte und weiche Steuerungsmechanismen Einfluss nimmt.⁶⁰ So lassen sich beispielsweise Parallelen zur offenen Methode der Koordinierung erkennen, die mit dem Prinzip des *naming and blaming* arbeitet und in deren Rahmen der Einrichtung einer „*Evaluierungs- und Feedbackkultur*“ (Kommission 2001a: 29) eine wichtige Bedeutung zukommt.

⁶⁰ So setzt die EU etwa im Bereich der Migrationspolitik nicht ausschließlich auf Legislativinstrumente, sondern versucht ebenso über gegenseitige Lernprozesse der Mitgliedstaaten ihre in Leitlinien formulierten Ziele umzusetzen. Durch Bewertung und Veröffentlichung der „Leistungen“ einzelner Mitgliedstaaten im Rahmen des Politikfelds kommt ihr eine koordinierende Rolle zu, die jedoch nicht auf einem fordernden Steuerungsanspruch, sondern mehr auf reziproken Verpflichtungen (*soft law*) basiert (Kommission 2001b: 29).

Allerdings wird für den hier untersuchten Fall deutlich, dass solche Instrumente nur ihre volle Wirkung entfalten können, wenn die Steuerungsobjekte dennoch mit indirekten Konsequenzen rechnen müssen, sollten ihre Handlungen von den formulierten Vereinbarungen abweichen. Hier liegen die großen Limitationen des II LP. Durch ihre Zurückhaltung gegenüber konkreten Verletzungen der Programmvorgaben, gelingt es der Kommission nicht, den notwendigen Schatten der Hierarchie, oder zumindest einen Schatten des diplomatischen Drucks zu erzeugen.

Abschließend kann resümiert werden, dass die EU-Kommission mit dem zweiten Friedenslabor ein äußerst ambitioniertes entwicklungspolitisches Programm in Kolumbien implementiert. Trotz der beschriebenen Limitationen trägt diese Engagement zu einem gewissen Grad Früchte: zunächst ist die unmittelbare Verbesserung der Lebensumstände lokaler Bevölkerungsgruppen und die Stärkung ihrer Organisationen zu nennen. Darüber hinaus zeigt die Kommission aber auch Präsenz in Kolumbien und positioniert sich damit international. Eine Stellung, die ihrem Selbstverständnis als globale Friedensmacht entspricht, kann sie aber nur dauerhaft in den Köpfen der kolumbianischen und internationalen Gesellschaft festigen, wenn ihre entwicklungspolitischen Ambitionen auch durch politisch-diplomatische Taten unterstützt werden.

8. Literaturverzeichnis

- ASOPATIA, 2008:** Informe de Gestión 2001-2008. San Juan de Pasto.
- Atteslander, Peter, 2006:** Methoden der empirischen Sozialforschung. 11. Aufl., Berlin.
- Banco Mundial et al., 2004:** Proyecto Paz y Desarrollo: Manual Operativo. Bogotá.
- Blumenthal, Hans, 2001:** Der Friedensprozess: "Verhandlungen im Kriege", in: Kurtenbach, Sabine (Hg.): Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt am Main, S. 144-162.
- Bouchier, Josyane/Barme, Catherine, 2008:** Evaluación Intermedia del Programa Segundo Laboratorio de Paz - Informe Final. Bogotá.
- Café Tierradentro, ohne Jahr:** www.cafetierradentro.com (letzter Zugriff: 07.04.2009).
- CEPAL, 2008:** Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean. http://websie.eclac.cl/anoario_estadistico/anoario_2008/docs/ANUARIO2008.pdf (letzter Zugriff: 02.03.2009).
- CODHES, 2008:** Boletín Informativo Nr. 74, Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. Bogotá.
- Comisión Europea, 2006:** Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea. Brüssel.
- Comisión Europea, 2008:** Cooperación - La Unión Europea y Colombia 2008. Brüssel.
- Comisión Europea et al., 2004:** Plan Operativo Global. Bogotá.
- Commission, 2007a:** Andean Community Regional Strategy Paper 2007-2013, (E/2007/678). Brüssel.
- Commission, 2007b:** Latin America Regional Programming Document 2007-2013, (E/2007/1417). Brüssel.
- Council, 2005:** The European Consensus on Development (DEVGEM 229; RELEX 678; ACP 155). Brüssel.
- Druwe, Ulrich/Görlitz, Axel, 1992:** Politikfeldanalyse als mediale Steuerungsanalyse, in: Bußhoff, Heinrich (Hg.): Politische Steuerung: Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit; Beiträge zur Grundlagendiskussion. Baden-Baden, S. 143-171.
- Fischer, Thomas, 2001:** Durch mehr Krieg zum Frieden? Die USA und der *Plan Colombia*, in: Kurtenbach, Sabine (Hg.): Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche: Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt am Main, S. 206-227.
- Fischer, Thomas, 2006:** Krisenland Kolumbien: Krisendimensionen, Krisenmanagement und Chancen für einen dauerhaften Frieden, 1985-2005, in: Boeckh, Andreas/Öhlschlager, Rainer (Hg.): Krisenregionen in Lateinamerika - Weingartener Lateinamerikagespräche 2005. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, S. 191-228.
- Freres, Christian, 2004:** Die Europäische Union und die Krise der Andenländer: Zwischen Status quo und strategischer Verwicklung, in: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Bünjer, Mechthild (Hg.): Die Andenregion - neuer Krisenbogen in Lateinamerika. Frankfurt am Main, S. 383-400.
- Giraldo, Javier, 2002:** Realität und Worte: Kritische Lektüre der kolumbianischen Tragödie. ILA (Informationsstelle Lateinamerika), 252(2), S. 4-7.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit, 2004:** Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden.

- González Piñeros, Nidia Catherine, 2006:** ¿Que papel jugan las organizaciones indígenas del Cauca en la búsqueda de una solución negociada al conflicto y la crisis democrática colombiana?, in: Helfrich, Linda/Kurtenbach, Sabine (Hg.): Colombia: caminos para salir de la violencia. Madrid, S. 329-351.
- Görlitz, Axel /Burth, Hans-Peter, 1998:** Politische-Steuerung: Ein Studienbuch. Opladen.
- Guizado, Alvaro Camacho, 2004:** Plan Colombia and the Andean Regional Initiative, in: Baud, Michiel/Meertens, Donny (Hg.): Colombia from the Inside: Perspectives on Drugs, War and Peace. Amsterdam, S. 19-36.
- Haldenwang, Christian von, 2001:** Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme durch Entwicklungszusammenarbeit, in: Kurtenbach, Sabine (Hg.): Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche: Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt am Main, S. 189-205.
- Heinz, Wolfgang S. , 1997:** Die kolumbianische Verfassung, in: Altmann, Werner et al. (Hg.): Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main, S. 137-147.
- Henriques, Miguel Barreto, 2007:** Peace Laboratory of Magdalena Medio: "a peace laboratory"?. Bogotá.
- Henriques, Miguel Barreto, 2008:** The Peace Laboratory of Cauca-Nariño: an indigenous means to peace in Colombia?. Global Conference University of Leuven.
- Hübner-Schmid, Katharina/Huhle, Rainer, 2003:** Friedensentwicklung und Krisenprävention in Kolumbien: Studie zur zukünftigen Gestaltung des EZ-Länderprogramms. Eschborn.
- Huhle, Rainer, 2001:** Das Kolumbienbüro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte - eine kritische Bilanz, in: Kurtenbach, Sabine (Hg.): Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche: Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt am Main, S. 228-242.
- International Crisis Group, 2006:** Uribe's Re-election: can the EU help Colombia develop a more balanced peace strategy?. Latin American Report N°17.
- Jackson, Jeean E., 2005:** Colombia's Indigenous Peoples Confront the Armed Conflict, in: Rojas, Christina/Meltzer, Judy (Hg.): Elusive Peace: International, National, and Local Dimensions of Conflict in Colombia. New York.
- Jäger, Thomas et al., 2007:** Die Tragödie Kolumbiens - Staatszerfall, Gewaltmärkte und Drogenökonomie. Wiesbaden.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker, 1991:** Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hg.): Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main, S. 25-61.
- Kommission, 2001a:** Europäisches Regieren: ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endg. Brüssel.
- Kommission, 2001b:** Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM (2001) 387 endg. Brüssel.
- Kommission, 2006a:** Jahresbericht über die Entwicklungshilfe der Europäischen Gemeinschaft und die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2005, KOM(2006) 326 endg., Brüssel.
- Kommission, 2006b:** Thematisches Programm: Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess, KOM (2006) 19 endg. Brüssel.
- Kommission, 2007:** Kolumbien - Länderstrategiepapier 2007-2013 (E/2007/484) endg. Brüssel.
- König, Hans-Joachim, 1997:** Staat und staatliche Entwicklung in Kolumbien, in: Altmann, Werner et al. (Hg.): Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main.

- Lamnek, Siegfried, 2005:** Qualitative Sozialforschung. 4. Aufl., Weinheim.
- Livingstone, Grace, 2004:** Inside Colombia: Drugs, Democracy and War. New Jersey.
- Machado, Absalón, 2006:** Enunciados para una política agraria, in: FESCOL (Hg.): Políticas públicas para Colombia. Bogotá, S. 47-66.
- Maihold, Günther/Zilla, Claudia, 2008:** Geteilte Sicherheit in Lateinamerika: Neue Subregionale Initiativen und das Engagement der USA. SWP Aktuell, 36(Mai 2008), S. 1-8.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate, 1991:** Introduction: Studying Policy Networks, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hg.): Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main, S. 11-24.
- Mayntz, Renate, 1986:** Steuerung, Steuerungsakteure und Steuerungsinstrumente: Zur Präzisierung des Problems. Siegen.
- Mayntz, Renate, 1987:** Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1, Baden-Baden, S. 92-111.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995:** Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, S. 9-38.
- Mayring, Philipp, 2008:** Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 10. Aufl., Weinheim.
- Mertins, Günter, 2001:** Aktionsräume von Guerilla und paramilitärischen Organisationen: regionale und bevölkerungsgeographische Auswirkungen, in: Kurtenbach, Sabine (Hg.): Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche: Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt am Main, S. 36-51.
- Meschkat, Klaus et al., 1980:** Kolumbien: Geschichte und Gegenwart eines Landes im Ausnahmezustand. Berlin.
- Moor, Marianne, 2004:** Die "Entführungsindustrie": Öl ins Feuer interner Konflikte, in: Kurtenbach, Sabine/Lock, Peter (Hg.): Kriege als (Über)Lebenswelten: Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität. Bonn, S. 142-153.
- Müller-Plantenberg, Clarita, 2001:** Destabilisierung und gesellschaftliche Gegenstrategien, in: Kurtenbach, Sabine (Hg.): Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche: Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt am Main, S. 52-73.
- Observatorio Regional de Paz, 2008a:** Perfil Estadístico Municipio de Bolívar. Popayán.
- Observatorio Regional de Paz, 2008b:** Perfil Estadístico Municipio de Patía. Popayán.
- Observatorio Regional de Paz, 2008c:** Perfil Estadístico Municipio de Sotará. Popayán.
- Observatorio Regional de Paz, 2008d:** Perfil Estadístico Municipio de Timbío. Popayán.
- Oldenburg, Silke/Lengert, Kristofer, 2006:** Der Weg der paramilitärischen "Autodefensas Unidas de Colombia" zur politischen Anerkennung. Lateinamerika Analysen, 14(2), S. 3-36.
- Pearce, Jenny, 2004:** Foreword, in: Livingstone, Grace (Hg.): Inside Colombia: Drugs, Democracy and War. New Jersey, S. iii-xxi.
- Rathgeber, Theo, 2001:** Nachhaltigkeit in Kolumbien: Indigene Experimente in Zeiten des Krieges, Indiana, 17/18(2000/2001), S. 159-185.
- Rösler, Peter, 2004:** Wirtschaftsbeziehungen Deutschland - Andengemeinschaft, in: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Bünjer, Mechthild (Hg.): Die Andenregion - neuer Krisenbogen in Lateinamerika. Frankfurt am Main, S. 413-432.

- Rütsche, Bruno, 2008:** Lasst uns in Frieden! Bittere Menschenrechtsbilanz für Kolumbien. ILA (Informationsstelle Lateinamerika), 321(12), S. 4-7.
- Scharpf, Fritz W., 1989:** Politische Steuerung und politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift, 30(1), S. 10-21.
- Schneider, Volker/Janning, Frank, 2006:** Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden.
- Six, Clemens, 2006:** Der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik: Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen. Wien.
- Smith, William et al. (Hrsg.), 1994:** Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico. New Brunswick; London.
- Speiser, Sabine/Kohl, Christoph, 2004:** Indigene Bevölkerung in den Staaten Lateinamerikas und der Karibik, in: GTZ (Hg.): Indigene Bevölkerung in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit. Heidelberg, Anhang 1.
- Ströbele-Gregor, Juliana, 2004:** Kritische Partizipation oder Konfrontation. *Indígena*-Organisationen in den Andenländern, in: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Bünjer, Mechthild (Hg.): Die Andenregion - neuer Krisenbogen in Lateinamerika. Frankfurt am Main, S. 163-187.
- Ströbele-Gregor, Juliana, 2008:** Indigene Völker in der politischen Arena: Zum Verständnis von Politik und Demokratie bei indigenen Völkern in der Andenregion. Lateinamerika Analysen, 20(2), S. 3-22.
- The World Bank, 2004:** Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$ 30 Million to the Republic of Colombia for a Peace and Development Project in Support of the First Phase of the Peace and Development Program. Washington.
- Thoumi, Francisco, 2005:** The Colombian Competitive Advantage in Illegal Drugs. Journal of Drug Issues, 35(1), S. 7-26.
- UN, 2000:** Millenium Development Goals <http://www.un.org/millenniumgoals/> (letzter Zugriff: 03.07.2009).
- UNDP, 2008:** Human Development Report 2007/2008. http://hdrstat.unpd.org/countries/data_sheets/cty_ds_COL.html (letzter Zugriff: 02.03.2009).
- UNHRC, 2008:** Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia. Bogotá.
- Valenzuela, Pedro E., 2001:** Bewaffneter Konflikt, Neutralität und Gewaltlosigkeit, in: Kurtenbach, Sabine (Hg.): Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche: Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt am Main, S. 163-174.
- Waldmann, Peter, 2001:** Friedensgespräche und Gewalteindämmung, in: Kurtenbach, Sabine (Hg.): Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche: Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt am Main, S. 77-92.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987:** Policy-Analyse: Eine Einführung. Frankfurt am Main.
- Zerda Sarmiento, Álvaro, 1997:** Die neoliberale Wende in Kolumbien, in: Altmann, Werner et al. (Hg.): Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main, S. 283-299.
- Zinecker, Heidrun, 2007:** Kolumbien und El Salvador im longitudinalen Vergleich: ein kritischer Beitrag zur Transitionsforschung. Baden-Baden.
- Ziss, Roland, 1997:** Gewalt in Kolumbien: eine Gesellschaft im Notstand, in: Altmann, Werner et al. (Hg.): Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main, S. 212-231.

Anhang I – Verzeichnis der Gesprächspartner

Gesprächspartner	Datum	Ort	Erhebungsart
Vertreter A der Delegation	17.10.2008	Bogotá	Akteursinterview
Vertreter B der Delegation	09.10.2008	Pasto	Evaluationsgespräch
Vertreter A Acción Social	23.09.2008	Popayán	Akteursinterview
Vertreter B Acción Social	30.09.2008	Bogotá	Akteursinterview
Experte A der TZ	16.10.2008	Bogotá	Akteursinterview
Experte B der TZ	16.10.2008	Bogotá	Akteursinterview
Experte C der TZ	02.10.2008	Pasto	Akteursinterview
Vertreter A ASOPATIA	02.10.2008	Pasto	Akteursinterview
Vertreter B ASOPATIA	01.10.2008	Pasto	Akteursinterview
Vertreter C ASOPATIA	06.10.2008	Popayán	Evaluationsgespräch
Vertreter D ASOPATIA	08.10.2008	Pasto	Evaluationsgespräch
Vertreter E ASOPATIA	09.10.2008	Popayán	Evaluationsgespräch
Vertreter A CRIC	16.09.2008	Popayán	Akteursinterview
Vertreter B CRIC	06.10.2008	Popayán	Evaluationsgespräch
Vertreter <i>gobernación</i> Nariño	08.10.2008	Pasto	Akteursinterview
Vertreter Basisorganisation A	13.09.2008	Popayán	Akteursinterview
Vertreter Basisorganisation B	13.09.2008	Popayán	Evaluationsgespräch
Vertreter Basisorganisation C	08.10.2008	Pasto	Evaluationsgespräch
Vertreter Comité Directivo	07.10.2008	Pasto	Evaluationsgespräch
Vertreter lokale Behörden	08.10.2008	Pasto	Evaluationsgespräch
Vertreter Universität Cauca	18.09.2008	Popayán	Akteursinterview
Vertreter Universität Nariño	07.10.2008	Pasto	Evaluationsgespräch
Unabhängige Expertin	25.08.2008	Bonn	Experteninterview

Anhang II – Übersicht der besuchten Mikro-Projekte

Projektname	Organisation	Ort	Datum	Beschreibung
Fortalecimiento de Ecoturismo en Zonas de Interes Ambiental y Cultral	Junta de Acción Communal	Sotará	21.09.2008	Entwicklung als Ökotourismusregion
Aquaeducto Sachacoco	Asociación de Usuarios Colectivos del Aquaeducto de Sachacoco	Timbío	22.09.2008	Projekt zur nachhaltigen Wassernutzung, zur Regelung der Viehwirtschaft und zum Schutz des Hochlandwaldes
Laboratorios de Catación de Café	COSURCA	Popayán	03.10.2008	Weiterverarbeitung von (ökologisch) zertifiziertem Cafe
Finca de Producción de Café	COSURCA	La Sierra/ El Bordo	03.10.2008	Ökologischer Anbau von Cafe in Kombination mit Sicherung der Nahrungsmittelversorgung durch Förderung kleinbäuerlicher Subsistenzwirtschaft
Proyecto de la Seguridad Alimentaria	FUNCOP	La Sierra/ El Bordo	03.10.2008	Förderung von kleinbäuerlicher Subsistenzwirtschaft, Schaffung eines Gemeinschaftsladens für den Verkauf oder den Tausch von Anbauüberschüssen
Proyecto de Desplazamiento/ Escuela de Líderes	FUNDECIMA	La Sierra/ El Bordo	04.10.2008	Stärkung der Zivilgesellschaft durch Ausbildung der Betroffenen, Workshops, etc.
Proyecto Panelero	FEDEPANELA	El Bordo	04.10.2008	Ökologischer Anbau und Produktion von Panela
Proyecto de la Comunidad Afro-Colombiana	ASMET SALUD	Patía	04.10.2008	Stärkung der Afrokolumbianischen Gemeinde und der zivilgesellschaftlichen Organisation, Bereitstellung eines Treffpunkts
Proyecto de Ganadería	ASOGAN SUCRE	Sucre	04.10.2008	Förderung der kleinbäuerlichen Milch- und Fleischproduktion
Escuela Intercultural	Cooperación Maestra Vida	El Tambo	04.10.2008	Interkulturelle Schule mit Teilnehmern/Schülern der verschiedenen ethnischen Gruppen, Bereitstellung eines Hauses als Treffpunkt, Förderung der Akzeptanz und der Koexistenz der kulturellen Unterschiede

Tübinger Arbeitspapiere zur Integrationsforschung (TAIF)

- Nr. 1 Abels, Gabriele, 2009: Citizens' deliberations and the EU democratic deficit: Is there a model for participatory democracy?
- Nr. 2 Kalata, Jesse, 2009: Europeanizing the Bundeswehr? An Europeanization analysis of „misfit“ between the EU's Security and Defense Policy and German military policy.
- Nr. 3 Schimmang, Beatrice, 2009: Die Erfolgchancen einer europäischen auswärtigen Diplomatie als Beitrag zu einer kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik der EU.
- Nr. 4 Klink, Dennis, 2010: Steuerung in der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit Kolumbien. Das Beispiel Segundo Laboratorio de Paz.