

How can we do better?

Perspektiven nachhaltiger Zusammenarbeit in fragilen Staaten

Weltweit zählen laut OECD 47 Länder zu den fragilen Staaten, die auf die Gewährleistung staatlicher Grundfunktionen verzichten müssen. Die Folgen sind häufig Armut, mangelnde Grundversorgung, fehlende Sicherheit und Nichteinhaltung der Menschenrechte. Die Entwicklungszusammenarbeit, die sich viele Jahre auf die sogenannten „good performers“ konzentriert hat, stellt die Stabilisierung der fragilen Staaten seit Anfang des Jahrtausends zunehmend in den Mittelpunkt ihrer Aufmerksamkeit. In fragilen Kontexten steht sie dabei noch mehr als in stabilen Entwicklungsländern vor der Herausforderung, die Umsetzung ihrer Maßnahmen wirksam und nachhaltig zu gestalten. Gesetze, Politiken und Standards werden in fragilen Ländern oft unzureichend umgesetzt - auch durch die Entwicklungsorganisationen selbst. Beispielhaft lässt sich hier die Umsetzung der „OECD-Prinzipien für Gutes Engagement in fragilen Staaten“ nennen, deren Evaluierung durch die OECD ernüchternd ausfiel, da der größte Teil der Prinzipien in der Praxis tatsächlich nicht oder nur teilweise angewendet wird. Für ein erfolgreiches Handeln von EZ-Organisationen im fragilen Kontext ist es entscheidend, Partner, Ansätze und finanzielle Instrumente zu nutzen, die angesichts schwacher Staatlichkeit eine Strukturstärkung bewirken. Ein Fokus sollte auf der Stärkung der Prozesse hin zur Staatsbildung liegen, um denselben in der Durchführung seiner Kontroll- und Managementaufgaben zu unterstützen. Gleichzeitig ist es jedoch wichtig, auch die Zivilgesellschaft stärker einzubinden und sie darin zu fördern, ihre Funktionen gegenüber Staat und Gesellschaft (besser) wahrzunehmen. Eine weitere wichtige Voraussetzung, um aus dem Kreislauf von Krise, Nothilfe und Fragilität ausubrechen, besteht in der konsequenten Einhaltung und Umsetzung der eigenen Prinzipien durch die internationale Gebergemeinschaft.

Schlagnote: Fragile Staatlichkeit, OECD-Prinzipien für Gutes Engagement

Was bedeutet fragile Staatlichkeit?

Zu den fragilen Staaten zählen laut OECD heute weltweit 47 Länder (s. Box 1). In ihnen leben 1,5 Milliarden Menschen. Sie müssen auf Leistungen der staatlichen Grundversorgung, die Gewährleistung ihrer Sicherheit und den Schutz ihrer Menschenrechte weitgehend verzichten, da die drei staatlichen Grundfunktionen Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/ Rechtsstaatlichkeit nicht gewährleistet werden.

In der Wissenschaft wird das Phänomen der fragilen Staatlichkeit unter verschiedenen Bezeichnungen und Konzepten wie „schwache/starke Staaten“, „begrenzte Staatlichkeit“ bis hin zu „gescheiterten oder kollabierten Staaten“ diskutiert.

Unterschiedliche Indikatoren und Indizes wurden entwickelt, um den Begriff zu erfassen, z.B. *Index of State weakness* der *Brookings Institution*. Diverse Kategorisierungen und Typologien entstanden, dennoch existiert bis heute keine international einheitliche Definition von fragiler Staatlichkeit und ihren Charakteristika (s. Box 2). Mittlerweile stellt selbst die OECD in Frage, ob weitere Kategorisierungen zu einem Erkenntniszuwachs beitragen können (OECD, 2012).

Unter fragile Staaten fällt ein breites Spektrum an Ländern, deren Formen von Regierungsführung (Governance) höchst unterschiedlich ausfallen. Man vergleiche bspw. so unterschiedliche Staaten wie Tschad (mit sehr autoritären Strukturen)



SLE

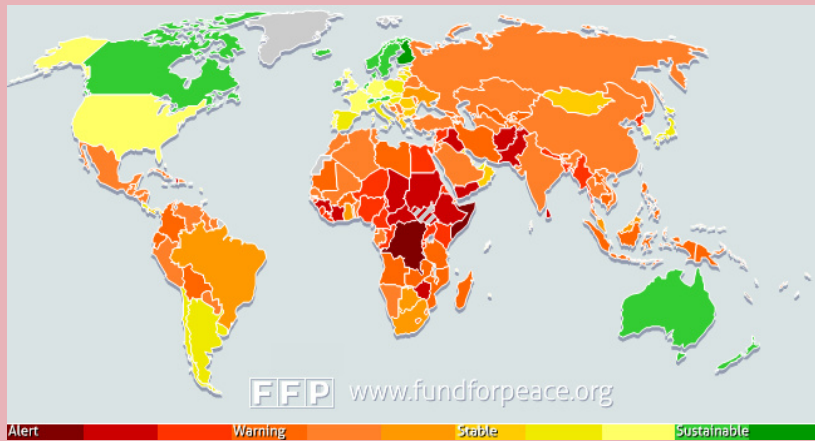
Seminar für Ländliche Entwicklung

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

SLE Briefing Paper

bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und der Internationalen Zusammenarbeit auf.

Box 1: Failed States Index 2012



<http://ffp.statesindex.org/> (Mai 2013)

und Haiti (mit sehr schwachen staatlichen Institutionen). Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass staatliche Strukturen von Klientelismus, Korruption und einer mangelnden Orientierung am Gemeinwohl geprägt sind. Hinzu kommen häufig ein schwacher Binnenmarkt und mangelnde Steuereinnahmen, die den Staat zusätzlich schwächen. Der Einsatz von Gewalt erscheint dem Staat in diesem Kontext vielfach als legitimer Modus zur Durchsetzung politischer und wirtschaftlicher Ziele. Häufig eskalieren Konflikte und werden von internen und externen Akteuren weiter befeuert.

Box 2: BMZ-Definition zu fragiler Staatlichkeit

Generell werden jene Staaten als fragil (zerbrechlich) angesehen, in denen die Regierung nicht willens oder in der Lage ist, staatliche Grundfunktionen im Bereich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, soziale Grundversorgung und Legitimität zu erfüllen. Staatliche Institutionen in fragilen Staaten sind sehr schwach oder vom Zerfall bedroht; die Bevölkerung leidet unter großer Armut, Gewalt, Korruption und politischer Willkür.

BMZ 2013: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/frieden/fragilestaaten/index.html

Entwicklungszusammenarbeit im fragilen Kontext

Nach langjähriger Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf die sogenannten „good performers“ rückten Anfang des Jahrtausends die fragilen Staaten in den Mittelpunkt der Zusammenarbeit. Vor dem Hintergrund wachsender globaler Bedrohungen und Risiken wie Naturkata-

strophen und Klimawandel, aber auch Migration und Terrorismus (Anschlag auf das World Trade Center in den USA 2001) liegt der Fokus auf der Stabilisierung der fragilen Länder, die als internationales Sicherheitsrisiko gelten. Die häufig von Armut, Konflikten, Kriminalität und Gewalt gekennzeichneten Bedingungen sind gleichzeitig ein Nährboden zur weiteren Verschlechterung der Umstände.

Alles in allem keine gute Ausgangssituation zur Durchführung wirksamer und nachhaltiger EZ-Maßnahmen, zumal häufig legitime staatliche Ansprechpartner fehlen und die Zivilgesellschaft nur wenig strukturiert ist.

So sind die weit verbreitete Kritik und kontroverse Diskussion zur Wirksamkeit der EZ in fragilen Staaten nicht erstaunlich: Skeptiker bemängeln, dass Entwicklungsgelder ohne funktionierende staatliche Strukturen kaum Effekte erzielen oder gar kontraproduktiv seien und Eliten mit zweifelhaften (Eigen-)Interessen in Machtpositionen halten würden. Oftmals wird der EZ sogar ein Beitrag zur Forcierung bestehender Dilemmata und Konfliktpotentiale nachgesagt.

Befürworter für ein Engagement in fragilen Staaten argumentieren ethisch-moralisch auf der Basis hoher Armutszahlen, Hunger- und Naturkatastrophen, oder betonen die Sicherheitsrisiken, die von fragilen oder zerfallenden Staaten ausgehen können (vgl. Fiege, 2013). Kritik kommt auch aus den eigenen Reihen: Die 2007 von der OECD formulierten „Prinzipien für Gutes Engagement in fragilen Staaten und Situationen“ stellen einen Orientierungsrahmen für die Gebergemeinschaft dar. Die Einhaltung der Prinzipien sollte zur Verbesserung der Wirksamkeit von EZ in fragilen Situationen beitragen. Die Evaluierung der Umsetzung der Prinzipien durch die OECD (2009 in 6 und 2011 in 13 Ländern) unter dem Titel „Can't we do better?“ fiel jedoch ernüchternd aus. Der größte Teil der Prinzipien wird in den Ländern nicht oder nur teilweise angewandt (s. Box 3).

Was also können Entwicklungsorganisationen realistischerweise im fragilen Kontext bewirken, welche Interventionsbereiche und Ansätze versprechen eine Strukturstärkung, mit welchen Partnern sollte sie kooperieren, welche finanziellen Instrumente sind angebracht?

Fokus der EZ auf Prozessen der Staatsbildung

Anstatt fragile Staaten rein defizitorientiert in unterschiedliche Stufen der Fragilität zu unterteilen, sollte der Blick im Sinne einer Funktionsanalyse stärker darauf gerichtet sein, was funktioniert und welche Konsequenzen dies für die Staatlichkeit eines Landes hat. In den letzten Jahren rückte die Maxime „*bringing the state back*“ die Bedeutung von Staatsbildungsprozessen wieder in den Fokus, auch als Gegenreaktion auf eine Politik der Deregulierung und Privatisierung unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche und Unternehmen in den 80er und 90er Jahren. Zielführend erscheint es hier, typische Länderkonstellationen von Konflikt, Fragilität und Gewalt zu identifizieren, um vergleichbare und vermehrt vorkommende Muster zu erkennen und daraus Handlungsfelder abzuleiten (BMZ, 2013); (s. Box 3: OECD-Prinzipien 3 und 5).

Geeignete Kooperationspartner sind schwer zu finden

Die EZ befindet sich im fragilen Kontext in einer schwierigen Position: Kooperiert sie mit staatlichen Partnern, läuft sie Gefahr, klientelistische Machtstrukturen zu stärken. Mitunter sind die Probleme, die sie dabei hervorruft, größer als der Nutzen. Die oftmals schwache Zivilgesellschaft übernimmt im Staatsbildungsprozess als „Watchdog“ und Interessenvertretung für die Bevölkerung wichtige Aufgaben und sollte daher durch die EZ unterstützt werden, diese Funktionen möglichst wirksam auszuüben. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft ermöglicht den Aufbau des Gemeinwesens „von unten“ und bietet gleichzeitig einen Gegenpol zum staatlichen Handeln. Kooperiert die EZ jedoch nur einseitig mit der Zivilgesellschaft und nicht

auch mit dem Staat, baut sie mitunter neue Parallelstrukturen auf, die das Machtgefüge in einem Land nachhaltig verändern und zur weiteren Schwächung staatlicher Strukturen beitragen können.

Verlassen Organisationen die Region nach kurzer Zeit wieder, brechen aufgebaute Strukturen schnell in sich zusammen. Entscheidend ist es daher, eine Balance zwischen der Förderung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen zu erreichen. (s. Box 3: OECD-Prinzipien 2 und 3).

Box 3: Evaluierung der OECD-Prinzipien für Gutes Engagement in fragilen Staaten (OECD, 2011)

Broadly on-track	6. Nichtdiskriminierung fördern
Partly on-track	7. Ausrichtung der Maßnahmen an lokalen Prioritäten
Partly off-track	1. Den Kontext als Ausgangspunkt nehmen 3. Fokussierung auf Staatsentwicklung 4. Präventive Ausrichtung des Engagements 5. Abhängigkeit von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik
Off-track	2. Schaden vermeiden („Do no harm“) 8. Koordinierung internationaler Akteure 9. Schnelles und langfristiges/nachhaltiges Handeln 10. Ausgrenzung vermeiden („Aid orphans“)

Nach: 2011 Report on International Engagement in Fragile States: Can't we do better (OECD)

Langfristige Finanzierung ist entscheidend

Ein kritischer Punkt der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten ist der Übergang von der häufig notwendigen Not- und Wiederaufbauhilfe zur entwicklungsorientierten Zusammenarbeit (LRRD: Linking Relief, Rehabilitation and Development). Entscheidend für ein langfristiges Engagement, mit dem der Übergang von humanitärer Hilfe zu strukturbildenden und entwicklungsorientierten Maßnahmen gestaltet werden kann, ist daher eine langfristige Finanzierung der Projekte. Mit der Neuaufteilung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Not- und Übergangshilfe zwischen Auswärtigem Amt und BMZ sowie der Erstellung der neuen Strategie zur Entwicklungsfördernden und Strukturbil-

Quellen:

BMZ, 2013: Strategiepapier „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“.

BMZ, 2013: Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe.

Fiege, Kühn, 2013: Forschungsprojekt: Entwicklungszusammenarbeit unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit - das Fallbeispiel Haiti.

OECD-DAC 2007: Principles for Good International Engagement in Fragile States. Learning and Advisory Process on Difficult Partnership, Development Assistance Committee (DAC).

OECD 2011: International Engagement in Fragile States. Can't we do better? Conflict and Fragility Series.

OECD 2012: Conflict and Fragility – Managing risks in fragile and transitional contexts. The price of success?

Schneckener, 2003: Staatszerfall als globale Bedrohung. Fragile Staaten und transnationaler Terrorismus.

denden Übergangshilfe (ESÜH) wird sich zeigen, wie sich die Struktur und die finanzielle Ausstattung der deutschen EZ im Bereich der Übergangshilfen und Entwicklungszusammenarbeit in den nächsten Jahren verbessert (s. Box 3: OECD-Prinzip 9).

Einhaltung der eigenen Prinzipien ist ein Muss

Internationale Geber und Durchführungsorganisationen sollten sich stärker an ihre eigenen Prinzipien halten, bspw. an die „OECD-Prinzipien für Gutes Engagement in fragilen Staaten“, aber auch an die Verpflichtungen der Paris-Erklärung.

Erst umfassende Kontextanalysen und langfristiges Engagement erlauben es, auf die vielschichtigen Konflikt- und Interessenslagen angemessen zu reagieren. Zukünftig ist anzustreben, dass sich dies auch in der Struktur und den Finanzierungsinstrumenten der deutschen EZ widerspiegelt.

Durch langfristiges Engagement sollte die EZ auf verschiedenen Ebenen ansetzen, um eine Vertrauensbasis zwischen ihren Strukturen sowie Staat und Gesellschaft zu schaffen und gemeinsame Ziele zu verfolgen. Letzten Endes sollten alle Aktivitäten darauf abzielen, Staat und Gesellschaft auch in fragilen Kontexten in den viel zitierten „Driver's Seat“ zu setzen, damit diese ihre weitere Entwicklung langfristig selbst gestalten können.

Dazu gehören u.a. seitens der EZ-Organisationen die Akzeptanz staatlicher Souveränität und die Orientierung der Maßnahmen an bestehenden Regierungsprogrammen, sowie die selbständige Verwaltung von Finanzen und die Übernahme von Verantwortung und Entscheidungen durch die staatlichen Strukturen selbst:

- Durch den Staat initiierte Koordinierungstreffen sollten für internationale Organisationen verpflichtend werden. Staatliche Kontroll- und Managementaufgaben können nur so wahrgenommen werden.
- Gelder werden noch zu häufig von den internationalen Organisationen verwaltet und verbleiben in deren eigenen (parallelen) Strukturen. Einen möglichen Ausweg bieten lokale Zuschüsse, die von Organisationen vor Ort beantragt und in Eigenverantwortung verwaltet werden.
- Das internationale Personal sollte sich als „Berater“, nicht als „Macher“ verstehen. Entwicklungsprozesse können sich dadurch zwar kurzfristig verlangsamen, erweisen sich mittel- und langfristig jedoch als nachhaltiger.

Anja Kühn (SLE)

Jonas Schüring und Daniel Böhme
Teilnehmer des 51.

Postgraduiertenstudiengangs des SLE

Dieses Briefing Paper entstand auf Grundlage der Podiumsdiskussion am 17. Mai 2013 im Rahmen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage (EPDT), die das SLE gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. jährlich durchführt.

Es diskutierten:

Elke Gottschalk, Leiterin der Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik der Deutschen Welthungerhilfe e.V.

Prof. Dr. rer. pol. Ulrich Schneckener, Professor für Internationale Beziehungen & Friedens- und Konfliktforschung sowie Direktor des Zentrums für Demokratie- und Friedensforschung (ZeDF), Universität Osnabrück

Brigitte Reichelt, Portfoliomanagerin für Projekte zu Nothilfe und Wiederaufbau in Südostasien, Lateinamerika und der Karibik der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Gundula Weitz-Huthmann, Stellvertretende Leiterin des Referats Frieden und Sicherheit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Seminar für
Ländliche Entwicklung
Hessische Str. 1-2,
10115 Berlin
Tel 030 - 2093 6900
Fax 030 - 2093 6904
sle@agrar.hu-berlin.de