

Oftmals scheitert ein angemessener Umgang mit fragilen Staaten bereits daran, dass einzelne Geberländer dem Problem geringe Priorität einräumen oder die politische Praxis durch Interessengegensätze und Konkurrenz zwischen den Ministerien, durch Ad-hoc-Entscheidungen und mangelnde Koordination geprägt ist. Gerade in kritischen Phasen von Verfalls- oder Reformprozessen sind aber Antworten wichtiger Regierungen gefordert.

Neben erhöhter Kohärenz auf nationaler Ebene ist die gemeinsame Strategieentwicklung unter den Gebern von zentraler Bedeutung. Stärker als bislang sollte eine kohärente Geberpolitik auf ein kontinuierliches Engagement achten, das keinen starken Schwankungen unterliegt. Allzu häufig wurden Entwicklungsländer in der Vergangenheit entweder von Hilfe überschwemmt oder aber ignoriert und quasi als „Waisenkinder“ behandelt. Um insbesondere Letzteres entgegenzuwirken, sollten Krisenländer nicht ohne Ansprechpartner auf internationaler Ebene bleiben. Einzelne Geberländer könnten hier eine besondere Zuständigkeit übernehmen.

Schließlich muss die internationale Staatengemeinschaft effektiver reagieren, wenn sich fragile Staaten in kritischen Situationen befinden. In solchen Phasen können nennenswerte Fortschritte gemacht, aber auch gefährliche Abwärtsspiralen in Gang gesetzt werden. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn politische Eliten sich Umsturzversuchen aus Nachbarstaaten ausgesetzt sehen oder breite Bevölkerungsschichten durch wirtschaftliche Einbrüche in Existenzängste gestürzt und für Feindbildpropaganda anfällig werden. Internationale Akteure können in derartigen Situationen bei einer sorgfältigen Abstimmung ihrer Politik einen konstruktiven Einfluss nehmen. So sollten die subregionale Organisationen in Krisensituationen dazu drängen, Vereinbarungen zur Verhinderung wechselseitiger Destabilisierung abzuschließen und im Zweifelsfall auch umzusetzen. Darüber hinaus müssen wichtige Geberstaaten auf eine Reform der internationalen Finanzinstitutionen hinwirken, damit diese diese Reformpolitik in fragilen Staaten an Konfliktanalysen binden und auf negative Rückwirkungen hin analysieren.

# Good Governance gegen Armut und Staatsversagen

Die neu entfachte Diskussion über die Rolle des Staates und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten als eigenständige Ziele haben in der sechsten UN-Entwicklungsdekade die politische Dimension von Entwicklung in den Mittelpunkt gerückt. Mit dem Scheitern der großen Theorien (Modernisierungs- und Dependenztheorien) offenbarte sich, dass die Probleme weder Modernisierungsrückständen, noch ausschließlich dem Weltwirtschaftssystem anzulasten waren. Auf die Fragen, warum sich bestimmte Länder entwickeln und andere nicht, was Entwicklungsgesellschaften zusammenhält und was zum Auseinanderbrechen von Staaten führt, gab es keine allgemeingültigen Antworten. Vor allem erwies sich die Vorstellung, dass sich Armut automatisch durch Wirtschaftswachstum beseitigen lasse, als falsch. Wachstum kann sogar zur Verschärfung von sozialen Ungleichgewichten beitragen, insbesondere in Ländern, in denen Arme keinen oder nur eingeschränkten Zugang zu Land, Kapital, sozialen Grunddiensten und zur Infrastruktur haben. Die Formel des *Washington Consensus*, dass Liberalisierung der Märkte, Privatisierung und makroökonomische Stabilität hinreichende Voraussetzungen für sozioökonomische Wohlfahrt seien, erwies sich als unzureichend. Mit dem *Washington Consensus* ist die Strategie von

### Ludgera Klemp

Dr. rer. pol.; Referentin für Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte im BMZ. Friedrich-Ebert-Allee 40, 53113 Bonn.

Ludgera.Klemp@bmz.bund.de

### Roman Poeschke

Dr. rer. soc.; Koordinator des Leistungsschwerpunkts Krisenprävention/Friedensentwicklung bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Dag-Hammarskjöld Weg 1–5, 65726 Eschborn.

roman.poeschke@gtz.de

„Weniger Staat ist mehr“ gescheitert.<sup>1</sup> Heute besteht allgemeiner Konsens darüber, dass es ohne „gute“ Politik und öffentliche Institutionen einschließlich der Demokratisierung gesellschaftlicher Machtverhältnisse keine nachhaltigen Problemlösungen geben kann. So entwickelte sich *Good Governance*<sup>2</sup> zu einem internationalen Referenzkonzept der Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Im Jahr 2005 finden herausragende entwicklungspolitische Ereignisse statt, die der Beseitigung der Armut, der Achtung der Menschenrechte, Demokratie und *Good Governance* höchste Priorität einräumen. Hierzu zählt der „Millennium + 5-Gipfel“ in New York (September 2005), der die Strategien zur Erreichung der acht Millenniumsziele auf den Prüfstand stellt. Die zu Grunde liegende *Millenniumserklärung*<sup>3</sup> erkennt *Good Governance* zur Erreichung der Millenniumsziele explizit an: „Das Recht der Menschen, in Würde und Freiheit – von Hunger, Furcht vor Gewalt, Unterdrückung oder Ungerechtigkeit – zu leben, wird am besten durch eine *demokratische Regierungsführung* auf der Grundlage des Willens des Volkes gewährleistet.“ Noch immer ist Armut eine der Hauptbedrohungen der Menschenrechte. Richtungweisend ist der Bericht des UN-Generalsekretärs zur Vorbereitung auf den Millennium + 5-Gipfel: „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle.“ Explizit greift er auf die Präambel der UN-Charta zurück und erklärt Schutz, Förderung und Gewährleistung der universellen Werte der Herrschaft des Rechts, der Menschenrechte und der Demokratie zu selbständigen Zielen.

Wichtige Auswirkungen in diesem Kontext gehen ebenfalls von dem Prozess zur Harmonisierung von Verfahren und Vorgehensweisen in der EZ aus, der mit der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* des DAC High Level Meetings (HLM) ein hohes Maß an

Verbindlichkeit erreicht hat (März 2005).<sup>4</sup> Die Mitglieder haben ihre Entschlossenheit bekräftigt, die nationale Eigenverantwortung durch die aktive Rolle der Partnerregierungen (country ownership) und Integration externer Mittel und Instrumente in nationale Prioritäten, Prozesse und Systeme (alignment) zu stärken. Beide Ziele sind mit effizienten und transparenten öffentlichen Institutionen (Finanz-, Haushaltspolitik), Reformprioritäten sowie armutsorientierten Strategien verknüpft. Ohne diese Voraussetzungen können die internationalen Bemühungen, Mittel für den Haushalt der Partnerregierungen zu vergeben, nicht erfolgreich sein. Ziel ist, Wirksamkeit und Kohärenz von EZ durch stärkere Koordinierung und effiziente Verknüpfung von bi- und multilateraler sowie europäischer Hilfe zu erhöhen sowie den Aufbau von kostspieligen administrativen Parallelstrukturen (Transaktionskosten) zu vermeiden.

Die gemischte Bilanz der EZ im Hinblick auf ihre Wirksamkeit führte dazu, dass den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den Kooperationsländern stärkere Aufmerksamkeit gewidmet wird.<sup>5</sup> In der Debatte um die politische Dimension von Entwicklung wurde der Begriff der so genannten „*poor performers*“ geprägt; ein Begriff, der sich auf die schwache Handlungs- und Funktionsfähigkeit eines Staates bezieht, wobei diese mit Ressourcenarmut des jeweiligen Landes oder Reformunwilligkeit von Eliten zusammenhängen kann. Trotz Finanztransfers und Beratungsleistungen waren in vielen Fällen nur sehr moderate Fortschritte festzustellen – teilweise verschlechterten sich sogar die Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit. So war und ist in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern das politische System von Klientelismus und Patronage geprägt. Politische Eliten streben nach eigener Herrschaftssicherung und bedienen die Interessen der eigenen Klientel. Damit werden Effektivität, Effizienz staatlichen

*Die Autorin und der Autor vertreten ihre persönliche Meinung und nicht die ihrer Institutionen.*

<sup>1</sup> Vgl. The Worldbank, World Development Report 1997: The State in a Changing World, Washington, D. C. 1997.

<sup>2</sup> Der Begriff wird im Deutschen oft mit „gute Regierungsführung“ übersetzt, was aber zu kurz greift.

<sup>3</sup> Verabschiedet auf der Millenniums-Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2000.

<sup>4</sup> Die deutsche EZ unterstützt die Aktivitäten des Entwicklungsausschuss der OECD und des DAC (Development Assistance Committee). Auf hochrangigen Foren in Rom (2003) und Paris (2005) befassten sich die bi- und multilateralen Geber mit der Qualität der Hilfe und der Steigerung ihrer Wirkungen.

<sup>5</sup> Ein wichtiger Schritt auf internationaler Ebene war dabei die 1998 erschienene Weltbankstudie *Assessing Aid*.

Handelns und Gemeinwohlorientierung Partikularinteressen nachgeordnet – unter diesen Bedingungen konnte und kann EZ wenig bewirken.

## Good Governance und Individuum

Vor dem dargestellten Hintergrund gibt es kaum einen bi- oder multilateralen Geber, der nicht „*Good Governance*“ fordert und fördert. Die Schwäche staatlicher Institutionen, allgemeines Staatsversagen und Staatsverfall haben den bekannten amerikanischen Wissenschaftler Francis Fukuyama zu seiner Publikation „*State building*“ veranlasst. Für den Autor sind Aufbau und Stärkung öffentlicher Institutionen strategisch bedeutender als die einseitige Fokussierung auf Dienstleistungen, Infrastruktur oder andere Governance-Leistungen. Ein normativ geprägtes Verständnis von „*Governance*“ bezieht sich auf die Art und Weise, wie politische Entscheidungen getroffen, Politik formuliert und implementiert werden. *Governance* beschreibt eben nicht nur staatliches Handeln, sondern politische Prozesse, die von der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor mitgestaltet werden. Hierzu zählen auch (kollektive) Selbsthilfepotenziale der Bevölkerung, die im Rahmen von traditionellen und informellen Strukturen zur Entfaltung gelangen bzw. subsidiär zur Erfüllung von Bedürfnissen und Interessen durch den Staat mobilisiert werden können.

In Erweiterung von Ansätzen, die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung wie staatliche Managementkapazitäten in den Vordergrund stellen, liegt diesem umfassenderen Verständnis von *Good Governance* das Leitbild eines *demokratischen Rechtsstaates* zu Grunde, basierend auf dem Recht eines jeden Menschen, Rechte zu haben (individuelle und kollektive Menschenrechte) und über öffentliche Angelegenheiten mitbestimmen zu können – ohne Ansehen von Geschlechts-, sozialer, ethnischer, kultureller und religiöser Zugehörigkeit. Auch werden Menschenrechte weiterentwickelt und durch Grundsatzdokumente präzisiert, wie das Recht auf Bildung und Gesundheit. „Gut“ bezieht sich auf die Qualität von Prozessen und Institutionen sowie den verantwortungsvollen Einsatz von Macht und Ressourcen für die Bereitstellung/Sicherung öffentlicher Güter und Dienstleistungen für

eine nachhaltige Entwicklung, die allen Bevölkerungsgruppen zugute kommt.<sup>16</sup>

Grundsätzlich müssen Institutionen und Organisationen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben transparent, effizient, rechenschaftspflichtig, unabhängig von politischer Einflussnahme und frei von Korruption sein. Für die Bewertung der Qualität von staatlichen Institutionen und der damit verbundenen Legitimität des öffentlichen Sektors gibt es zentrale Orientierungspunkte (*benchmarks*), die zugleich Handlungsfelder der EZ im Sinne der Förderung von personeller, institutioneller und gesellschaftlicher Kapazität sind:

Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte;<sup>17</sup>

Rechtsbindung staatlichen Handelns;

Festlegung von Rechenschaftspflichtigkeit;

Transparenz und Kontrolle des öffentlichen Sektors;

Garantie politischer Teilhaberechte der Zivilgesellschaft;

Geschlechtergleichheit und *gender mainstreaming*;

Förderung des sozialen Zusammenhalts und staatsbürgerliche Integration aller Bevölkerungs- und Volksgruppen;

Konsensorientierung bei demokratischen Bedingungen und Verfahren;

Gemeinwohlorientierung und Armutsminderung;

Sicherung von makroökonomischer Stabilität, eines breitenwirksamen (*pro-poor growth*), ökologisch nachhaltigen Wachstums;

Effizienz und Qualität öffentlicher Dienstleistungen und beim Schutz öffentlicher Güter;

<sup>16</sup> Vgl. BMZ, *Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. BMZ Spezial Nr. 44, Bonn 2002.

<sup>17</sup> Vgl. dass., *Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004–2007 – Menschen haben ein Recht auf Entwicklung*, Bonn, Juli 2004.

Prävention von Krisen und Konflikten (Dialogforen);

gewaltfreie Lösung von Krisen und Konflikten – auch mit Nachbarstaaten sowie

Erfüllung internationaler Verpflichtungen (regionale und internationale Strukturpolitik).

Für Bürgerinnen und Bürger ist ein funktionierender demokratischer Staat dadurch erfahrbar, dass sie in der Öffentlichkeit und Privatsphäre vor Gewalt, Willkür, gewalttätigen Konflikten und Kriegen geschützt sind, ein menschenwürdiges Dasein führen, Zugang zu Trinkwasser haben, Kinder nicht an heilbaren Krankheiten sterben, Mädchen und Jungen zur Schule gehen, Frauen und Männer gleiche Rechte und Chancen haben, Regierungen mit Zustimmung der Bevölkerung an der Macht sind, Menschen das Recht haben, sich zu organisieren und an politischen Meinungs- und Entscheidungsprozessen mitzuwirken, die Presse frei und unabhängig berichten kann. Wenn dem so ist, kann von einer hohen Legitimität, Funktions- und Leistungsfähigkeit des Staates gesprochen werden – eben von *Good Governance*. Gemeint ist damit nicht nur Staatsführung im engeren Sinne, sondern die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und die Übernahme von Verantwortung für formale und informelle Regeln: „Governance refers to the formation and stewardship of the formal and informal rules that regulate public realm, the area in which state as well as economic and societal actors interact to make decisions.“<sup>18</sup> Die Frage ist, welche handlungsleitenden Prinzipien und Erkenntnisse für die EZ in diesem Kontext zu beachten sind.

**Demokratische Institutionen betrachten Menschen als Träger von Rechten:** Die Qualität staatlicher Institutionen kann aus verschiedenen Perspektiven höchst unterschiedlich bewertet werden. Der Staat definiert auf der Grundlage seines Gewaltmonopols Normen, Regeln, Gesetze und verteilt damit Rechte, Freiheiten sowie Rollen der gesellschaftlichen Mitglieder. Gleichzeitig ist er mit der Ausübung allgemeinverbindlicher Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungs-

funktionen betraut und mit Sanktionsmitteln zur Durchsetzung der nach festgelegten Regeln getroffenen Entscheidungen ausgestattet. In welcher Art und Weise er dies tut und welche Ziele er hierbei verfolgt, hat für die Menschen praktische Konsequenzen. Ein Staat mit monokulturellem Charakter repräsentiert nur Teile einer ethnisch-kulturell heterogenen Bevölkerung und erzeugt direkte und indirekte Formen von Diskriminierung; ein patriarchaler Staat erzeugt Geschlechterungleichheit, ein klientelistischer Staat verstärkt die soziale Ungleichheit und Armut. Demokratische Institutionen hingegen betrachten Frauen und Männer aller Volksgruppen als Träger individueller und kollektiver Menschenrechte. In dem Maße, in dem es Staat und öffentlichen Institutionen gelingt, ethnisch-kulturelle Vielfalt und Geschlechtergleichheit wirkungsvoll zu verankern, werden Menschenrechte gestärkt und Konflikte gemindert.

Für „state building“ gibt es keine **Blaupausen**. Vor allem führt das „Wie im Westen – so auf Erden“ (Wolfgang Sachs) zu keinen nachhaltigen Lösungen. Bei Reform und Wiederaufbau des Staates wurden oft „westliche“ Modelle und Standards zu Grunde gelegt. Diese können jedoch nur mäßigen Erfolg in Gesellschaften mit einer anderen Geschichte und Kultur haben. Oftmals ist der moderne Staat, so wie er in der westlichen Welt verstanden wird, in weiten Teilen einzelner Länder de facto nicht präsent oder bleibt ein nicht funktionierender Fremdkörper. Die Durchsetzung hierarchischer Zentralstaaten hat in vielen Fällen zu sozialen Desintegrationsprozessen geführt und die ungleiche Verteilung von Einkommen und Zugang zu Dienstleistungen nicht verändert. Die Landbevölkerung hat oftmals keinen Zugang zu den sozialen Grunddiensten des Staates (Gesundheit, Bildung, Justiz, Infrastruktur). Dies bedeutet jedoch nicht, dass es herrschaftsfreie Räume und ein Machtvakuum gibt.

Der Aufbau des Staates hängt in starkem Maße von historischen, politischen, ökonomischen und soziokulturellen Faktoren eines jeweiligen Landes ab. Öffentliche Institutionen verändern sich, werden reformiert und neu geschaffen, sodass „state building“ auch immer „work in progress“ ist. Beispielhaft hierfür steht die neue öffentliche Institutionalität, die Frauenorganisationen in den vergangenen 30 Jahren weltweit erstritten haben,

<sup>18</sup> Goran Hyden, *Operationalizing Governance for Sustainable Development*, in: Jamil E. Jresat (Hrsg.), *Governance in Developing countries*, Köln 2002.

um geschlechterspezifische Diskriminierung und Gewalt abzubauen und Frauen den gleichberechtigten Zugang zu Ressourcen sowie politischen Ämtern zu sichern. Dazu zählen Frauenministerien, nationale Beiräte für Geschlechtergleichheit, Einheiten für *gender mainstreaming* in Sektorinstitutionen, Frauenbeauftragte und Frauenkommissariate bei der Polizei. Ähnliches trifft auch auf andere Bereiche zu (Menschenrechte, Armut, Umwelt, Handel), wobei sich in diesen Bereichen internationale Normbildungsprozesse und Vernetzung und völkerrechtlich verbindliche Abkommen dynamisierend auswirken. Heute existieren auch mehr Institutionen, welche die Macht des Staates eingrenzen und kontrollieren: Rechnungshöfe, Ombudsstellen, Korruptionskontrollstellen, „Watchdog“-Organisationen der Zivilgesellschaft (z. B. Initiativen zur Kontrolle der Fiskalpolitik u. a. in Ecuador<sup>9</sup>) und Organisationen für politische Teilhabe (partizipative Haushaltsplanungsinitiativen in Lateinamerika).

**Koordinierung und Zusammenarbeit mit traditionellen/informellen Systemen:** In vielen Ländern können die wachsenden Anforderungen an Institutionen nicht allein durch bestehende „moderne“ Institutionen übernommen werden. Ein institutioneller Rahmen kann auch informell sein. Selbst in Somalia, wo staatliche Strukturen zusammengebrochen sind und lokale Kriege geführt werden, ermöglichen traditionelle Systeme und Zusammenschlüsse der Zivilbevölkerung das Überleben der Menschen. In vielen Ländern erbringen diese Systeme funktionale Äquivalente von *Governance*-Leistungen. Dies betrifft die politische Selbstverwaltung, Justiz, soziale Sicherheit, die Umsetzung von traditionellem Wissen in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft und Umwelt sowie den informellen Wirtschaftssektor. Beispielsweise hat Somaliland, das über eine gewählte Verwaltung verfügt, explizit das clan-basierte *Governance*-System anerkannt.<sup>10</sup> In Ruanda unterstützen Nachbarschaftsgerichte die staatliche Justiz bei der juristischen Aufarbeitung des Genozids.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Vgl. [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec) und [www.gtzecuador.org](http://www.gtzecuador.org).

<sup>10</sup> Vgl. The World Bank, *Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics*, Washington, D. C., January 2005.

<sup>11</sup> Vgl. Jean-Paul Kimoyo u. a., *Supporting the Post-Genocide Transition in Rwanda*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, December 2004.

Wo der Staat versagt oder nicht präsent ist, erfüllen traditionelle Systeme grundlegende Funktionen auf lokaler Ebene. Strategisch geht es um die Anschlussfähigkeit von modernen und traditionellen/informellen Systemen, wobei diese über ein ausreichendes Maß an Legitimität und Repräsentativität verfügen müssen.<sup>12</sup> Auch in traditionellen Systemen kommt es zu Amtsmissbrauch, Patronage, Menschenrechtsverletzungen, Geschlechterdiskriminierung und Gewalt gegen Frauen. Ansätze zur Rekonstruktion, Demokratisierung und Reform von traditionellen Institutionen werden in einigen Ländern verfolgt (z. B. in Sierra Leone, Ruanda, Guatemala).

## Staatszerfall und Wiederaufbau

Historisch betrachtet sind leistungsfähige Staaten mit funktionierendem Gewaltmonopol eher ein neues Phänomen. Dennoch wurden sie schnell zum normativen Standard des internationalen Systems. Die europäische Staatenordnung, die in den vergangenen Jahrhunderten entstand, umfassende Dekolonisierungsprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg und das im Rahmen der Vereinten Nationen konsolidierte internationale Staatensystem etablierten eine Sichtweise, die geographische Einheiten, staatliche Zugehörigkeit und politische Verantwortung stets in eindeutiger Beziehung zueinander setzte. Über und durch Staaten sollen Sicherheit und Wohlfahrt der Bevölkerung gestaltet und abgesichert werden; zugleich sind sie die Akteure der internationalen Strukturpolitik. Undemokratische, instabile oder schwache Staaten stellen für die internationale Gemeinschaft eine Herausforderung dar. Zum einen, weil sich die internationale Gemeinschaft auf die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele geeinigt hat, zum anderen, weil die Bedeutung regionaler und internationaler Kooperationen zur Lösung von grenzüberschreitenden Problemen/Konflikten weiter wächst (Migration, Waffen, Drogen, Wasser, Klima, Handel, Schulden).

In einer Vielzahl von Entwicklungs- und Transformationsländern können die politischen Verhältnisse als instabil und schwach bezeichnet werden. Hierzu hat sich in den letzten Jahren eine Debatte über fragile Staa-

<sup>12</sup> Vgl. UNECA, *Monitoring Progress Towards Good governance. The African Governance Report. National Country Report for South Africa*, July 2002.

ten entwickelt.<sup>13</sup> Diese Gruppe umfasst Staaten, die im besonderen Maße durch Krisen oder Konflikte geprägt sind – mit gravierenden Folgen für die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Staates sowie die Überlebenssicherung der Bevölkerung.

Die Definition dessen, was fragile Staaten sind, ist sowohl in der Wissenschaft als auch der Entwicklungspolitik nicht einheitlich gelöst (Weltbank, OECD-Entwicklungsausschuss). Darüber hinaus hat die Wissenschaft zu einem babylonischen Sprachgewirr beigetragen.<sup>14</sup> International hat sich der Begriff „fragile states“ durchgesetzt, der mit folgenden Phänomenen verknüpft ist:

**Abnehmende staatliche Legitimität nach innen und außen:** Dies bezieht sich auf die interne Akzeptanz von Regierungen bei BürgerInnen sowie ihre Akzeptanz in der internationalen Gemeinschaft. Bekanntes Beispiel für eine Regierung mit geringer interner und externer Legitimität ist z. B. Liberia unter Präsident Charles Taylor.

**Abnehmende Handlungs- und Funktionsfähigkeit eines Staates:** Defizite in den Kernfunktionen des Staates sind Merkmale für fragile Staatlichkeit. Die unzureichende Gewährleistung physischer Sicherheit für die BürgerInnen, die mangelhafte Bereitstellung von sozialen Grunddiensten trifft auf zahlreiche Länder zu, z. B. auf Staaten, die nur Teile ihres Staatsgebietes kontrollieren und damit nur in Teilen funktions- und handlungsfähig sind (Kolumbien, Sri Lanka und Sudan).

**Schwacher gesellschaftlicher Zusammenhalt:** Die Existenz unterschiedlicher religiöser, ethnischer, kultureller oder sonstiger Identitäten innerhalb eines Nationalstaats ist in den meisten Ländern die Regel. Eine Gemeinwohlorientierung, die sich auf die ge-

samte Gesellschaft in einem Staat bezieht, existiert meist nicht, da der Staat eher als Ressource betrachtet wird, die für die Befriedigung der Interessen der eigenen Volksgruppe – zu Lasten anderer Gruppen – genutzt wird.

**Destabilisierung von Nachbarstaaten/-regionen oder der internationalen Gemeinschaft:** Die Relevanz dieser Dimension wird vor allem seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 deutlich und ist Ursache für die aktuelle Beschäftigung der internationalen Politik mit fragilen Staaten, wie z. B. mit Somalia, Afghanistan oder die Große-Seen-Region Zentralafrikas.

Vor dem Hintergrund dieser Merkmale lassen sich verschiedene Entwicklungstendenzen innerhalb von Staaten unterscheiden, wobei die Trennlinien zwischen den Trends durchlässig sind. Auf viele fragile Staaten trifft zu, dass Menschenrechtsverletzungen und privatisierte Gewalt (noch) verbreitet sind sowie völkerrechtlich verbindliche Abkommen und Verträge nicht eingehalten werden.

Während des Ost-West-Konfliktes war Entwicklungspolitik ein Instrument der Außenpolitik mit der Folge, dass in zahlreichen Fällen klientelistische Herrschaft stabilisiert wurde. Damit hat sie zur Verstärkung struktureller Ursachen von Ungleichheit und Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen – und damit auch zu mehr Instabilität – beigetragen. In vielen Fällen fand diese Stabilisierung klientelistischer Herrschaft aus Unkenntnis der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen statt. Zum Teil aber wurde dies aufgrund eigener übergeordneter politischer Interessen in Kauf genommen bzw. gezielt genutzt. Ein bekanntes Beispiel ist Zaire, die heutige Demokratische Republik Kongo unter dem Präsidenten Mobutu.

## Neue Wege der EZ

Die Millenniumserklärung, der MDG-Prozess, die Harmonisierungsagenda und politische Visionen von einem Leben in größerer Freiheit haben Bewegung in die entwicklungspolitische Landschaft gebracht. Diese Prozesse sind mit einem erheblichen Defizit an „guten“ Institutionen konfrontiert. Zugleich haben sich bi- und multilaterale Geber darauf geeinigt, sich aus der EZ in fragilen Staaten nicht zurück zu ziehen (stay en-

<sup>13</sup> Vgl. Ulrich Schneckener (Hrsg.), *States at Risk*, Berlin 2004; Tobias Debiel/Stephan Klingebiel/Andreas Mehler/Ulrich Schneckener, *Zwischen Ignorieren und Intervention – Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten*, Policy Paper 23, Bonn 2005.

<sup>14</sup> Allein in der deutschsprachigen Debatte kursieren die Begriffe „Staatszerfall“ und „Staatsversagen“ und als umfassendere Begriffe „erodierende Staaten“, „schwache Staaten“ und „zerfallende Staaten“. Nimmt man den englischsprachigen Diskurs hinzu, wird die Debatte durch „*failing states*“, „*weak states*“, „*disintegrating states*“, „*poor performing states*“ oder „*states at risk*“ noch unübersichtlicher.

gaged).<sup>15</sup> Ein Schlingerkurs mit „*bad performers*“ hatte eine hohe Volatilität der Hilfe und sog. EZ-Waisen zur Folge (aid orphans). Dies soll in Zukunft durch Geberkoordinierung verhindert werden. Die Umsetzung der Agenden kann nachhaltig nur gesichert werden, wenn es gelingt, entsprechende Institutionen aufzubauen, die über ein hohes Maß an Kapazität und Legitimität verfügen. Für Fukuyama ist „*state building*“ und „*institution building*“ in der institutionellen Vielfalt eine der wichtigsten Aufgaben der Weltgemeinschaft, weil schwache und gescheiterte Staaten nicht in der Lage sind, gesellschaftliche Probleme zu lösen und Konflikte konstruktiv mit friedlichen Mitteln zu bewältigen. Vor allem müssen Staaten daran gemessen werden, ob sie Gesellschaften auf demokratische Weise zusammenhalten.

**Wiederherstellung der Legitimität:** Institutionelle Schwächen oder der Zusammenbruch staatlicher Strukturen erfordern die Bereitschaft zur Unterstützung von Reform- und Wiederaufbauprozessen über lange Zeiträume. Hierzu zählen multilaterale und politikfeldübergreifend Interventionen in fragilen Staaten (*whole of government approach*), um den komplexen Herausforderungen gerecht zu werden. Ein Beispiel ist das Zusammenwirken von Militär mit zivilem Engagement zur Stabilisierung und Konsolidierung von Staaten (z. B. die gemeinsamen Wiederaufbauteams in Afghanistan). Das Handlungsfeld der Reform des Sicherheitssektors ist weiterzuentwickeln, um der Bedeutung von Militär und Polizei in fragilen Staaten Rechnung zu tragen. In vielen Ländern zählen diese Institutionen zu den korruptesten und sind für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich. Auch muss der nationale und internationale Privatsektor mehr Verantwortung übernehmen (*Corporate Social Responsibility Standards* für Unternehmen in fragilen Staaten). Schließlich sollte EZ der Prävention von politischer und sozialer Instabilität stärkere Aufmerksamkeit widmen, wobei bereits neue Handlungsansätze verfolgt werden.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Auf OECD-DAC-Ebene werden von den Mitgliedern in einem gemeinsamen Prozess Prinzipien für „Good international engagement in fragile states“ (Fragile States Group) entwickelt, die in Pilotländern erprobt werden. Der Prozess soll 2006 mit der Verabschiedung der Prinzipien auf einer hochrangigen Konferenz abgeschlossen werden.

Die oft vorhandene Förderung sozialer Grunddienste (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur) in den Kooperationsländern eröffnet wichtige Zugänge in fragilen Staaten. Auch höhere Investitionen in die Sekundarschulbildung wirken sich positiv auf Veränderungspotenziale aus (*turnarounds*), da sie zur Herausbildung einer „kritischen gesellschaftlichen Masse“ beitragen.<sup>17</sup> Über bestehende Strukturen der Zusammenarbeit – insbesondere auf dezentraler Ebene und mit nichtstaatlichen Organisationen – können institutionelle Vielfalt, die Koordinierung und Kooperation zwischen Handlungsebenen und Systemen sowie Dialog- und Konfliktlösungsmechanismen unterstützt werden.

Ein weiterer strategischer Ansatzpunkt ist die Förderung regionaler (länderübergreifender) Kooperation. Vor dem Hintergrund destabilisierender Auswirkungen auf Nachbarregionen gewinnen regionale Sicherheits- und Kooperationsarchitekturen an Bedeutung. Insbesondere in Subsahara-Afrika gibt es eine Reihe von supranationalen Organisationen und Initiativen, die in den Bereichen Frieden und Sicherheit tätig sind, wie z. B. das politische Frühwarnsystem der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) am Horn von Afrika. In Mittelamerika verfolgt der „Proceso Puebla“ ähnliche Wege, um die Probleme der Migration und der Rechte von Migranten zu stärken.

**Gesamtinteresse der Bevölkerung versus „ownership“ Einzelner und Schattenmächte:** In fragilen Staaten existiert meist ein „*ownership*“ und ein Interesse an der Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft, wobei die externe Unterstützung oft sogar die Haupteinnahmequelle der Regierungen darstellt. Allerdings repräsentieren staatliche Eliten meist nur bestimmte Interessengruppen und verfügen nicht über Legitimität und Akzeptanz bei der Bevölkerung. Die Tatsache, dass in einigen Ländern „*country ownership*“ und „*alignment*“ aufgrund der politischen Rahmenbedingungen nicht möglich sind, wirft Fragen auf: Wer sind die Partner in

<sup>16</sup> Vgl. BMZ, Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen EZ, Bonn, April 2005 (Entwurf).

<sup>17</sup> Vgl. Lisa Chauvet/Paul Collier, *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, Oxford, January 2004.

Ländern mit reformunwilligen und delegitimierten Staatsführungen? Kennzeichnend für einige Länder ist die Existenz illegitimer politischer Strukturen, von Parallel- und Schattenmächten (Militär, Paramilitär, mafiose Netzwerke), die Institutionen, Ämter, Parlamente und Rechtssprechung mit ihrem Geflecht durchziehen. Klientelismus, Ämterpatronage und Korruption sind Ausdruck der privaten Aneignung und des Missbrauchs öffentlicher Institutionen und Ressourcen – mit schwerwiegenden Folgen für das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft. Wenig diskutiert ist, dass Veränderungen und Reformen immer auch Widerstand oder Blockaden bei denen produzieren, die als „Warlords“, Gewaltakteure oder korrupte Eliten zu den Verlierern dieser Prozesse werden.

Fest steht, dass Strategien, die nur an Symptomen ansetzen, zu keinen dauerhaften Lösungen führen, sondern vielmehr integrierte Handlungsstrategien erforderlich sind, die auf umfassenden politisch-ökonomischen Analysen der jeweiligen Machtverhältnisse und Akteure basieren.

Weiterhin sind Einführung und Umsetzung von verbindlichen Vereinbarungen und Kooperationsmechanismen wie Menschenrechtsstandards, Korruptionsbekämpfung, Herkunftsnachweis von Holz und Diamanten (conflict commodities) sowie Unternehmensstandards für extraktive Industrien (z. B. Erdölförderung) von zentraler Bedeutung. Diese Initiativen können bei internationaler Einforderung – durch Regierungen und Zivilgesellschaft – einen hohen Grad an Verbindlichkeit entwickeln. Schattenmächte werden entweder durch Druck zur Einhaltung internationaler Standards verpflichtet oder bei Nichteinhaltung mit Sanktionsmaßnahmen belegt.

**Demokratie- und Legitimitätsdefizite überwinden:** Auch dort, wo sich formale Demokratien konsolidiert haben, stellt sich die Frage, wie offen und demokratisch (inklusive) diese Demokratien sind. Trotz mancher Fortschritte werden in Ländern die schwachen Fundamente der Demokratie, die geringe Tiefe und Reichweite von Partizipation sichtbar. In Lateinamerika wird das Phänomen der so genannten „gescheiterten Präsidentschaften“ (*failed presidencies*) und des „lateinamerikanischen Dreiecks“ beobachtet – bestehend aus Demokratie, Armut und sozialer Ungleichheit.<sup>18</sup>

Als „schwarzes Loch“ bezeichnet der UN-Bericht zur „Entwicklung in der arabischen Welt“ die Exekutive (*Arab Human Development Report 2005*). Die Autoren des Berichtes sehen keine ernsthaften Reformansätze zur Demokratisierung der politischen Machtverhältnisse. Dennoch halten in Umfragen viele Menschen Demokratie für besser als jede andere Regierungsform und wollen sich dafür einsetzen, wie z. B. die Kifaya in Ägypten (Genug-Bewegung). Trotz der zahlreichen ungelösten Konflikte und Kriege gibt es in Subsahara-Afrika eine Aufbruchstimmung, die sich mit neuen Perspektiven für Demokratie, Regionalorganisationen und Mechanismen für die gewaltfreie Bewältigung von Konflikten verbindet.

## Schlussbemerkungen

Für die Erreichung der epochalen Ziele bedarf es zusätzlicher Ressourcen und Eigenanstrengungen aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft. Hierzu zählen die massive Reduzierung der weltweiten Ausgaben für Militär und Rüstung, die Notwendigkeit zur Gestaltung der Globalisierung und die Sicherung globaler ökologischer Nachhaltigkeit (internationale Strukturpolitik). Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten sind drei Aspekte zentral: *erstens* die (Wieder)herstellung der Legitimität politischer Entscheidungsträger durch Förderung der Menschenrechte, Demokratie und *Good Governance*; *zweitens* die Förderung sozialer Grunddienste als Beitrag zur Umsetzung der kollektiven Menschenrechte sowie *drittens* die Reintegration der jeweiligen Staaten in die internationale Gemeinschaft.

Trotz aller Skepsis ist die Hoffnung auf substanzielle Beiträge der EZ zu den epochalen Zielen nicht ganz unbegründet. EZ allein kann Kriege, Konflikte, Staatsversagen oder den Zusammenbruch von Staaten nicht verhindern. Allerdings kann und wird sie in diesen Ländern substantiell dazu beitragen, dass Recht „herrscht“, dass demokratische Prinzipien und Werte verankert und die Rechte aller Menschen geachtet werden.

<sup>18</sup> Vgl. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*, Buenos Aires 2004.