

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



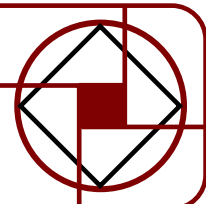
Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005

Erodierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation

Dokumentation der Veranstaltung vom 16. März 2005 in Berlin



SLE SEMINAR FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG



HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät

Schriftenreihe des Seminars für Ländliche Entwicklung



Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005

Erodierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation

Dokumentation der Veranstaltung vom 16. März 2005 in Berlin

ReferentInnen:

Dr. Ludgera Klemp
Dr. Stefan Mair
Dr. Antonie Nord
Dr. Volker Riehl
Marcus Sack

Veranstalter:

Seminar für Ländliche Entwicklung
Humboldt Universität zu Berlin &
Heinrich-Böll-Stiftung

Durchführung und Moderation:

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des
43. Jahrgangs des Seminars für
Ländliche Entwicklung (SLE)

Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung)
Publication Series by Centre for Advanced Training in Rural Development

Herausgeber/
Editors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung
Humboldt-Universität zu Berlin
Hessische Str. 1-2, 10099 Berlin,
Telefon: +49-(0)30-2093 6900
Fax: +49-(0)30-2093 6904
E-mail: sle@agrار.hu-berlin.de
Internet: www.berlinerseminar.de

Redaktion/
Managing Editor Michael Scholze
Seminar für Ländliche Entwicklung

Vertrieb/
Distributors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung
E-mail: sabine.doerr@agrار.hu-berlin.de

Copyright 2005 by SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

ISBN 3-936602-19-0

Nr. in SLE-Schriftenreihe S 215 (3)

Download unter: www.berlinerseminar.de (Publikationen)

Vorwort

Zum fünften Mal fanden vom 14. bis zum 17. März 2005 die Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, veranstaltet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Wie in den vergangenen Jahren wurden von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis aktuelle Themen der Entwicklungspolitik diskutiert:

- Kooperation mit Ankerländern – Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?
- In Sicherheit investieren? – Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus
- Erodierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation
- Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?

Die Veranstaltungen wurden von Stipendiatinnen und Stipendiaten der HBS sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 43. Jahrgangs des SLE engagiert vorbereitet und moderiert. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind inzwischen ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die Zusammenarbeit mit der HBS, welche auch in diesem Jahr die Räumlichkeiten und finanziellen Mittel zur Verfügung stellte, erleichterte einen guten Kontakt zur entwicklungspolitischen Praxis.

Der vorliegenden Band dokumentiert die Beiträge der Referentinnen und Referenten. Darüber hinaus sind die wichtigsten Stränge der lebhaften und zum Teil kontroversen Diskussionen zusammengefasst. Wir freuen uns, die vielen interessanten Anregungen, welche die vier Veranstaltungstage allen Beteiligten boten, einer breiteren Fachöffentlichkeit zugänglich machen zu können.

An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum guten Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2005 beigetragen haben.

Dr. Karin Fiege (SLE)

Klaus Linsenmeier (HBS)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Erodierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation	8
1.1 Einführung in die Thematik.....	8
1.2 Welche Ursachen können zur Erosion von Staaten führen, und welche Argumente sprechen für bzw. gegen eine Intervention? (von Dr. Stefan Mair).....	10
1.3 Hintergrund und internationale Prozesse im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten (von Dr. Ludgera Klemp).....	13
1.4 Kooperationen der Heinrich-Böll-Stiftung in/mit erodierenden Staaten und ihre Ziele (von Dr. Antonie Nord)	18
1.5 Welche spezielle Rolle spielen Kirche und ihre Partnerorganisationen in von Staatszerfall betroffenen Regionen? (von Dr. Volker Riehl).....	22
1.6 Praktische Probleme und Herausforderungen der Arbeit in erodierenden Staaten (von Marcus Sack).....	25
1.7 Zusammenfassung der Diskussion	28
2 Kurzbiografien der ReferentInnen	35

Abkürzungsverzeichnis

APRM	African Peer Review Mechanism
AU	African Union
APSA	African Peace and Security Architecture
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
DFID	(United Kingdom) Department for International Development
DRK	Demokratische Republik Kongo
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
ECOWAS	Economic Community of West African States
EL	Entwicklungsland
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FES	Friedrich Ebert Stiftung
GOVNET	DAC Network on Good Governance and Capacity Development
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
IGAD	Intergovernmental Authority for Development
LAP	Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships

LICUS	Low Income Countries under Stress
LRA	Lord Resistance Army
MDG	Millennium Development Goal
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO	Non Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SADC	Southern African Development Community
SLE	Seminar für Ländliche Entwicklung
SPA	Strategic Partnership with Africa
SWP	Deutsches Institut für internationale Politik – Stiftung Wissenschaft und Politik
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
USA	United States of America
VN	Vereinte Nationen

1 Erodierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation

Vorbereitungs- und Moderationsteam: *Markus Fiebiger, Dr. Karin Fiege, Jessica Frühwald, Michael Scholze, Harald Sterly, Azani Diana Tschabo, Luzie Verbeek, Jacqueline Were und Christine Werthmann*

1.1 Einführung in die Thematik

Unter *erodierenden* oder *erodierten* Staaten versteht man Länder, die durch eine krisenhafte Entwicklung ihrer staatlichen Strukturen gekennzeichnet sind. Die Erosion des Staates ist eine Folge innerer und äußerer Prozesse, welchen eine Vielfalt von Ursachen vorangehen kann. Charakteristisch ist, dass der Staat seine Aufgaben hinsichtlich Legislative, Judikative und Administrative nur noch dürftig oder gar nicht mehr ausführt. Besonders seine Kernfunktionen, die Gewährleistung von Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt, sind geschwächt oder zerstört. Zu unterscheiden ist, dass bei *erodierenden Staaten* die Steuerungsfähigkeit des Staates stark eingeschränkt ist, während sie bei *erodierten Staaten* überhaupt nicht mehr greift.

Ist man sich auf internationaler Ebene über die Merkmale *erodierender* oder *erodierter* Staaten einig, so kann man dies nicht über das themenspezifische Vokabular behaupten. Abhängig von Kontext und Organisation werden eine Vielzahl unterschiedlicher Kategorisierungssysteme und Begriffe für diese Länder verwendet. Die nun aufgeführten Bezeichnungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern möchten nur einen kleinen Einblick in die Begriffskomplexität geben. Neben *erodierenden* und *erodierten Staaten*, spricht man im deutschen Sprachraum auch oft von *zerfallenden* oder *zerfallenen Staaten*. Diplomatischere Begriffe wären *fragile* oder *prekäre Staatlichkeit*. Im Englischen wiederum spricht man von den so genannten *failing, failed states* oder auch *poor performers*. Auch hier findet man höflichere Formen, wie z.B. den Begriff *Low Income Countries under Stress (LICUS)* von der Weltbank.

In der öffentlichen entwicklungspolitischen Debatte spielten die *erodierenden* oder *erodierten Staaten*, die so genannten *bad performers*, bislang eine untergeordnete Rolle. Vielmehr konzentrierte sich die staatliche Entwicklungszusam-

menarbeit (EZ) auf die vergleichsweise funktionierenden Staaten, die so genannten *good performers*. Im Gegensatz zu den *bad performers* sind sie in der Lage, die Konditionen, die mit einer Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verknüpft sind, zu erfüllen.

Das Phänomen der erodierenden oder erodierten Staaten ist kein neues. Seit Staaten existieren, zerfallen manche und wiederum neue entstehen. Ein gehäuftes Auftreten jedoch kann man seit den neunziger Jahren beobachten, insbesondere in Sub-Sahara Afrika. Über die Ursachen ist sich die Fachwelt uneinig. Sicherlich spielt das Ende des kalten Krieges eine Rolle, da die Einflussnahme der unterschiedlichen Pole auf die ärmeren Länder nun an Wichtigkeit verloren hatte. Damit schwanden auch stabilisierende Kräfte.

Das ist aber nicht der einzige Grund weshalb dieses Thema in den letzten Jahren einen Schwerpunkt in der entwicklungspolitischen Diskussion bildet. Die Ereignisse des 11.09.2001 ließen eine neue politische Wahrnehmung und ein neues politisches Problembewusstsein entstehen. Dies spiegelt sich auf der ersten Seite der *National Security Strategie* der USA wider, in der die weltweite Bedrohung von Frieden und Freiheit nicht von Staaten ausgeht, die erobern, sondern von denen, die zerfallen. Diese Problematik wurde in die Sicherheitsstrategien vieler Staaten aufgenommen und mit den Schlagwörtern Terrorismusbekämpfung und Migrationsflut betitelt.

Neben vielfältigen internen Problemen, von denen in erster Linie die Zivilbevölkerung betroffen ist, bergen solche Länder auch ein erhebliches Destabilisierungspotential für ganze Regionen. Ebenso stellen sie eine Gefährdung der internationalen Ordnung dar, die sich z.B. in organisierter Kriminalität über Staatsgrenzen hinweg widerspiegelt. Es wird befürchtet, dass von diesen Ländern Tendenzen zu „neuen Kriegen“ ausgehen, von denen besonders die Zivilbevölkerung betroffen ist.

Im Hinblick auf die (deutsche) Entwicklungspolitik stellt sich daher die Frage, welche Interventionsinstrumente und Handlungsoptionen hinsichtlich dieser *erodierenden* oder *erodierter Staaten* überhaupt existieren und wie sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Verhältnis zu anderen Akteuren, wie z.B. der (internationalen) Außen- und Sicherheitspolitik positioniert? Weitere Fragen wären, in wie weit Präventivansätze notwendig und möglich sind und welchen Beitrag die EZ in solchen Staaten zur Armutsbekämpfung leisten kann?

1.2 Welche Ursachen können zur Erosion von Staaten führen, und welche Argumente sprechen für bzw. gegen eine Intervention?

von Dr. Stefan Mair - Deutsches Institut für internationale Politik – Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Verständnis des Staatsbegriffs

Eine komplexe Gesellschaft braucht eine Agentur, die drei Funktionen gewährleisten muss: Sicherheit, Wohlfahrt und einen politischen Ordnungsrahmen. Solch eine Institution ist der Staat. In den letzten Jahren kam diese Institution in vielen Regionen immer mehr unter Druck. Zerfallsprozesse und in wenigen Fällen völliger Staatszerfall stehen dafür. Seit dem 11.09.2001 kommt diesem Phänomen eine gesteigerte Wahrnehmung der Öffentlichkeit zugute, welche von Sicherheitsfragen bezüglich ansteigender terroristischer Aktivitäten in solchen Staaten und steigender Migration bestimmt wird.



Dr. Stefan Mair

Ursachen des Staatszerfalls

Die Ursachen sind vielfältig. In den vergangenen Jahren haben sich eine Vielzahl wissenschaftlicher Untersuchungen mit der Ursachenforschung beschäftigt, wobei man grob zwischen *quantitativen* und *qualitativen* Ansätzen unterscheiden kann. Der aufwändigste und prominenteste quantitative Ansatz wurde von der *State Failure Task Force* der University of Maryland erarbeitet. Er führte zur Identifizierung von drei wesentlichen Erklärungsmerkmalen von Staatszerfall:

- geringe Weltmarktintegration des Staates,
- hohe Kindersterblichkeit und
- ein geringes Maß von Demokratie

Eine Arbeitsgruppe der SWP wählte einen überwiegend qualitativen Ansatz. Die Analyse führte weniger zur Isolierung von Einzelfaktoren, sondern versucht Staatszerfall auf Faktorenbündel zurückzuführen.

- Strukturfaktoren: grundlegende, kaum veränderbare Rahmenbedingungen, die Staatlichkeit unterminieren (geographisch/klimatische, sozioökonomische, politisch/kulturelle Merkmale)
- Prozessfaktoren: eher akteursgebunden, dazu gehört z.B. die Instrumentalisierung kollektiver Identitäten, Repression, wachsende Konfliktbereitschaft nicht staatlicher Akteure einhergehend mit einer abnehmenden Steuerungsfähigkeit des Staates, Schwächung der Loyalität zum Staat durch Klientelismus und Korruption
- Auslösefaktoren

Interventionsansätze

Interventionen sollten dem Leitbild der *responsibility to protect* folgen. Zerfallende und zerfallene Staaten zeichnen sich nicht nur durch Versagen in der Sicherheitsfunktion aus, sondern können ihren Bürgern auch nicht mehr die Möglichkeit und Fähigkeit zur Entwicklung bieten. Nicht alle *zerfallenden* oder *zerfallene Staaten können oder sollten gerettet* werden, da in manchen Fällen ihre Staatlichkeit eher Teil des Problems ist. Wenn aber interveniert wird, militärisch oder auf der Ebene der Entwicklungszusammenarbeit, so sollte man sich über das Ziel der Intervention vorab im Klaren sein (Stabilisierung der Staatlichkeit, Wie-

deraufbau der Staatlichkeit, Regimewechsel).

Interventionen sollten vorwiegend auf der Ebene der Prozessfaktoren ansetzen, da Strukturfaktoren schwer zu ändern sind, und ein Effekt erst sehr langfristig zu erzielen ist. Bei den Prozessfaktoren sollte die Wiederherstellung der Sicherheitsfunktion primäre Aufmerksamkeit erfahren. Eine Stärkung des staatlichen Gewaltenmonopols kann allerdings problematisch verlaufen, wenn der Staat einen fragwürdigen politischen Charakter hat, z.B. seine Regierung Menschenrechte verletzt.

Des weiteren sollten Interventionsansätze nicht den Ehrgeiz entfalten, *nation building* zu betreiben, sondern sich mit der Aufgabe des *state building* beschäftigen, d.h. sich auf die Stärkung und Befähigung von staatlichen Institutionen zu konzentrieren.

1.3 Hintergrund und internationale Prozesse im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten

von Dr. Ludgera Klemp - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Ludgera Klemp (links, neben Dr. Antonie Nord)

Zu den Hintergründen der entwicklungspolitischen Auseinandersetzung mit fragilen Staaten gehört die Diskussion über Wirksamkeit der Hilfe (*aid effectiveness*) in Ländern mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen.

Analysen der EZ in diesen Ländern machen deutlich, dass die Chancen externer Kooperation in Ländern mit schwierigen Rahmenbedingungen begrenzt sind. Es wurde deutlich, dass die Wirksamkeit der EZ im Hinblick auf Armutsminderung

und Entwicklung vom politischen Willen der Regierung und der institutionellen Kapazität des Staates (*governance performance*) abhängen. Entscheidend für den Erfolg der EZ sind interne Reformkräfte, die an der Lösung der Entwicklungsprobleme interessiert sind und entsprechende politische Rahmenbedingungen implementieren. In einigen Fällen verhindern jedoch bestehende gesellschaftliche Machtverhältnisse und schlechtes Management öffentlicher Ressourcen die Chancen der EZ. Ohne „Partner“ kann EZ keine nachhaltigen Reformen bewirken. Blockadekräfte und Vetoakteure geraten ins Blickfeld der entwicklungspolitischen Diskussion. Oftmals sind sie Teil von parallelen Mächten, kriminellen, mafiösen und grenzüberschreitenden Netzwerken. Ihre Aktivitäten sind Teil der so genannten „Schattenglobalisierung“. Auf diese Strukturen gelingt es der internationalen Gebergemeinschaft kaum Einfluss zu nehmen.

Mit der Problematik von fragilen Staaten beschäftigen sich die Mitglieder des OECD/DAC im *Governance*-Netzwerk (GOVNET). Zu diesen Themen wurde ein Lern- und Beratungsprozess eingerichtet, der *Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships* (LAP). Gemeinsam mit Weltbank, UNDP und der EU werden Handlungsempfehlungen für die EZ mit diesen Staaten erarbeitet. Im Rahmen des LAP findet ein Erfahrungsaustausch statt, werden Studien und Pilotvorhaben durchgeführt und gemeinsame Standards, Instrumente, Verfahren etc. erarbeitet. Einige Ergebnisse sind:

- Ungleiche regionale Verteilung und hohe Volatilität der EZ: Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen bekommen durchschnittlich mehr Hilfe als Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen. Zusagen an diese Länder schwanken bis zum gleichzeitigen Rückzug. Es gibt „Lieblinge“ und „Waisen“ bei hoher Volatilität der Hilfszuflüsse (aid flows)¹.
- Aufbau von parallelen administrativen Strukturen, die nicht in den nationalen Kontext integriert sind (Entwicklungsprioritäten, Budget-, Programm- und Planungszyklen und Systeme, Ausgaben und Finanzmanagementsysteme). EZ richtet Schäden an, wo sie eigentlich helfen will (*do no harm*).
- Fehlende Geberkoordinierung und Harmonisierung von Analysen, Strategien und Programmen mit der Folge von konkurrierenden Zielsetzungen, Duplizie-

¹ Victoria Levin, David Dollar: The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002). Summary Paper Prepared for the DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships. January 6, 2005

zung von Maßnahmen sowie Fragmentierung von Aktivitäten.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse einigten sich die Mitglieder auf folgende Prinzipien für die EZ mit fragilen Staaten:²

- Nicht Rückzug, sondern *stay engaged, but differently*: Rückzug birgt Risiken für die Bevölkerung (Eskalation von Gewalt) und für Nachbarregionen (Migration, Flüchtlinge, Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums, Sicherheitsrisiken etc.).
- Verstärkte Geberkoordinierung und Harmonisierung für die Verbesserung der Wirksamkeit: gemeinsame Analysen (*drivers of change, power-analysis*), gemeinsame Instrumente (z.B. *multidonor trust funds*), Verzahnung von multi- und bilateraler Zusammenarbeit, gemeinsame Berichterstattung und Evaluierung.
- *Whole of government approach*: ein integrierter ressortübergreifender Ansatz, der Sicherheitsaspekte mit Entwicklung, humanitäre Hilfe, entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe miteinander verknüpft.

Was verstehen wir unter fragiler Staatlichkeit, wie verwendet das BMZ den Begriff?

Fragile Staatlichkeit ist ohne normativen Bezugsrahmen nicht definierbar. Dieser Bezugsrahmen stellt für das BMZ das Konzept von *Good Governance* dar, das vom Leitbild eines demokratischen Rechtsstaates ausgeht. Der demokratische Rechtsstaat beruht auf dem staatlichen Gewaltmonopol und der Gewaltenteilung. In diesem Sinne hat der Staat Kernfunktionen wahrzunehmen, aus denen sich seine politische Legitimität ableitet: physische Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Wohlfahrt, Schaffung makroökonomischer Rahmenbedingungen als Voraussetzung für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Gerechtigkeit, Effizienz und Funktionalität der politisch-administrativen Strukturen.

² Erarbeitung des Dokuments „Ten principles for good international engagement in fragile states“. Vorgestellt auf dem Senior Level Forum on „Aid Effectiveness in Fragile States“ (London, Januar 2005). Wesentliche Inhalte fanden Eingang in das *High Level Forum on Aid Effectiveness* und *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (Paris, März 2005), verabschiedet auf Ministerebene (Informationen und Dokumente unter www.OECD.org)

Strategische Elemente für die EZ mit fragilen Staaten

1. Stärkung der Leistungsfähigkeit, Transparenz und Legitimität von Institutionen und ihrer Governance-Kapazität:

Der Zentralstaat (Legislative, Exekutive, Judikative) und seine funktionalen Äquivalente auf lokaler Ebene übernehmen eine entscheidende Rolle bei der Schaffung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige armutsorientierte Politik. In der Umsetzung sind viele Akteure (Institutionen, Organisationen) beteiligt, die miteinander im Interesse/Sinne der Umsetzung von kohärenten Strategien kooperieren.

2. Staaten lassen sich nicht nach Plan konstruieren (Fukuyama 2004:141):

Aus dem breiten Spektrum von Staaten ergibt sich fast automatisch, dass es keine Blaupausen oder *one size fits all*-Lösungen geben kann. Die Vielfalt von Institutionen und Organisationen, die sich in einem konkreten historischen Prozess herausgebildet haben (Kolonialismus, Demokratisierungswellen) ergibt zwangsläufig, dass es keine weltweit gültigen Regeln für Staatsbildung geben kann. Ziel sollten staatliche Institutionen sein, die in ihrem jeweiligen historischen und landesspezifischen Kontext über ein ausreichendes Maß an Legitimität und Repräsentativität verfügen. Die Legitimität eines Staates und seiner Institutionen ist für uns damit verbunden, dass sich alle Bevölkerungsgruppen, Männer und Frauen zugehörig und repräsentiert sehen.

3. Koordinierung und Demokratisierung der verschiedenen governance-Systeme:

Ein integriertes Konzept von *good governance* bezieht auch die Institutionen ein, die funktionale Äquivalente von Staatlichkeit sind, *governance*-Leistungen erbringen und ebenfalls über ein hinreichendes Maß an Legitimität verfügen. Hierbei geht es nicht um den hierarchischen Zentralstaat, sondern *governance* als ein institutionelles Arrangement, das koordinierte Zusammenspiel von Institutionen in einer Gesellschaft. Insbesondere in multiethnischen und multi-kulturellen Gesellschaften existieren traditionelle und informelle Institutionen und Verfahren, die funktionieren und anerkannt sind (Institutionen zur politischen Selbstverwaltung, Verfahren zur Schlichtung von Konflikten, Rechtssysteme, etc.). Wichtig ist die Beachtung bestimmter rechtsstaatlicher Grundsätze/Prinzipien. Das heißt, dass auch in diesem Bereich Reformen notwendig sind (*customary law reform*). Die verschiedenen (Regel-)Systeme mitein-

ander zu koordinieren und in ein Gesamtkonzept von *good governance* zu integrieren, setzt Dialog- und Reformbereitschaft auf allen Seiten voraus.

4. *Stärkung der Einbettung in subregionale Zusammenhänge und Beteiligung in internationalen Organisationen:*

Für die Nachhaltigkeit der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit fragilen Staaten ist es wichtig, diese – wo möglich - mit regionalen Initiativen, Organisationen und Mechanismen zu verbinden. So haben die afrikanischen Länder im Rahmen der Reforminitiative NEPAD den Zusammenhang von nachhaltiger Entwicklung und *good governance* anerkannt und ihre eigene Verantwortung im Bereich Frieden und Sicherheit betont. Auf dieser Basis wird die deutsche Entwicklungspolitik zukünftig verstärkt die Eigenanstrengungen der afrikanischen Staaten unterstützen. Die Regionalorganisationen in Afrika stehen angesichts dieser neuen Aufgaben vor erheblichen Herausforderungen. Daher stärkt das BMZ Organisationen die über ein Mandat verfügen, sich mit governance-Fragen (APRM/NEPAD) sowie Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenssicherung zu befassen (AU/APSA, IGAD, SADC, ECOWAS). Ownership auf regionaler und nationaler Ebene ist für die nachhaltigen Wirkungen des entwicklungspolitischen Engagements in fragilen Staaten von strategischer Bedeutung.

Das BMZ strebt die Verbindung von *state-building* mit Förderung der Legitimität von politischen Systemen und Institutionen an, d.h. von *good governance* und Demokratie. Es ist wichtig, mit reformwilligen Partnern zusammenzuarbeiten. Zu den Herausforderungen zählen jedoch der Umgang mit korrupten Regierungen und die Einbeziehung von Blockadekräften.

1.4 Kooperationen der Heinrich-Böll-Stiftung in/mit erodierenden Staaten und ihre Ziele

von Dr. Antonie Nord - Heinrich-Böll-Stiftung



Dr. Antonie Nord (Mitte, links Dr. Ludgera Klemp, rechts Dr. Volker Riehl)

Wenn man zwischen *failing states* und *failed states* unterscheidet, so fördert die Heinrich-Böll-Stiftung viele Projekte in *failing states*, d.h. Staaten, in denen zentrale Staatsfunktionen, z.B. in den Bereichen Wohlfahrt oder demokratische Legitimation/Rechtstaatlichkeit, nicht mehr oder noch nicht erfüllt werden. Darunter finden sich viele blockierte Demokratien, in denen es Defizite im Bereich „demokratische Legitimation“ gibt, da die Heinrich-Böll-Stiftung die Förderung von Demokratisierungsprozessen weltweit als eine ihrer Hauptaufgaben begreift.

In *failed states*, den sogenannten *zerfallenen Staaten*, wo das Staatswesen insgesamt, einschließlich des Gewaltmonopols, zusammengebrochen ist, in denen teilweise gewaltsame Auseinandersetzungen herrschen, die der Staat aus eigener Kraft nicht eindämmen kann, wird die Stiftung nur in begründeten Fällen aktiv. Ein Beispiel dafür ist Somalia, aber bevor auf dieses eingegangen wird, werden kurz die Gefahren aufgezeigt, denen sich externe Akteure in *zerfallenen Staaten* aussetzen.

Viele Interventionen haben gezeigt, dass die Gefahr der Fehleinschätzung oder Überbetonung von Konfliktlagen und Konstellationen besteht, in deren Folge gesellschaftliche Spaltungen oder ethnischen Spannungen verschärft werden und Gewalt zunehmen kann. Die Erfahrung hat gezeigt, dass mit pauschalen Ansätzen zur Konfliktbearbeitung und *state building* ohne Einbeziehung historischer und kultureller Besonderheiten wenig gewonnen ist. Ein Beispiel hierfür sind die zahlreichen gescheiterten *state building*-Versuche in Somalia während der 90er Jahre.

Zudem kann eine Konzentration auf die Stärkung des Staates zur Begünstigung nichtdemokratischer Akteure und Strukturen führen. Für externe Akteure birgt die Unterstützung von Mitgliedern der Institutionen des „alten“ Regimes außerdem die Gefahr des Verlustes an politischer Glaubwürdigkeit bei oppositionellen Gruppen und der Zivilgesellschaft. Die intervenierende Organisation, bzw. der intervenierende Staat, wird nicht mehr als neutraler Vermittler wahrgenommen sondern im Extremfall für die Handlungen des repressiven Vorgängerregimes mitverantwortlich gemacht.

Die weitgehend „gender-blinden“ Ansätze des *state building* in erodierenden Staaten bewirken zudem, dass mögliche negative Auswirkungen einer externen Intervention auf die Geschlechterverhältnisse nicht wahrgenommen werden. So bewirkt die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit, d.h. die Entwaffnung privater Gewaltakteure, in vielen post-Konfliktstaaten eine Verlagerung der Gewaltanwendung in den privaten Bereich.

Die Unterstützung von Staatsfunktionen konzentriert sich naturgemäß meistens auf Institutionen in den Hauptstädten und bezieht sich auf städtische Kooperationspartner, die eine privilegierte Position innerhalb der Gesellschaft einnehmen. Diese Praxis birgt nicht nur die Gefahr der Förderung eines zentralistischen Staatsaufbaus; sie kann außerdem bewirken, dass die Situation der breiten

Mehrheit der Bevölkerung, die nicht zu den urbanen Eliten gehört, nicht angemessen berücksichtigt wird.¹

In zahlreichen *failing states* oder *failed states* wird das Machtvakuum des Staates auf lokaler Ebene durch traditionelle oder neu geschaffene Institutionen ersetzt, die z. T. funktionale Äquivalente zum modernen Staat bilden. Die im Zuge des *state building* geschaffenen oder gestärkten „modernen“ Institutionen treten möglicherweise in Konkurrenz zu diesen und können so neue Spannungen hervorrufen.

Schließlich kann die mangelnde Abstimmung der verschiedenen intervenierenden Kräfte in der Praxis zu widersprüchlichen und z.T. kontraproduktiven Ergebnissen führen.

Trotz dieser Fallstricke engagiert sich die Heinrich-Böll-Stiftung, wenn auch nicht mit einem eigenen Projektbüro, in dem *failed state* Somalia. Ein Grund warum die Stiftung in Somalia tätig ist, besteht aus dem langen Kontakt zur zivilgesellschaftlichen Organisation vor Ort (seit 1997). Gegenüber anderen Organisationen hat die Heinrich-Böll-Stiftung ein Vertrauensverhältnis aufgebaut, das von somalischer Seite stark betont wird. Die Stiftung hat langjährige Projektpartnerschaften, die für die Friedensprozesse genutzt werden sollen. Die Arbeit setzt hier auf drei Ebenen an:

1. Unterstützung der Friedens- und Versöhnungskonferenz seit 2002. Hier wurde die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen an der Friedenskonferenz gefördert.
2. Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen im „rechtsfreien“ Raum des *failed states* mit dem Ziel, Gewalt zu begrenzen und ein Rechtsbewusstsein in Mogadishu herzustellen. Schaffung eines regionalen Menschenrechtsnetzwerks und Qualifizierung von Menschenrechtsaktivisten in Somaliland, da Verletzungen von Menschenrechten im Somaliland ein zunehmendes Problem ist. Workshops zu Frauenrechten, da im Zuge des bewaffneten Konflikts in einigen Regionen eine religiöse Radikalisierung stattgefunden hat, unter der besonders Frauen leiden.

¹ Vgl. Tobias Debiel (2003): Staatsversagen, Gewaltstrukturen und blockierte Entwicklung: Haben Krisenländer noch eine Chance? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 13-14/2003)

3. Unterstützung bei der Erarbeitung von Umweltrichtlinien im Somaliland (Institutionenförderung).

Fazit

Generell können politische Stiftungen wichtige Aufgaben in erodierenden Staaten erfüllen. Die Stiftung sieht als eine ihrer Hauptaufgaben, die Stimmen aus dem Süden, auch auf internationaler Ebene, zu stärken. Damit die Förderung von Sicherheit und politischer Stabilität nicht Gefahr läuft, den Weg zu einem neuen autoritären und letztlich instabilen System zu ebnet, kommt der parallelen Unterstützung von reformorientierten gesellschaftlichen Kräften eine sehr hohe Bedeutung zu.

1.5 Welche spezielle Rolle spielen Kirche und ihre Partnerorganisationen in von Staatszerfall betroffenen Regionen?

von Dr. Volker Riehl – Misereor



Dr. Volker Riehl

In Situationen von Staatslosigkeit, d.h. Situationen, in denen bi- oder multilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit handlungsunfähig ist, spielen Nicht-Regierungsorganisationen, in diesem Falle kirchliche Entwicklungszusammenarbeit, eine wichtige Rolle. In Somalia z.B. engagiert sich Misereor in Puntland und Somaliland, beides staatlich nicht anerkannte Gemeinwesen, welche allerdings besser funktionieren als alle anderen Regionen Somalias, die von staatlicher Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden. Oft mangelt es den Geberländern an Konsequenz, z.B. in Hinblick auf Rüstungsexporte und an politischem Willen, z.B. Einfluss auf internationale Organisationen wie den Sicherheitsrat, um

einen effizienten Aufbau staatlicher Institutionen v.a. in Afrika voranzutreiben. Indem wirtschaftliche Interessen vor Belange der Sicherheit gestellt werden, fördert die internationale Politik zum Teil die Erosion staatlicher Gebilde.

Die Prozesse, die Misereor mit seiner Arbeit in erodierenden oder erodierten Staaten partnerschaftlich zu unterstützen versucht, sind:

1. Beachtung von Menschenrechten,
2. Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen,
3. Rechtsstaatlichkeit und die Gewährung von Rechtssicherheit,
4. WSK-Rechte (Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und soziale Wirtschaftsförderung, die das Eigentum schützt und Privatinitiative fördert,
5. Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.

Die Forderung nach ‚Partnerschaft‘ bedeutet aber nicht, auf Einflussnahme zu verzichten. Dabei sollte die unvermeidliche Einflussnahme jedoch so gestaltet werden, dass vor allem die Armen von der Einflussnahme profitieren.

Die kirchliche Praxis der EZ ist nicht auf Staatsstrukturen angewiesen, aber funktionierende staatliche Institutionen vereinfachen das Engagement. Durch Partnerstrukturen vor Ort, auch in staatlich nicht anerkannten Gemeinwesen, sind kirchliche Werke über die politische Situation und öffentliche Anerkennung oder Nicht-Anerkennung von politischen Institutionen und entwicklungspolitischen Notwendigkeiten sehr gut informiert. Ihre Nähe zur einheimischen Bevölkerung ermöglicht oft einen einfacheren Zugang zu wichtigen entwicklungspolitischen Informationen. Diese Expertise sollte die staatliche Entwicklungszusammenarbeit stärker nutzen, besonders in *erodierenden* oder *erodierten Staaten*, in denen die Steuerungsfähigkeit und die Dienstleistungen des Staates sehr schwach sind. In diesen Ländern haben Staatsvertreter und Diplomaten keinen Zugang zu bestimmten Regionen, in denen kirchliche und andere Nicht-Regierungsorganisationen allerdings aktiv sind.

Langfristig jedoch führt kein Weg an einer staatlichen Verfasstheit Afrikas vorbei. Zwischenzeitlich sollte allerdings eine institutionelle Stärkung auch nicht-staatlicher gesellschaftlicher Einheiten erfolgen, besonders in der Zusammenar-

beit mit *erodierten* und *erodierenden* Staaten. Fehlende Ordnungsstrukturen und nicht fehlende Staatsstrukturen bilden das Schwungrad für die sozialen und wirtschaftlichen Defizite Afrikas (AIDS, Verarmung und ökonomischer Niedergang). Es ist ein Trugschluss zu denken, dass zum Erreichen der *Millennium Development Goals* (MDGs) für Afrika allein eine Verdoppelung der *Official Development Aid* (ODA) ausreicht. Ein angepasster Umgang und eine gezielte Förderung mehrheitlich gebilligter gesellschaftlicher Verfasstheit und territorialer Integrität, z.B. Somaliland, Puntland, Südsudan u.v.a.m. ist ebenso nötig.

Auf internationaler Ebene ist es notwendig, besonders in Bezug auf Konditionalität, ein klares *benchmarking* und ein regelmäßiges Überprüfen wesentlicher Entwicklungsfortschritte (Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung, MDGs, etc.) einzuführen. Ebenso ist es notwendig, dass das *EU-Development Assistance Committee* (DAC) ein abgestimmtes gemeinsames Geberverhalten bei eklatanten Verstößen entwickelt. Auch in Deutschland hindert eine Unterscheidung zwischen staatlicher und kirchlicher EZ ein effizienteres Wirken der gesamten EZ. Ein geberharmonisiertes, dynamisches und beidseitig vereinbartes Instrument der möglichen Nutzung einer *EXIT*-Option wäre notwendig. Hierfür sollten im Vorfeld von bilateralen Regierungsverhandlungen ein *benchmarking*-Instrument angewandt werden, wie es zum Beispiel in skandinavischen Ländern üblich ist. Ein Beitrag Deutschlands und Europas sollte hierbei politisch selbstbewusst und militärisch operativ und konsultativ sein. Das Primat der zivilen Konflikttransformation und Krisenprävention ist im Falle des Sudan gescheitert. Politischer und militärischer Druck zur Friedenserzwingung ist neben humanitärer Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklung nötig. Handlungshintergrund für eine offene, bilaterale Partnerschaft wäre demzufolge eine intelligent angewandte Konditionalität von Hilfe, denn die unkonditionalisierte Ausgabe von Steuermitteln ist der Zivilgesellschaft hier und den Empfängerländern nicht zu vermitteln. Je größer die Programmkomponente der EZ desto weitreichender muss auch die politische Konditionalität sein. Es muss ergebnisorientierter geplant werden, damit kirchliche und staatliche EZ in Zukunft nicht mehr schlechte Regierungsführung (Simbabwe), eklatante Verletzung von Menschenrechten (Togo), unlautere Selbstbereicherung (DRK) und Kriegsführung zum Zwecke der Expansion (Ruanda und Uganda) belohnen. Deshalb gilt auch für die kirchliche EZ eine politischere Orientierung und das vor allem in den Geberländern. Die Expertise und Partnerorientierung sollte als Entwicklungsindikator und M/R-Seismograph für bilaterale EZ intensiver genutzt werden.

1.6 Praktische Probleme und Herausforderungen der Arbeit in erodierenden Staaten

von Marcus Sack - Deutsche Welthungerhilfe, DWHH



Marcus Sack

Staaten in Konfliktsituationen zeichnen sich durch anhaltende, überregionale kriegerische Auseinandersetzungen aus, wobei der allgemeine Friede in Staaten in post-Konfliktsituationen von lokalen, zeitlich begrenzten Konflikten gekenn-

zeichnet ist. Die Arbeit, die im Zuge der EZ in diesen Ländern verrichtet werden kann, beschränkt sich deshalb auf Nothilfe- und Stabilisierungsprogramme.

Eines der Hauptprobleme der EZ in erodierenden oder erodierten Staaten ist die politische Instabilität. Meist fehlen Ansprechpartner auf Regierungsebene und das humanitäre Engagement wird durch die Eigeninteressen der Konfliktparteien behindert. Im Falle der Demokratischen Republik Kongo (DRK) stehen auf Regierungsebene fünf Ministerien in Konkurrenz, die eine effiziente partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Regierung erheblich erschweren und teilweise unmöglich machen. Ebenso wird man mit schwachen administrativen Strukturen auf allen Ebenen konfrontiert, welche die Akkreditierung auf Ministerialebene erschweren. Diese gehen einher mit einer hohen Rechtsunsicherheit und Behördenwillkür, die sich z.B. in der willkürlichen Verhaftung von Mitarbeitern humanitärer Organisationen oder in Zollproblemen widerspiegelt.

Ein weiteres Problem stellt die Unsicherheit dar, mit der sich die Bevölkerung, Projektbegünstigte sowie einheimische und internationale Mitarbeiter humanitärer Organisationen konfrontiert sehen. Besonders einheimische Organisationen sehen sich einer Implementierungswillkür ausgesetzt, ihre Mitarbeiter werden als Gehaltsempfänger und Träger wichtiger Informationen bedroht. Eine besondere Herausforderung in der Nothilfe und bei Stabilisierungsprogrammen sind die kurzen Projektlaufzeiten von 6 bis zu 24 Monaten. Ebenso erfordern die oben genannten Probleme der politischen Instabilität und Unsicherheit ein hohes Maß an Flexibilität in der Projektplanung und Durchführung.

Eine weitere Herausforderung ist die hohe Verantwortung gegenüber den Zielgruppen, welche im Falle eines Konfliktes, im Gegensatz zu den internationalen Helfern, nicht die Möglichkeit besitzen, ausgeflogen zu werden. Hierbei ist es besonders wichtig, nicht an den Zielgruppen vorbeizuarbeiten oder eine Gruppe gegenüber einer anderen zu bevorzugen. Dieses Verhalten könnte zu einer Verschärfung oder zu einem erneuten Aufflackern der zu überwindenden Konflikte führen. Ebenso groß ist die Verantwortung gegenüber den Geldgebern. Dies beinhaltet eine sorgfältige Planung und Transparenz bei der Durchführung der Projekte. Hierbei ist es wichtig, dass die Resultate der Arbeit für die Geldgeber sichtbar werden.

Die oben genannten Probleme und Herausforderungen erlauben zwei Arten von Projekten. Nothilfeprojekte und die Durchführung von integrierten Stabilisierungsprogrammen zur Rückgewinnung der Unabhängigkeit der Zielgruppen von

externer Hilfe. Diese Stabilisierungsprogramme können z.B. erweiterte Landwirtschaftsprogramme sein oder sich auf handwerkliche Bereiche beziehen. Ebenso kann es sich dabei um die Rehabilitierung sozialer Infrastrukturen wie Schulen oder Krankenstationen handeln oder aber auch um Projekte im Straßenbau. Wichtig ist hier, dass die DWHH lediglich das Material liefert, aber den Leuten den Aufbau überlässt, um *Ownership* und Partizipation zu fördern.

Bei der Durchführung solcher Projekte müssen Strukturrehabilitierung und Sicherung der Grundbedürfnisse mit einer implizierten Pazifizierungsarbeit einhergehen, um eine Stabilisierung der Lebensverhältnisse der Zielgruppen zu ermöglichen. Es ist besonders wichtig, die Partizipation der Projektbegünstigten bei der Planung und Durchführung sicherzustellen und strikte Neutralität bei politischer und ethnischer Segmentierung zu bewahren. Zudem muss die politische, Sicherheits- und humanitäre Lage ständig beobachtet werden. Trotzdem ist die Fortführung der Projektimplementierung bei schwierigen Umständen unter Wahrung notwendiger Sicherheitsmaßnahmen unabdinglich.

1.7 Zusammenfassung der Diskussion

PODIUMSDISKUSSION

Was sind die dringlichsten Handlungsfelder für die Zukunft?

Herr Mair antwortete darauf, dass die Stärkung von Staatlichkeit eine Abkehr von der starken Konzentration auf *good performer* in der Entwicklungszusammenarbeit erfordert. Früher wurde der *good performer* stärker unterstützt, der *poor performer* dagegen nicht. Die Letzteren sind dadurch immer schwächer und schlechter in den Bereichen *good governance* geworden. Manchmal sei eine Regierung präsent, könne aber nicht das Land führen, da sie über keine staatliche Steuerungsfähigkeit mehr verfügt. Im Falle einer Delegitimierung des Staates, d.h. bei Staaten in denen Zerfallsprozesse stattfinden, sollte man überlegen, auf welcher Ebene und wie man eingreift.

Herr Riehl machte darauf aufmerksam, dass es einzelne Regionen in Staaten gibt, die nicht funktionieren. Als Beispiel nannte er Uganda, ein Staat, in dem die Regierung nur im südlichen Teil des Landes über Steuerungsfähigkeit verfügt. In den Grenzregionen und im nördlichen Teil des Landes kämpfen die Rebellen der *Lord Resistance Army* (LRA) gegen die Regierung Musevenis. Man sollte die staatlichen Prozesse stärken, damit diese funktionieren, aber auch den Mut aufbringen, nicht-staatliche anerkannte Gemeinwesen oder Regionen, aus denen sich die Regierung zurückgezogen hat, und in denen sie über keinerlei Steuerungsfähigkeit und Kontrolle mehr verfügt, zu unterstützen.

Frau Nord ging weiter auf das Beispiel Uganda, insbesondere auf das Thema *War Lords* und die Bedeutung von Interventionen in diesem Zusammenhang, ein. Dazu sagte sie, dass in diesem Fall Interventionen auf internationaler Ebene bestimmt werden sollten. Solche Regionen- und Staatsgrenzen-übergreifende Konflikte könnten am Internationalen Strafgerichtshof verpflichtend gelöst werden.

Frau Klemp erwähnte die Notwendigkeit, sich mit Parallelmächten, Veto- und Blockadekräften in den Ländern auseinanderzusetzen, da die Durchsetzung von gesellschaftlichen Reformen oftmals an diesen Akteuren scheitert. Auch die regionale Zusammenarbeit zur Lösung grenzüberschreitender Probleme (Drogen-,

Waffenhandel, Flüchtlinge, Migration, etc.) sei wichtig und daher müssten zwischenstaatliche Regionalorganisationen gestärkt werden. Sie unterstrich weiterhin, dass es bei *failing states* Strukturen gäbe, die noch arbeiten – diese seien meist informell oder im traditionellen Bereich angesiedelt und sollten unterstützt werden. Als Beispiel erwähnte sie traditionelle Gerichtsbarkeiten, die oftmals funktionieren. Allerdings dürfe auch in diesem Kontext nicht gegen Menschenrechte verstoßen werden (z.B. gegen Frauen- und Kinderrechte). In der Entwicklungszusammenarbeit sollte ein starker Fokus auf funktionierende lokale Institutionen gelegt werden – soweit diese bestimmten Prinzipien Rechnung tragen (Transparenz, Anerkennung der Menschenrechte, Legitimität). Ein *bubble up approach* sei oftmals nachhaltiger als ein *top down approach*.

Herr Sack erläuterte die Wichtigkeit der Komplementierung der NGOs in den *failing states*. Sie verfügen durch ihre „Nähe“ zum Volk meist über mehr und vielschichtigere Informationen als die staatlichen Vertretungen und sollten in die politischen Prozesse und Entscheidungen einbezogen werden. Im Fall von der DRK, sollte sich die multilaterale und bilaterale EZ die Frage stellen, ob der Staat bei der Durchführung der kommenden Wahl unterstützt werden sollte oder nicht. Hier könnten NGOs Informationen liefern, die von Wichtigkeit wären, da sie in Regionen arbeiten, zu denen staatliche Vertreter keinen Zugang haben. Herr Sack erwähnte, dass die Wirkung des politischen Systems in erodierenden Staaten begrenzt sei. Regierungen seien meist ohne starke Vertretung oder Durchsetzungsorgane. Das Dilemma der Internationalen Gemeinschaft bestehe darin, die Stabilisierung einer Region zu gewährleisten oder des gesamten zerfallenen Staates. Die Internationale Gemeinschaft sollte Einfluss auf die Vereinten Nationen nehmen, damit Maßnahmen zur Friedenssetzung einsetzten. Des weiteren sollten vorhandene Projekte und Programme von NGOs gestärkt werden, z.B. im Bereich Schulbau. Aber auch dies solle nicht ohne eine Abstimmung mit der vorhandenen Schulbehörde geschehen.

Wo liegen Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren wie War Lords?

Herr Mair unterstützte Frau Klemps Aussage, dass die Zahl der wirklichen *failed states* gering sei. Zu Herrn Riehls Vorschlag, dass man in *failing states* vor allem durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft aktiv sein sollte, stellt Herr Mair fest, daß ein derartiger Ansatz den Staat noch weiter schwächen könnte. Weiterhin

griff Herr Mair das Thema „Umgang mit *War Lords*“ auf. Der Vorschlag, in Kriegsgebieten *War Lords* aus ihrem Geschäft herauszukaufen und diese dann an dem Demokratisierungsprozess zu beteiligen, kann in manchen Fällen funktionieren, in anderen nicht. In Mosambik war man damit erfolgreich, während es in Sierra Leone fehlschlug. Herr Mair erwähnte, dass das britische DFID die Effektivität dieser Taktik diskutiere.

Herr Riehl sagte, dass er *War Lords* als „Vorboten des Föderalismus“ sehe. Er betonte, dass *War Lords*, die ihren Einfluss verlor, sich an die Wand gedrängt fühlen können und dann ihr Handeln nur noch schwer einschätzbar sei. Er stellte die Frage, ob die EZ sich das Leben schwer machen sollte. Natürlich sei es einfacher, Flüchtlingslager aufzubauen. Zu dem Kommentar von Frau Nord, dass Misereor schon sehr lange in Sudan tätig sei und trotzdem keinen Frieden im Land geschaffen habe antwortete Herr Riehl, dass Misereor zwar keinen Gesamtfrieden im Land geschaffen habe, aber dafür eine Anzahl von „Frieden“ entstanden seien. Und dies sei die Arbeit von Misereor in diesem Land wert. Herr Riehl erwähnte auch, dass er daran glaube, dass es unkonventionelle Lösungsansätze gibt.

Frau Nord sagte zu dem Thema *War Lords buy out*, dass es im Falle Somalias ein Spannungsfeld zwischen Demokratie und Stabilität bildet. Die Internationale Gemeinschaft erkennt diese *War Lords* teilweise an. Das Problem der Legitimation ist vorhanden.

PUBLIKUMSDISKUSSION

Wie kann man mit anderen Geberstaaten kooperieren ohne den Ist-Zustand zu prüfen?

(z.B Frankreich, das im Vergleich zu Deutschland die Definition der Fragilität von Staaten wenig oder kaum akzeptiert.)

Frau Klemp gab zu, dass die verschiedenen Geberländer unterschiedliche Interessen, z.B. neben entwicklungspolitischen auch wirtschaftliche Ziele, verfolgen. Die OECD Mitgliedstaaten sind sich jedoch darüber einig, dass es eine stärkere internationale Koordinierung im Hinblick auf Länder-, Sektorstrategien und Programme sowie gemeinsame Finanzierungsmechanismen geben sollte. Das Prinzip des *stay engaged* heißt nicht, dass alle Geber gleichzeitig in diesen Ländern



Publikumsdiskussion

aktiv bleiben müssen – Diskussionen über die Dauer und Art der Hilfe müssen immer wieder neu geführt werden.

Sind neue Instrumente notwendig?

(Kann z.B. eine Arbeitsteilung zwischen dem Auswärtigen Amt (AA) und dem BMZ eine bessere Verzahnung der Instrumente ermöglichen?)

Frau Klemp machte darauf aufmerksam, dass es um die Menschen, die in den Nehmerländern leben, gehe. Sie stellte die Frage, was unter Instrumenten verstanden wird. Geht es darum innovativ zu sein? Instrumente wie beispielsweise eine *Sector wide Approach* und *Multidonor Approach* werden gebraucht – beide Vorgehensweisen werden in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Technische Zusammenarbeit (TZ) wird wichtiger werden, besonders in dem Bereich Bildung. Neben der Stabilisierung spiele die Finanzierung weiterhin eine wichtige Rolle. Frau Klemp erwähnte, dass das BMZ dabei sei, die Außenstrukturen zu stärken. Das Auswärtige Amt sollte bei der Schaffung neuer Stellen unterstützt werden.

Außen-/Sicherheitspolitik

Als Referenz dient das Papier „Union Security Doctrine for Europe“, in dem menschliche Sicherheit als Aufgabe der Europäischen Außenpolitik angesehen wird, mit dem Ziel eine Eingreiftruppe aus Soldaten und Zivillisten für Notfälle bereitzustellen.

- Stellt dies eine Militarisierung der EZ dar?

- Wie wird das Zusammenrücken von EZ und Außenpolitik bewertet?

Herr Riehl antwortete, dass in der Vergangenheit eine zivile und militärische Zusammenarbeit undenkbar gewesen wäre. Seine Meinung dazu ist heute ausgewogen. Die Meinungen der Partner in den jeweiligen Ländern ist sehr relevant für eine Legitimierung und auch sehr unterschiedlich:

- In Kunduz wird das EZ-Engagement der Bundeswehr sehr schlecht bewertet.
- im Ost-Kongo dagegen ist das EZ-Engagement der Bundeswehr gut, weil es dort erwünscht wird.
- Im Süd-Sudan ist das EZ-Engagement lokal auch erwünscht.

Herr Sack antwortete sowohl aus der militärischen Sicht als auch aus der Sicht eines NGO Mitarbeiters. Aus militärischer Sicht sei ein Eingreifen immer dann gut, wenn es dem Militär nutzt, d.h. das positive Image der Armee stärkt und einer Instrumentalisierung der NGOs dient. Als NGO-Vertreter sieht Herr Sack die Nähe der Nichtregierungsorganisationen zur lokalen Bevölkerung als sehr wichtig an. Es gehe hierbei aber nicht im Wesentlichen um Stärkung friedensschaffender Maßnahmen, sondern um das Wohlergehen der lokalen Bevölkerung. Das Militär muss der Bevölkerung immer mit Distanz begegnen. Es hat andere Aufgaben und Interessen und kann sich im Ernstfall mit der Waffe durchsetzen. NGOs und Partner sind dagegen untrennbar miteinander verbunden.

Frau Nord sagte zu diesem Thema, dass eine Militarisierung der EZ notwendig sei, wenn Flüchtlingscamps angegriffen werden. In diesem Falle ist die Förderung von Sicherheit nicht als Militarisierung der EZ zu sehen. Problematisch sei aber, dass die militärische Sicherheit aus den bereits knappen EZ-Mitteln gezahlt werden soll. Dies ist gefährlich, da die finanziellen Möglichkeiten der EZ schon sehr gering sind. Außerdem können nicht immer Blauhelme in Kriegsregionen geschickt werden, es sollen vielmehr regionale Organisationen gestärkt werden,

wie die African Union (AU).

Herr Mair fügte hinzu, dass es sicher problematisch sei, wenn der Europäische Entwicklungsfond die vorhandenen begrenzten EU-Mittel für militärische Zwecke nutze. Manchmal sei dies allerdings notwendig. So könne sich beispielsweise die Finanzierung einer afrikanischen Friedenstruppe lohnen, da manchmal aufgrund von Kriegen keine Projekte in Ländern finanziert werden können.

Herr Sack erwähnte den hohen Kostenaufwand beim Einsatz einer militärischen Truppe in Ländern im Süden im Vergleich zu Ländern in Europa – die Kosten lägen höher als z.B. beim Einsatz im Kosovo. Die UN sei nicht bereit, diese Kosten zu tragen.

Welche Rolle spielt die Wissenschaft in der Konfliktlösung?

Herr Mair antwortete auf diese Frage, dass wissenschaftliche Institutionen beim BMZ in der Konfliktanalyse miteinbezogen werden. Es gebe aber ein Wegbrechen von Regionalexpertise in Deutschland, beispielsweise das Wegfallen von Lehrstühlen an Universitäten. Zudem gibt es eine Grenze für Expertise von Wissenschaftlern in „heißen Konflikten“.

Frau Nord antwortete, dass es oft nicht an Experten mangelt. Das Problem wäre, dass oft rasche Aktionen stattfinden, ohne die Expertise zu berücksichtigen.

Frau Klemp erwähnte, dass das BMZ mit dem Überseeinstitut in dem Bereich von soziokulturellen, ökonomischen Kurzanalysen sowie Krisen- und Konfliktanalysen kooperiere. Die Beobachtung der politischen Situation zählt auch zu den Aufgaben der deutschen Botschaften im Ausland. Im Geberkreis (OECD) wird im Rahmen der Harmonisierungsbestrebungen darüber diskutiert, wie die politischen Analysen (*assessments*) vereinheitlicht werden können.

Herr Riehl verwies auf den Film *Lost Children*. Dann stellte er die Frage der Nachhaltigkeit – wie kann es besser werden? Sein Lösungsvorschlag ist *benchmarking*. Warum gibt es beispielsweise keine einheitlichen Kriterien in bezug auf die Menschenrechte, damit die Geber im Fall von Verstößen einheitlich agieren können. Des Weiteren führe die Zersplitterung von Donors zu Unsicherheiten in den Nehmerstaaten.

Abschlussstatements

Herr Mair: Die Diskussion über erodierende Staaten ist kaum von allgemeinen EZ-Themen und der Konfliktprävention zu trennen. Die Konjunktur des Themas, jeder springt auf den neuen Begriff auf, birgt die Gefahr, dass andere Bereiche und Vorbedingungen vernachlässigt werden.

Frau Klemp: Die Stärkung von staatlichen Institutionen (*state building*) ist sehr wichtig, sie muss demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten für die gesamte Bevölkerung und alle ethnischen Volksgruppen bieten. Institutionen müssen in der Lage sein, angepasste Lösungen für dortige Probleme (Armut, Krankheiten, Umweltzerstörung, Krisenprävention) zu finden. Schwache Institutionen, die nicht über ausreichende politische Legitimität verfügen, scheitern bei der Lösung der Probleme. Lösungen müssen nicht immer aus dem Norden kommen. Bei diesen Prozessen sollten die Länder unterstützt werden. Neben der bi- und multilateralen Zusammenarbeit können kirchliche Hilfswerke und politische Stiftungen wichtige Beiträge zur Stärkung von demokratischen Institutionen leisten.

Frau Nord: Ein sehr spannendes Thema. Das Problem wäre der CNN-Faktor, der den Focus auf bestimmte Gebiete legt und andere ausschließt und somit zu dem Phänomen der „vergessenen Kriege“ wie im Falle Ugandas, beiträgt. Um diese Regionen wieder zu stabilisieren, brauche man auch den Rückhalt der Bevölkerung des Nordens.

Herr Riehl: Wir müssen handeln, unkonventionell handeln, Inseln der Stabilität halten und an die positive Wirkungen dieser Inseln auf andere Regionen denken.

Herr Sack: Nothilfe ist in erodierenden Staaten möglich, aber NGOs können nicht alles machen. Auch auf staatlicher, regionaler und internationaler Ebene muss etwas gemacht werden. Instrumente müssen sehr individuell angepasst werden. Die Vereinten Nationen hingegen benutzen oft recht pauschalisierende und generelle Ansätze. Die Deutsche Welthungerhilfe und andere NGOs können helfen, solche differenzierten Instrumente zu schaffen.

2 Kurzbiografien der ReferentInnen

Dr. Ludgera Klemp ist Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerin. Sie war langjährig als wissenschaftliche Mitarbeiterin, Referentin und Gutachterin in den Bereichen Erwachsenenbildung, Versöhnung, Friedenspolitik, Frauenförderung und Genderfragen, u.a. für die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, die Friedrich Ebert Stiftung (FES), die Carl Duisberg Gesellschaft, Terre des Hommes, die Stiftung Entwicklung und Frieden und die GTZ aktiv. Sie hat Regionalerfahrung insbesondere in Tansania und Honduras (FES) sowie in Guatemala (GTZ). Seit August 2004 ist sie Referentin im Ref. 211 Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte des BMZ.

Dr. Stefan Mair hat Politikwissenschaften, Volkswirtschaftslehre und Soziologie studiert. Zwischen 1988 bis 1991 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Entwicklungsländerabteilung des Instituts für Wirtschaftsforschung (ifo). Seit 1992 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für internationale Politik - Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Seine Forschungsschwerpunkte sind politische Ordnungsfragen, inner- und zwischenstaatliche Konflikte, regionale Integration und Kooperation in Afrika, deutsche Außenpolitik, insbesondere Entwicklungs- und Afrikapolitik. Seit September 2002 ist Herr Dr. Mair Mitglied der Institutsleitung der SWP.

Dr. Antonie Nord hat Politikwissenschaften und Wirtschaftsgeographie studiert. Sie hat zahlreiche Studien- und Forschungsaufenthalte in Afrika absolviert, u.a. für die United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) und das Institut für Afrika-Kunde. Seit Anfang 2005 ist sie Leiterin des Afrikareferats "Statebuilding, Krisenprävention und Demokratisierung" der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin.

Dr. Volker Riehl hat Germanistik, Politik, Soziologie, Politische Wissenschaft, Völkerkunde und Development Management an der London School of Economics studiert. Seit 2000 koordiniert er das Ökumenische Netz Zentralafrika und ist seit Mitte 2003 entwicklungspolitischer Beauftragter von Misereor in Berlin. Er hat zahlreiche Aufenthalte in Afrika getätigt u.a. als Krankenpfleger in Burundi, als Wissenschaftler und Lehrbeauftragter an den Universitäten Accra sowie als Repräsentant deutscher Entwicklungshilfeorganisationen in West-, Zentral- und Ostafrika.

Marcus Sack hat Geschichte und Germanistik studiert. Er war lange Jahre Offizier beim Österreichischen Bundesheer und im Rahmen zahlreicher Peace-Enforcement-Einsätze der NATO unter anderem im Kosovo und in Afghanistan. Seit 2001 ist er als Projektleiter für die Deutsche Welthungerhilfe in der Region Ituri im Osten der Demokratischen Republik Kongo im Nothilfebereich tätig. Ab Sommer 2005 wird er Leiter des DWHH Büros in Kinshasa.