



**Tobias Debiel/Stephan Klingebiel/
Andreas Mehler/Ulrich Schneckener**

Zwischen Ignorieren und Intervenieren

**Strategien und Dilemmata
externer Akteure
in fragilen Staaten**

Policy Paper 23

Das Versagen und Scheitern von Staatlichkeit ist zum zentralen friedens- und entwicklungspolitischen Thema des beginnenden 21. Jahrhunderts geworden. Dem 11. September 2001 folgte die erschreckende wie banale Erkenntnis: Staatsverfall bedroht auch Sicherheit, Wohlfahrt und Freiheit westlicher Gesellschaften – sei es durch den transnationalen Terrorismus, der fragile Staaten als Rückzugs- und Operationsräume nutzt, sei es durch lokale und regionale Bürgerkriege, sei es durch grenzüberschreitende Kriminalität, humanitäre Katastrophen, massive Flüchtlingsströme oder die unkontrollierte Proliferation von Waffen aller Art. Gegen- und Abwehrmaßnahmen haben zwar das Ziel, die freiheitliche Ordnung zu bewahren. Zugleich drohen jedoch Überreaktionen auch die Fundamente der eigenen rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien zu gefährden, wie man im Falle der Terrorismusbekämpfung oder Flüchtlingspolitik feststellen kann. Diese Bedrohungsanalyse der westlichen Industriestaaten, nicht zuletzt dokumentiert durch die Sicherheitsstrategien der USA (2002) und der Europäischen Union (2003), wird jedoch der Problemlage nicht gerecht, da nur sehr unzureichend reflektiert wird, was das Scheitern von Staatlichkeit konkret vor Ort bedeutet und welche Bedürfnisse die lokale Bevölkerung hat.

In weiten Teilen der Welt – vor allem im Afrika südlich der Sahara, in der arabischen Welt, im Kaukasus, in Zentral- und Südostasien sowie in der Andenregion – bedeutet fragile Staatlichkeit bis hin zum Kollaps von Staaten Alltag für große Bevölkerungsgruppen. Ihnen stehen grundlegende Möglichkeiten von Bürgern in funktionierenden Staaten nicht offen. Stattdessen sehen sie sich vielfältigen und unberechenbaren Bedrohungen ihrer physischen Sicherheit ausgesetzt, in manchen Fällen gefördert durch einen korrupten staatlichen Sicherheitsapparat. Minimalvoraussetzungen für die Versorgung der Bevölkerung (z.B. Trinkwasser, Energie, Gesundheit, Bildung) sind nicht gegeben oder gefährdet; staatliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten fehlen; Rechtssicherheit und politisch-rechtliche Institutionen zur Konfliktregelung existieren nicht, politische Rechte und Freiheiten sind eingeschränkt, Selbst- und Lynchjustiz ersetzen ordentliche oder traditionelle Gerichtsbarkeit etc.

Vor diesem Hintergrund sehen sich die Menschen häufig vor die Situation gestellt, Sicherheit sowie ein Mindestmaß an sozialer Grundsicherung jenseits staatlicher Institutionen suchen zu müssen. Neben familiären Strukturen spielen hier zunehmend NGOs, internationale Organisationen und bilaterale Geber, zudem aber auch ethno-nationale bzw. tribale Verbände, religiöse Autoritäten oder gar ehemalige Kriegsherren mit eigenen Milizen eine Rolle. Die damit einhergehende Wahrnehmung oder Substituierung staatlicher Kernaufgaben kann jedoch noch weiter die Substanz und Legitimität des Staates untergraben. Am Ende steht ein Staat, von dem kaum jemand etwas Gutes erwartet.

Schwache bzw. versagende Staaten passen zunächst einmal nicht in die Vorstellung von einem internationalen System, das auf Funktionsfähigkeit und Souveränität der Einzelstaaten beruht. Sie gehören aber schon seit Jahrzehnten zur Normalität der Nord-Süd-Beziehungen. Seit den 1990er Jahren lässt sich darüber hinaus die Tendenz hin zu einem – mitunter rapiden – Verfall von Staatlichkeit beobachten (siehe Somalia, DR Kongo, Liberia, Sierra Leone, Afghanistan, zeitweise auch Tadschikistan und das ehemalige Jugoslawien). Solche Prozesse gilt es zu verhindern, wobei dies nicht immer weit reichende Interventionen der internationalen Gemeinschaft erfordert. Ein zentraler Ansatzpunkt ist, gezielt die Verwundbarkeit krisenanfälliger Staaten zu reduzieren sowie legitime und funktionierende staatliche Strukturen zu fördern. Folgt man den Ergebnissen der *State Failure Task Force* (2003) an der University of Maryland, so kommt dabei einer fairen Beteiligung am Welthandel, einem Mindestmaß an Grundbedürfnisbefriedigung, einem behutsamen und nicht allzu abrupten politischen Systemwechsel, der Einbettung in stabile subregionale Zusammenhänge und der Beteiligung an internationalen Organisationen eine entscheidende Rolle zu. Zum anderen gilt es, auch punktuell und mit rasch verfügbaren Kapazitäten auf Situationen vorbereitet zu sein, bei denen ein Entwicklungspfad abrupt bergab führen kann. Solche Weggabelungen ergeben sich typischerweise in folgenden Situationen:

- Internationale Finanzkrisen mit Auswirkungen auf verwundbare und zugleich schon weit in die internationalen Kapitalmärkte eingebundene Länder (Beispiel: Indonesien während der Asienkrise 1997)
- Rohstoffpreisverfall bei einseitig auf Primärgüterexporte ausgerichteten Ökonomien (Beispiel: Rwanda oder Jemen zu Beginn der 1990er Jahre)
- Verlust der Gewaltkontrolle durch kriegerische Konflikte, Drogenkriege oder subregionale Destabilisierung (Beispiel: Liberia zu Beginn der 1990er Jahre, Kolumbien)
- Misslungene Transformation bzw. gescheiterte Demokratisierung (Beispiele: Nepal, Kongo-Zaire, Pakistan)
- Wachsende, militante, teilweise auch fundamentalistische Opposition gegenüber autoritären oder halb-autoritären Regimen, auf die mit Repressionen geantwortet wird (Saudi-Arabien).

Externe Akteure stehen vor fundamentalen Problemen, wenn Staatlichkeit auf nationaler und lokaler Ebene zusammenbricht. Wie können vor diesem Hintergrund einigermaßen legitime staatliche Institutionen in tragfähiger Weise gefördert werden? Wie soll mit Strukturen jenseits und unterhalb des Staates umgegangen werden? Dieses Policy Paper versucht, erste Antworten zu geben.

I. Der bisherige Umgang mit fragilen Staaten – eine Bilanz

Der Staat geriet in den 1980er Jahren entwicklungs- wie friedenspolitisch in den Hintergrund. Er wurde in vielen Fällen als sozio-ökonomisch ineffizient, bürokratisch aufgebläht und politisch repressiv angesehen. Nicht selten war er eher Produzent von Unsicherheit denn Garant von Sicherheit für seine Bürgerinnen und Bürger. All diese Befunde waren für eine Vielzahl von Entwicklungs- und Krisenländern empirisch belegbar. Problematisch war allerdings die Schlussfolgerung, sich Entwicklung und Konfliktbearbeitung nun von privaten bzw. nicht-staatlichen Akteuren zu versprechen und den Staat auf Minimalfunktionen zurückfahren zu wollen. Insofern ist zu begrüßen, dass mittlerweile wieder eine Renaissance des Staates in Forschung und Praxis zu beobachten ist. Allerdings darf der Blick dabei nicht auf den „Zentralstaat“ oder die Hauptstadt verengt werden, sondern es müssen auch die regionale und kommunale Ebene einbezogen werden. Die Bürgerinnen und Bürger erfahren den Staat zu allererst im Dorf, in der Gemeinde oder im Stadtteil. Außerdem ist es wichtig, Staatsbildung als einen historischen Prozess zu verstehen, bei dem sich moderne Strukturen nur unter hohen Kosten und mit begrenzter Erfolgsaussicht von außen oktroyieren lassen. Es handelt sich um einen vielschichtigen, nicht-linearen Prozess, bei dem eine Vielzahl gesellschaftlicher Institutionen eine Rolle spielt und häufig – komplementär oder auch konkurrierend zu staatlichen Institutionen – bei der Bereitstellung öffentlicher Güter mitwirkt. Dennoch können externe Akteure einen wichtigen Beitrag zur Staatsbildung, d.h. zur Stabilisierung, zur Reform und/oder zum (Wieder-)Aufbau von staatlichen Strukturen und Institutionen, leisten.

Allerdings agiert die internationale Gemeinschaft im Umgang mit fragilen Staaten überaus unterschiedlich und teilweise widersprüchlich; dies ist nicht zuletzt abhängig vom Verhalten wichtiger globaler Akteure wie den USA, der VN, der Weltbank oder den EU-Staaten. Im Prinzip lassen sich dabei vier Handlungsmodi unterscheiden:

- (a) *Nicht-Engagement bzw. bewusste Passivität*
- (b) *Ausüben von Einfluss und Druck* auf die lokalen Kräfte (z.B. durch Hilfs- und Unterstützungsprogramme)
- (c) *Androhung und Einsatz von Zwangsmitteln*
- (d) *Die (zeitweise) Übernahme staatlicher Aufgaben* in Form von Protektoraten oder protektoratsähnlichen Konstruktionen

In der Realität findet sich meist eine Kombination dieser vier Strategien, zumal sich die externen Akteure nur selten auf eine gemeinsame Linie verständigen können und diese dann auch konsequent durchhalten. Das Ausmaß und die Erfolgswahrscheinlichkeit externen Engagements verhalten sich dabei oftmals umgekehrt proportional: Je größer die Krise und je länger sie ignoriert wurde, desto stärker wird der Druck, zu umfangreichen Interventionen greifen zu müssen, die aber nur noch das Schlimmste eindämmen und Symptome kurieren können. Zugleich wird nach einer Phase des umfassenden Aktionismus nicht selten eine komplette Kehrtwendung vollzogen, die dann wieder in eine Position der bewussten Passivität mündet. Ein extremes Beispiel war Somalia, aber auch in Fällen wie Haiti, Burundi oder DR Kongo lässt sich dieser Zick-Zack-Kurs feststellen. Die erratische Abfolge von Ignorieren, Taktieren, Intervenieren und dann wieder Ignorieren dürfte am allerwenigsten hilfreich sein, wenn es darum geht, Strukturen in fragilen Staaten nachhaltig zu stärken.

Ein Grund für die dargestellte Misere ist, dass das Engagement oder Nicht-Engagement externer Akteure auf einer Reihe von Kriterien beruht, die mit der Lage vor Ort relativ wenig zu tun haben: Gibt es traditionelle Beziehungen zu dem betroffenen Land (z.B. Kolonialbeziehung)? Gibt es regionale Bezüge oder eine geographische Nähe? Gibt es eine intensive Berichterstattung in den Weltmedien? Engagieren sich andere externe Akteure? Sind die entsprechenden Ressourcen innenpolitisch mobilisier- und legitimierbar? Gibt es eigene wirtschaftliche, geopolitische oder sicherheitspolitische Interessen? Gibt es ausreichende völkerrechtliche Legitimation? Ein objektiver Kriterienkatalog bleibt vor diesem Hintergrund eine Illusion; Opportunitäten und Sachzwänge werden bei Entscheidungen externer Akteure stets eine wesentliche Rolle spielen. Dennoch stellt sich die Frage, ob sich die internationale Gemeinschaft angesichts begrenzter Mittel und steigenden Bedarfs nicht auf gewisse Standards oder Leitlinien verständigen könnte, unter denen sie in fragilen Staaten durch Anreize, Sanktionen oder gar militärische Interventionen Einfluss nimmt. Eine Voraussetzung dafür ist eine präzisere Einordnung des Phänomens fragiler Staaten.

II. Die vielschichtige Realität fragiler Staatlichkeit

Die meisten Länder des Südens wie auch die kaukasischen und zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion weisen ein breites Spektrum staatlicher Konsolidierung bzw. staatlichen Verfalls auf. Auf der einen Seite stehen Länder wie Mexiko, Brasilien, Thailand oder Südafrika, die sich dem westlichen Modell demokratischer Marktwirtschaften annähern, zugleich aber den Bürgern häufig nicht den notwendigen Schutz vor existenziellen Lebensrisiken bieten können (Versagen der Sicherheitsorgane angesichts hoher Alltagskriminalität, fehlende soziale Grundsicherung bei ökonomischen Schocks etc.). Auf der anderen Seite des Spektrums befinden sich kollabierte Staaten – ein Extrem, das bislang nur in wenigen Fällen (z.B. Somalia, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone) zu beobachten war. Die Mehrzahl der Länder bewegt sich zwischen den beiden Polen: Es handelt sich um unzureichend konsolidierte („schwache“) Staaten, bei denen Rechtssicherheit, Schutz vor Gewalt und eine soziale Infrastruktur nur partiell existieren, oder gar um *failing states*, die sich auf dem Weg des Verfalls befinden und bei denen letztlich sogar ein Kollaps möglich ist. Gerade diese Fälle, in denen Staatlichkeit „auf der Kippe“ steht, sollten im Zentrum der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stehen, um zu einer dauerhaften Stabilisierung im Sinne mittel- und langfristiger Krisenprävention beitragen zu können.

Die Einteilung in Ländertypen ist ein erster Schritt, um die unterschiedlichen Ausprägungen von Staatsversagen und Staatszerfall zu verstehen. Sie ist jedoch nicht ausreichend, will man die vielschichtigen Realitäten und Facetten fragiler Staatlichkeit innerhalb eines Landes angemessen erfassen. So existieren in vielen Ländern des Südens „staatsfreie“ Räume, die die Zentralgewalt nie vollständig durchdrungen hat. Gesellschaftliche Stabilität, soziale Fürsorge

und Konfliktregelung werden hier primär durch „traditionelle“ bzw. lokale Mechanismen und Institutionen gewährleistet, die in der Bevölkerung durchaus über Legitimität verfügen, deren Praxis aber nicht selten im Widerspruch zu universell gültigen Menschenrechtsnormen steht (z.B. Nordnigeria, der Norden von Côte d’Ivoire, Westkamerun, zahlreiche ländliche Gebiete in Afghanistan und Pakistan, etc.). Fehlende oder verfallende Staatlichkeit führt insofern nicht zwangsläufig zu einem gänzlichen Verfall gesellschaftlicher Stabilität und Normensysteme. Vielmehr schaffen es zahlreiche Länder erstaunlich lange, ungeachtet ihrer fragilen Strukturen leidlich zu funktionieren (z.B. Pakistan, Jemen). Gesellschaftliche und staatliche Strukturen stehen dabei in einem Wechselverhältnis, das Elemente von Kooperation, Komplementarität und Konkurrenz enthalten kann. In jedem Fall ist es geboten, den (konstruktiven wie destruktiven) Beitrag gesellschaftlicher Akteure zur Staatsbildung von vornherein systematisch einzubeziehen.

Ingesamt sollte fragile Staatlichkeit nicht als „Abweichung“ von der Norm des OECD-Staates, sondern als „Normalfall“ in weiten Teilen der Welt verstanden werden. Dies steht nicht in Widerspruch zur langfristigen Bedeutung des OECD-Modells als normativ-historischem Leitbild. Wohl aber trägt eine solche Perspektive dem Umstand Rechnung, dass in den nächsten Jahrzehnten die weltweite Durchsetzung freiheitlicher Demokratien und stabiler staatlicher Strukturen keine realistische Perspektive ist. Die Vielschichtigkeit fragiler Staatlichkeit schließt insofern „one size fits all“-Lösungen aus. Die Fehler der 1960er und 1970er Jahre, in denen ohne wirkliche Rücksicht auf lokale Faktoren von relativ uniformen *nation-building* bzw. *state-building*-Konzepten ausgegangen wurde, sollten nicht wiederholt werden.

III. Dilemmata und Herausforderungen für externe Akteure

Externe Akteure stehen angesichts der Realität verfallender oder kollabierter Staatlichkeit regelmäßig vor gravierenden Problemlagen, bei denen Lösungen zwiespältig bleiben. Im Folgenden sollen Antworten zu sieben Fragenkomplexen skizziert werden, die aus unserer Sicht die wichtigsten Dilemmata und Herausforderungen beinhalten:

1. Wie sollen externe Akteure mit herrschenden Eliten umgehen? Sind sie in aller Regel Garanten staatlicher Stabilität? Oder programmiert man mit kurzfristiger Regimestabilisierung letztlich den Staatsverfall?
2. Wer soll für öffentliche Dienstleistungen verantwortlich sein? Inwieweit kann oder soll die internationale Gemeinschaft sie bereitstellen?
3. Wer soll Sicherheit gewährleisten? Gibt es Alternativen zum Staat? Können nicht-staatliche Gewaltakteure eine konstruktive Rolle spielen?
4. Auf welcher Ebene soll der Staat gestärkt werden? Welche Chancen und Risiken bieten Maßnahmen zur Dezentralisierung oder Föderalisierung?
5. Wie soll man mit Zielkonflikten zwischen den ver-

schiedenen Bereichen von Staatlichkeit umgehen? Sollte man etwa dem Sicherheitsbereich Priorität einräumen?

6. Wie soll die internationale Gemeinschaft mit de facto-Staatlichkeit umgehen? Ist das herkömmliche Souveränitätsverständnis überholt?
7. Wann darf die „internationale Gemeinschaft“ sich von Krisenstaaten abwenden? Wie soll mit „poor performers“ umgegangen werden?

1. Regimestabilität versus Stabilität des Staates

In fragilen Staaten stellen „der Staat“ oder vielmehr seine Repräsentanten nur eingeschränkt gleichwertige Partner für externe Akteure dar. Sie zu umgehen und sich primär auf nicht-staatliche Akteure zu konzentrieren, kann aber den Staat unbeabsichtigt weiter schwächen. Wie lässt sich mit diesem Dilemma umgehen? Während des Kalten Krieges war die internationale Anerkennung von Regierungen, die sich als Inhaber der Staatsgewalt vorstellten, weitgehend eine Selbstverständlichkeit. Dies hat sich spätestens seit Beginn der 1990er Jahre verändert. Es ist deutlich geworden, dass die Stabilisierung von Regimen nicht mit der Stabilisierung des Staates gleichzusetzen ist. Gefördert wurden häufig eher klientelistische Netzwerke als von Personen unabhängige Strukturen und Institutionen. Mit Entwicklungs- oder Nothilfe wurden oft unbeabsichtigt rent-seeking-Mentalitäten befördert; in rohstoffreichen Staaten kamen Abgaben auswärtiger Unternehmen nicht der Bevölkerung, sondern herrschenden Eliten zugute. Diese waren wegen der ertragreichen „Renten“ kaum auf die (Steuer-)Bürger angewiesen, denen daher auch wenig Mitbestimmung eingeräumt wurde. Legitimitätsdefizite und Loyalitätsprobleme waren und sind die Folge. Eine nachhaltige Stabilisierung dieser Staaten ist oft nur durch komplette Transformation bestehender Strukturen zu erreichen. Aber wer bestimmt die Zielrichtung und das Tempo? Eigentlich sollten das möglichst per Wahl legitimierte Repräsentanten der Bevölkerung tun. Diese fehlen jedoch meist. Das ist nicht zuletzt in Teilen auch das Resultat äußerer Einwirkung während der letzten eineinhalb Jahrzehnte: Politische Konditionalität zur Beförderung von Demokratie und Menschenrechten wurde im Namen von „Realismus“ und – eben auch – „Stabilität“ häufig verwässert, zurückgestellt oder erst gar nicht erwogen. Klassisches Beispiel ist Zaire (heute DR Kongo) unter Mobutu Sese Seko.

Zugleich hat sich externer Demokratisierungsdruck in vielen Fällen auch als kontraproduktiv erwiesen. Wie die *State Failure Task Force* belegt, sind junge Demokratien besonders konfliktanfällig. Länder im Übergangsstadium („partial democracies“) waren demnach von Gewalt und Staatsverfall sieben Mal stärker betroffen als autoritäre Regime oder etablierte Demokratien. Das lässt sich er-

klären: Übereilte Wahlen ohne Beachtung der „Verderberfähigkeiten“ von alten Eliten können gewaltsame Eskalationen schon um den Wahltermin herum herbeiführen. Radikale Umverteilungspläne der neuen Eliten werden von den ehemals Privilegierten ebenfalls kaum tatenlos hingenommen. Auch verzögerte oder blockierte Demokratisierungs- bzw. Transformationsprozesse (siehe Côte d’Ivoire) können besonders gewaltsam sein und in der Folge den Zusammenbruch des Staates noch beschleunigen.

Empfehlungen:

- Der unkritische Umgang mit herrschenden Eliten, die sich qua Amt – und nicht als „sauber“ gewählte oder anderweitig legitimierte Regierung – als „natürlicher Partner“ des Nordens verstehen, sollte der Vergangenheit angehören. Die Unterscheidung in „Reformer“, „Bewahrer“ und „Blockierer“ hilft bei der Anpassung von Strategien gegenüber diesen Eliten. In erster Linie sollte der Kontakt zu reformorientierten Kräften gesucht werden – auch wenn diese sich in der Opposition befinden sollten. Gleichzeitig gilt es, „Bewahrer“ dazu zu motivieren, in das Lager der „Reformer“ zu wechseln.
- Bei den Beziehungen mit Gegeneliten, der „Zivilgesellschaft“ und anderen Akteuren ist zu berücksichtigen, ob deren Handeln mittelfristig Staaten eher stabilisiert oder destabilisiert – und nicht nur, ob sie zur Behebung kurzfristiger Problemlagen nützlich sind. Ein einfacher Austausch von Eliten wird selten machbar oder auch nur wünschenswert sein.
- Zu beachten sind ferner „spoiling capacities“ der „alten“ Eliten, die sich nicht einfach mit dem Verlust an Macht und Privilegien abfinden werden. Im Umgang mit ihnen bieten sich je nach Lage Strategien der Überzeugung, der mit Anreizen versehenen Verhandlung, der schrittweisen Sozialisierung oder auch der bewussten Marginalisierung und Ausgrenzung an.

2. Staat versus internationale Akteure

Die Wahrnehmbarkeit und damit Glaubwürdigkeit des Staates hängt für die Bürgerinnen und Bürger nicht zuletzt davon ab, ob er in der Lage ist, eine physische Infrastruktur aufrechtzuerhalten und soziale Dienstleistungen, zumindest in Form einer Basisversorgung, zu gewährleisten. Dort, wo öffentliche Strukturen etwa durch Schulen, Gesundheitsposten, aber auch Polizei nicht sichtbar und vorhanden sind, werden Loyalitätsbeziehungen in der Regel wenig ausgeprägt sein. Eine Substitution durch internationale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit hat einen klaren Nutzen, weil dadurch gerade in zugespitzten Situationen Dienstleistungen erbracht werden können, aber auch ihren Preis, wenn dadurch der Staat als positi-

ver Akteur nicht in Erscheinung tritt und die internationale Gemeinschaft Grunddienstleistungen nicht flächendeckend anzubieten vermag.

Die Zielkonflikte, die sich an die Frage knüpfen, welcher Akteur bei der Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen in Erscheinung tritt, sind erheblich. Soll es etwa in Afghanistan die Gebergemeinschaft sein, die durch ihre Präsenz in den ländlichen Gebieten Afghanistans für eine soziale Basisinfrastruktur (durch Schulbauten, Gesundheitsstationen etc.) sorgt? Oder soll die Regierung in Kabul mit bestimmten Fortschritten in Verbindung gebracht werden? Ist es vielleicht gar besser, die Verantwortung auf die Ebene von Provinzen und Kommunen zu verlagern und die Kooperation auch mit traditionellen Autoritäten zu suchen? Es gibt keine Patentlösung. Wohl aber lassen sich situationsgebundene Leitorientierungen angeben.

Empfehlungen:

- Bi- und multilaterale Geber sowie international tätige NGOs sollten grundsätzlich anstreben, die staatlichen Strukturen und legitime gesellschaftliche Institutionen des jeweiligen Landes zu nutzen, sichtbar zu machen und damit auch zu stärken. Nur in strikten Ausnahmefällen sollten Geberorganisationen mit Ersatz- und Parallelstrukturen tätig werden, so etwa wenn der Staat nicht über die notwendige Legitimität verfügt, der Grad der Repression hoch oder das Ausmaß von Zweckentfremdung und Korruption unverträglich sind. Dann kann es auch sinnvoll sein, in bewusster Umgehung des Staates andere Akteure (NGOs) mit Aufgaben der Grundversorgung zu betrauen.
- Soweit wie möglich sollte beim Rückgriff auf Institutionen jenseits des Staates darauf geachtet werden, dass mittelfristig eine Verkoppelung mit staatlichen Einrichtungen möglich ist. Diese ist in der Regel auf kommunaler Ebene leichter zu bewerkstelligen als auf zentralstaatlicher Ebene.
- Einen Sonderfall bilden Nachkriegssituationen, wo staatliche Strukturen erst im Aufbau begriffen sind. Allerdings besteht auch in diesen Fällen die Möglichkeit, von Anfang an die staatlichen Institutionen vor Ort sichtbar einzubeziehen, und die Übergabe von Verantwortung frühzeitiger als bisher üblich zu terminieren.
- Standards bei der Planung und dem Monitoring von Dienstleistungen bei der sozio-ökonomischen Grundversorgung müssen weniger bürokratisch und dafür transparenter und effektiver werden. Ansonsten werden die ohnehin schwachen Kapazitäten vor Ort weiter überfordert. Maßnahmen sollten so „vermarktet“ werden, dass nicht primär der Beitrag eines Gebers, sondern die Leistungen der lokalen Partner in den Vordergrund gestellt werden.

3. Staatliches Gewaltmonopol versus nicht-staatliche Gewaltoligopole

Herrschaft wurde in einigen Weltregionen nie oder nur in kurzen Phasen in Form eines Gewaltmonopols ausgeübt. In vielen afrikanischen Gesellschaften teilten sich beispielsweise verschiedene Autoritäten seit jeher die Aufgaben der Gemeinschaft und damit Macht. Auch der koloniale und der post-koloniale Staat brachten nur selten ein staatliches (und dann auch noch legitimes) Gewaltmonopol – gerade im Landesinnern oder an den Rändern von Territorien. Das Nebeneinander von Herrschaftsansprüchen wird von Beobachtern daher auch als historischer „Normalfall“ bewertet. Dies sollte nicht die Dynamiken verdecken: Je nach Konstellation gewinnen oder verlieren die verschiedenen Autoritäten und Gewaltakteure an Einfluss. Dies gilt zumal dann, wenn äußere Faktoren hinzutreten. Das Gefälle zwischen dem realen Zustand von Staatlichkeit in weiten Teilen der Erde und dem ideal gedachten Staat der OECD-Welt ist erheblich: An die Stelle des Gewaltmonopols tritt oft ein „Gewaltoligopol“. Es umschließt eine schwankende Zahl von teilweise konkurrierenden, teilweise kooperierenden Gewaltakteuren unterschiedlicher Qualität. Im Grundsatz ist und bleibt das Gewaltmonopol dem Gewaltoligopol überlegen. Aber es ist eben nicht beliebig herstellbar – selbst wenn hierzu die ohnehin seltene Bereitschaft massiver und andauernder Intervention vorhanden wäre.

Das zentrale Gut Sicherheit kann – ob man dies nun befürwortet oder nicht – auch jenseits des Staates erbracht werden, und zwar von ganz unterschiedlichen Akteuren, die häufig auch noch sehr ambivalent wirken: für die einen als Beschützer, für die anderen als Bedrohung. Zu oft kommen hier die Warlords als auffälligste nicht-staatliche Gewaltakteure in den Sinn. Eine bessere Bilanz mögen mitunter gemeinschaftliche Akteure (etwa traditionelle Autoritäten, Bürgerwehren oder Geheimgesellschaften) oder andere private Akteure wie z.B. kommerzielle Sicherheitsdienste aufweisen (eine Übersicht dazu findet sich beim Policy Paper auf der SEF-Website: www.sef-bonn.org/de/publikationen). Ohne Zweifel gilt in fragilen Staaten eine große Sorge weiter Bevölkerungsteile ihrer physischen Sicherheit. Wer immer dieses „unterproduzierte Gut“ zur Verfügung stellt, hat möglicherweise einen Legitimationsvorsprung – auch vor den Resten staatlicher Autorität – und kann von externen Akteuren nicht länger ignoriert werden. Aber auch Akteure jenseits des Staates müssen sich Vertrauen erst verdienen, bevor sie aufgewertet werden. In der impliziten Anerkennung durch Zusammenarbeit liegt außerdem das Risiko der Abwertung und Ausklammerung anderer (auch weiterer nicht-staatlicher) Akteure; in diesem Sinne ist Inklusion immer auch Exklusion, deren Folgen genau zu bedenken sind.

Empfehlungen:

- Empfohlen wird eine Analyse der Fähigkeiten aller sicherheitsrelevanten Akteure sowie ihrer Legitimität und Akzeptanz bei der Bevölkerung. Mitunter sind nicht-staatliche Akteure eher in der Lage, nennenswerte Sicherheitsleistungen zu erbringen.
- Dabei kann als Regel gelten: Je höher ihre vermutete Legitimität in der Bevölkerung, desto eher sollten sie als Gesprächs- und ggf. als Kooperationspartner in Betracht gezogen werden.
- Eine Idealisierung dieser Akteure ist jedoch abwegig. Für eine Strategie der Unterstützung oder Einhegung bleibt entscheidend, ob diese Akteure mittelfristig Staatlichkeit aufbauen statt verhindern helfen. Kurzfristige Kooperation muss deshalb in eine Mittel- und Langfristperspektive eingebettet sein, die eine Integration unterschiedlicher „Sicherheitsproduzenten“ in einem staatlichen Rahmen gewährleistet.

4. Zentralstaat versus regionale bzw. lokale Ebene

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Entscheidungskompetenzen und institutionelle Kapazitäten unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene zu stärken: Zum einen können exekutive Funktionen auf die regionale bzw. lokale Ebene delegiert werden, wobei die politische Autorität wie auch die Verfügungsgewalt über die Ressourcenzuteilung letztlich bei der Zentrale (Dezentralisierung) verbleibt. Zum anderen kann es zu einer tatsächlichen Verlagerung von Kompetenzen kommen, die z.B. auch eigene Steuereinnahmen umfasst (Autonomie, föderale Gliederung). Dezentralisierung bzw. Autonomiemodelle haben häufig eine positive Konnotation in der öffentlichen Diskussion. Dies gilt auch für die Verhinderung von Gewalt- oder Verfallsprozessen. Die Nähe zum Gegenstand, so die Ausgangsvermutung, dürfte Entscheidungsträgern auf lokaler Ebene ein größeres Verständnis für die Situation und eine stärkere Verantwortlichkeit verleihen, so dass sie Erfolg versprechende Maßnahmen gegen Eskalationen einleiten und dabei für eine angemessene Partizipation der Beteiligten bei der Lösung des Problems sorgen können. Die größere Legitimität, die lokalen Institutionen häufig eher beigemessen wird, kann für effektive und akzeptierte Lösungen gerade in Krisensituationen sorgen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips kann Dezentralisierung auch zu einem Rückgang der Anfechtung nationaler Institutionen des fragilen Staates sorgen – Lösungen werden nun von der lokalen Administration erwartet. Eine Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die lokalen Akteure demokratisch kontrolliert sind bzw. Demokratie zulassen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass diese Voraussetzung oft nicht erfüllt ist. Lokale Kräfte erweisen sich in der Praxis nicht selten sogar als gewalttätiger und autoritärer als diejenigen auf nationaler Ebene.

Gewichtiger noch ist die in fragilen Staaten besonders gefürchtete Beförderung von Sezessionsbestrebungen durch Dezentralisierung. Gegner solcher Reformen argumentieren, dass Dezentralisierung, insbesondere entlang ethnischer Trennlinien, den Grundstein für spätere Abspaltungen ganzer Regionen legen könnte, indem Kompetenzen und Befehlsstränge nun in Provinzhauptstädten zusammenlaufen und Ressourcen auf dieser Ebene kontrolliert werden. Dagegen sehen Befürworter gerade Autonomie oder in einigen Fällen Föderalismus als die einzige dauerhafte Lösung von Minderheitenproblemen (Äthiopien, Sudan). Zusätzliche Gefahren entstehen bei einer Kombination von Dezentralisierung und Demokratisierung, z.B. wenn die Zentralmacht im lokalen Konflikt bisher als neutral angesehen war und nach erfolgter Dezentralisierung keine Möglichkeit mehr zur Erfüllung einer Schiedsrichterrolle hat. Anstatt Konflikte zu lösen, könnten sie möglicherweise schlicht auf eine tiefere Ebene transferiert werden.

Empfehlungen:

- Regionale und lokale Akteure sind nicht naiv als „Träger“ von Entwicklung oder Staatlichkeit anzusehen. Auch hier gilt es zu prüfen: Erfüllen sie die Kriterien der erfolgreichen Herstellung öffentlicher Güter (darunter auch: Sicherheit) und genießen sie tatsächlich (empirisch belegbar) Legitimität?
- Ohne hinreichend konsolidierte zentrale Institutionen besteht die Gefahr, durch Dezentralisierung oder Autonomie bestehende zentrifugale Kräfte zu stärken, die den Staat weiter untergraben. Insofern gilt es die Balance zwischen beiden Ebenen zu wahren, nicht selten müssen daher parallel zentrale wie regionale Strukturen gestärkt werden.
- In der Bevölkerung bestehen oftmals illusionäre Erwartungen gegenüber dem Zentralstaat, der Schulen bauen und Krankenhäuser unterhalten soll. Diese Hoffnungen in den Staat mögen noch Jahrzehnte nach seiner Desintegration fortbestehen, während von Ebenen unterhalb des Zentralstaates (Bundesstaaten, Distrikte, Kommunen, etc.) häufig sehr viel weniger erwartet wird. Externe Akteure sollten vor diesem Hintergrund darauf achten, zu einer realistischen Einschätzung staatlicher Leistungsfähigkeit von der Kommune bis zum Zentralstaat beizutragen.

5. „Security First“ versus integriertem Ansatz

Zwischen den verschiedenen Bereichen von Staatlichkeit (Sicherheit, Wohlfahrt und politische Ordnung) bestehen eine Reihe von Interdependenzen und Zielkonflikte, die externe Akteure bei ihrem Engagement zu beachten haben. Um einige dieser typischen Probleme zu nennen:

- Einerseits sind in vielen Fällen Verbesserungen im Sicherheitsbereich dringend erforderlich, was letztlich auch eine Stärkung von Polizei und Militär bedeutet. Andererseits darf dies nicht für politische Repressionen nach innen oder gar für militärische Zwecke nach außen missbraucht werden.
- Einerseits sind internationale Entwicklungs- und Finanzhilfen notwendig, um die Einnahmeseite des Staates zu stärken und ihm Investitionen im öffentlichen Bereich zu ermöglichen. Andererseits darf dieser Mittelzufluss nicht Korruption, Klientelismus oder Misswirtschaft und damit letztlich die Ausgrenzung bestimmter Gruppen verstärken.
- Einerseits sind oftmals Schritte zur Demokratisierung notwendig, andererseits kann in ethnisch pluralen Gesellschaften eine Politisierung von kollektiven Identitäten gefährlich sein und Rivalitäten zwischen Gruppen in einem unkontrollierbaren Maße verschärfen.

Mit anderen Worten: Die Stärkung eines Bereiches von Staatlichkeit kann gleichzeitig die Schwächung eines anderen bedeuten; in manchen Fällen ist dieser Effekt unvermeidlich und kann allenfalls durch begleitende Maßnahmen abgefedert werden. Es spricht daher viel für einen integrierten *state-building*-Ansatz auf Seiten der Geber, der alle drei Bereiche gleichermaßen in Betracht zieht und sich bemüht, destabilisierende Wechselwirkungen zu erkennen und in Grenzen zu halten. Auf dieser Prämisse agiert die internationale Gemeinschaft nicht zuletzt in Bosnien und im Kosovo. Auf der anderen Seite ist ein solch umfassender Ansatz als „blue print“ in anderen Kontexten wenig praktikabel und angesichts der Zahl potenzieller Fälle auch nicht durchführbar. Externe Akteure müssen letztlich Prioritäten setzen und ihre knappen Ressourcen gezielt einsetzen.

Manche plädieren im Zweifelsfall für die Maxime „Security First“. Sie konzentrieren sich auf die Verbesserung der Sicherheitslage im Land, inklusive der Bekämpfung von nicht-staatlichen Gewaltakteuren. Dazu wird der Einsatz von militärischen und polizeilichen Mitteln nicht ausgeschlossen. Reformen im staatlichen Sicherheitssektor (Justiz, Polizei, Armee, Geheimdienste), verbunden mit Projekten zur Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Rebellen oder Kindersoldaten, werden zum zentralen Baustein für *state-building*. Stärkung des Staates ist mehr oder minder gleichbedeutend mit Stärkung des Sicherheitsapparates. Kritiker dieser Perspektive befürchten, dass die einseitige Konzentration auf Sicherheit wenig an den strukturellen Problemen ändert, vor allem dann wenn das internationale Engagement nach einer kurzfristigen Beruhigung der Lage wieder beendet wird und der nächste Schauplatz ruft. Zudem lässt sich mit gleicher Berechtigung eine Maxime „Keine Sicherheit ohne Entwicklung formulieren“.

Empfehlungen:

- Beide Ansätze schließen sich nicht zwingend aus, wenn man sie auf einer Zeitschiene verfolgt. Kurzfristig ist es oft sinnvoll, sich auf „Security First“ zu konzentrieren – um langfristig Erfolg zu haben, wird es ohne einen integrierten Ansatz kaum gehen. Es bedarf daher einer Strategie, bei der beide Prozesse ineinander greifen.
- Ansätze wie Sicherheitssektorreform (SSR) und Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) müssen verstärkt auch zum entwicklungspolitischen Kerngeschäft werden. Wichtig ist aber, dass sie nicht isoliert betrieben werden, sondern ein Einstieg in weitergehende Reformen sind, die insbesondere das Justizwesen und den Rechtsstaat, die Bekämpfung von Korruption, parlamentarische Kontrollrechte sowie den Schutz von Menschenrechten betreffen müssen. Auf diese Weise können positive Wechselwirkungen zwischen den Bereichen erzielt werden.

6. Herkömmliches Souveränitätsverständnis versus Anerkennung „neuer“ Realitäten

Territoriale Integrität und Souveränität von Staaten sind Eckpfeiler, um sichere und stabile Beziehungen in der internationalen Staatenwelt gewährleisten zu können. Sie verhindern in Einzelfällen jedoch die Anerkennung von Realitäten und damit verbundene Handlungsoptionen. Dies gilt vor allem für den Umgang mit Para-Staaten, de facto-Staaten oder mit „Staaten innerhalb von Staaten“, d.h. mit Gebilden, die die wesentlichen Kriterien von Staatlichkeit erfüllen, aber keine internationale Anerkennung finden (z. B. Nordzypren, Somaliland, Kosovo).

Allerdings sind in diesem Bereich durchaus Veränderungen festzustellen: Ging beispielsweise die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) in ihrer Charta noch von der Unveränderbarkeit der Grenzen und einem strikten Souveränitätsprinzip aus, relativiert die 2002 geschaffene Afrikanische Union (AU) diese Grundsätze durch die explizite Möglichkeit von humanitären Interventionen. Im AU-Gründungsdokument (Constitutive Act) wird als Leitlinie genannt: „The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity“. In eine ähnliche Richtung weist auch der 2001 veröffentlichte Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Unter dem Titel „The Responsibility to Protect“ plädiert die Kommission dafür, staatliche Souveränität nicht mehr primär als Abwehrrecht gegen Einmischung von außen zu sehen, sondern Staaten für den Schutz ihrer Bürger verantwortlich zu machen. In Ex-

tremensituationen und bei Beachtung geregelter Verfahren werden Interventionen der internationalen Staatengemeinschaft bis hin zum Militäreinsatz befürwortet.

Ein derart verändertes Souveränitätsverständnis hat Folgen auch für den Umgang mit sub- und para-staatlichen Strukturen. Versagt nämlich der Zentralstaat beim Schutz der Menschen, kann die Verantwortung neben der internationalen Staatengemeinschaft auch auf lediglich funktionierende lokale Strukturen übergehen. Ein Beispiel ist Somaliland, wo ein Staatsaufbau von unten bislang relativ erfolgreich verlief. Dennoch waren bisher reguläre „zwischenstaatliche“ Beziehungen nicht möglich. Davon hängt aber in der Regel das Engagement der meisten Geber ab.

Gleichwohl: Verschiedene Staaten Afrikas sind allein wegen ihrer schieren Größe auf der einen Seite und der Dysfunktionalität der staatlichen Strukturen (Schutz und Kontrolle der Außengrenzen nur sehr eingeschränkt möglich etc.) andererseits auf absehbare Zeit strukturell instabil. Hinzu kommt, dass die Staatengemeinschaft bislang kein Modell für „flächendeckende Friedensmissionen“ in großen Ländern hat entwickeln können. Für das Kosovo ist für die absehbare Zukunft weder ein befriedigender Status noch eine Übergabe der internationalen Verantwortung an die dortigen Strukturen erkennbar.

Empfehlungen:

- Die Debatte über den politischen und rechtlichen Umgang mit de facto-Staaten sollte sowohl auf der VN-Ebene als auch auf regionaler Ebene (wie etwa der AU) ohne falsche Tabus fortgesetzt werden. Durch den Bericht des von VN-Generalsekretär Annan eingesetzten High Level Panel on Threats, Challenges and Change könnte eine neue Dynamik entstehen. Diese sollte von der Bundesregierung genutzt werden, um eigene konzeptionelle Vorstellungen in die internationale Debatte einzubringen.
- Geber sollten in den Fällen, in denen de facto-Staatlichkeit existiert, neue Modelle eines entwicklungspolitischen Engagements formulieren, da dauerhafte „weiße Flecken“ keine befriedigende Situation darstellen. Im Einzelfall sollte es Gebern möglich sein, para-staatlichen Einrichtungen zeitlich befristete Kooperationsangebote zu machen oder über unabhängig verwaltete Fonds zu unterstützen. Entlegitimierte staatliche Fassadenstrukturen haben kein Anrecht auf bessere Förderung als leistungsfähige Äquivalente, die über ein Mindestmaß an Legitimität verfügen.
- Es kann politisch für eine Übergangsphase opportun sein, völkerrechtliche Statusfragen „auf die lange Bank zu schieben“. Denn nur mit einer gewissen Vag- und Offenheit sind die Konfliktparteien bereit,

den Status quo zu akzeptieren. Eine derartige Politik darf aber nicht auf Dauer Fragen von Autonomie und Unabhängigkeit tabuisieren, da ansonsten die Herausbildung einer eigenen politischen Arena blockiert bleibt. Anstatt als Getriebener zu agieren, sollte die internationale Gemeinschaft vielmehr in begründeten Fällen pro-aktiv auf de-facto-Unabhängigkeit eingehen und entsprechende rechtliche wie politische Mechanismen für eine Anerkennung der Realitäten entwickeln.

7. „Stay involved“ versus „Exit“

Schwierigkeiten mit und Enttäuschungen über reformunwillige oder -unfähige Regierungen führten Ende der 1990er Jahre dazu, in der Entwicklungszusammenarbeit *good* gegenüber *poor performers* zu bevorzugen. Denn der Ertrag entwicklungspolitischer Investitionen fällt, wie zahlreiche empirische Studien untermauerten, in einem günstigen politischen Umfeld deutlich höher aus. Die Konsequenz war ein (teilweiser) Rückzug aus fragilen Staaten, in denen die Rahmenbedingungen schlecht waren und ein Abwärtstrend festzustellen war. Ein derartiger Rückzug wurde von Geberregierungen auch für notwendig gehalten, um gegenüber der eigenen Bevölkerung hinsichtlich normativer Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit glaubwürdig zu bleiben.

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass „Exit“ oder ein ausbleibendes Engagement erhebliche Signalwirkung auf die unmittelbar betroffenen Akteure haben kann und zum Teil auch auf andere externe Akteure und deren Verhalten Einfluss nimmt. Inwieweit ein (teilweiser) Rückzug tatsächlich ein sinnvolles Signal setzen kann, hängt maßgeblich vom jeweiligen Fall ab. Verstärkt setzt sich aber die Einschätzung durch, dass eine solche Strategie kontraproduktiv sein könnte, insofern sie Zerfallsprozesse eher verstärkt. Mitunter entfallen auch Möglichkeiten lokaler Gruppen, eine gewisse internationale Öffentlichkeit für ihre Anliegen zu erreichen. Hinzu kommt, dass Entwicklungspolitik in Situationen, die durch Instabilität und Unsicherheit geprägt sind, vermutlich wenig zur dauerhaften Überwindung von grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen beitragen kann, aber durchaus für zeitlich befristete Stabilisierungsbemühungen von großer Bedeutung ist. Schließlich stellt sich die Frage, ob man die Bevölkerung in Krisensituationen „im Stich lassen“ darf, oder versucht, zum Teil mit innovativen Mechanismen zur Grundbedürfnisbefriedigung beizutragen.

Empfehlungen:

- Eine an politischen wie sozialen Menschenrechten orientierte Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist auch in Krisensituationen gefordert, Menschen Schutz vor unmittelbaren Bedrohungen ihrer

menschlichen Sicherheit durch Repression, Gewalt, wirtschaftliche Not und Naturkatastrophen zu geben.

- Angesichts begrenzter Ressourcen kommen externe Akteure dennoch nicht umhin, systematischer als bisher Kosten-Nutzen-Überlegungen für ein Engagement bzw. Desengagement in Situationen von fragiler Staatlichkeit anzustellen. Dabei ist stets darauf zu achten, dass der mögliche Nutzen schädliche Nebenwirkungen (wie z. B. die indirekte Legitimation eines repressiven Regimes) deutlich übertrifft. Für

die Entwicklungspolitik sollten hier auch nicht-klassische entwicklungsorientierte Ziele wie Beiträge zu Stabilität und Sicherheit berücksichtigt werden.

- Abgestufte Verhaltensweisen, die zwischen Engagement und Unterstützung einerseits und „Rückzug / Desengagement“ andererseits liegen, sind zunehmend wichtig. Ein vollständiger „Rückzug“ wird in der Regel eine ungünstige Option sein, weil dadurch Möglichkeiten der Situationsbeobachtung und des Engagements außerhalb staatlicher Strukturen entfallen.

IV. Was tun? Anforderungen für die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik

Die Förderung von Good Governance, insbesondere die nachhaltige Stärkung hinreichend legitimer staatlicher Strukturen (*state-building*) dürfte künftig noch stärker als bisher eine Kernaufgabe der internationalen Organisationen und der bilateralen Geber sein. Die umfangreichsten Maßnahmen auf diesem Gebiet unterhält die Staatengemeinschaft – im Rahmen von VN-mandatierten bzw. VN-geführten Missionen – zur Zeit in Bosnien, Kosovo, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, Haiti und Côte d’Ivoire. Weitere Fälle dürften in naher Zukunft hinzukommen. Das deutsche Engagement zeigt sich besonders in Bosnien, im Kosovo und in Afghanistan. Darüber hinaus – und hier liegt die wahre Herausforderung – gilt es, stattfindende oder drohende Zerfallsprozesse in einer Reihe von schwachen oder versagenden Staaten zu verhindern. Die weitgehende Konzentration von Maßnahmen und Ressourcen auf *failed states* wird dieser Aufgabe nicht gerecht.

Angesichts des skizzierten Problemdrucks wird Deutschland auch künftig eher mehr als weniger Lasten schultern müssen, vor allem dann, wenn man ernsthaft „globale Verantwortung“ übernehmen will und auf einen Sitz im Weltsicherheitsrat spekuliert. Diese Aufgabe ist längst keine Frage mehr für ein oder zwei Ressorts, sondern für die Bundesregierung in ihrer Gesamtheit. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass mehr und mehr Ressorts vor Ort in Maßnahmen involviert sind, die im weiteren Sinne zur Förderung von staatlichen Strukturen gezählt werden können. Damit wächst der Bedarf an ressortübergreifenden Konzeptionen und Strukturen. Doch bisher ist die Politik in diesem Feld eher von den Ereignissen getrieben sowie durch ad hoc-Entscheidungen, zum Teil tiefgehende Ressortkonflikte und mangelhafte Ausstattung geprägt, was sich unmittelbar auf die Qualität des deutschen Engagements in den Krisenregionen auswirkt.

Bisher gibt es kein Konzept der Bundesregierung zum Thema Umgang mit fragilen Staaten. Zwar existieren

Konzeptionen in Teilbereichen (z. B. Armutsbekämpfung, Good Governance, Polizeiausbildung, Ziviler Friedensdienst, militärische Ausstattungshilfe etc.), diese werden allerdings in den jeweiligen Ressorts nach je eigenen Logiken und Erfordernissen erarbeitet. Dies sollte sich ändern, will man wirklich Einfluss auf Entwicklungen vor Ort nehmen. Dies lässt sich am Beispiel Reform des Sicherheitssektors illustrieren, wo die einzelnen Ressorts der Bundesregierung de facto eine Reihe von Maßnahmen in anderen Staaten durchführen und finanzieren, ohne dass diese jedoch einer gemeinsamen Logik und Zielsetzung folgen. Dazu zählen u. a. die militärpolitische Zusammenarbeit, die bilaterale Polizeihilfe, die Zusammenarbeit im Justizbereich ebenso wie Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Ex-Kombattanten oder das GTZ-Sektorvorhaben zur Reform des Sicherheitssektors. Es wäre daher sinnvoll, wenn sich die betroffenen Ressorts (AA, BMZ, BMVg, BMI und BMJ) in diesem Bereich auf gemeinsame Leitlinien und Standards verständigen würden, um die Maßnahmen und die Auswahl der Empfängerländer besser aufeinander abstimmen zu können. Ähnliche Schritte sind in anderen Bereichen (z. B. Korruptionsbekämpfung, Förderung von Rechtsstaatlichkeit) denkbar.

Empfehlungen:

- Für Bundestag und Bundesregierung ist es dringend an der Zeit, eine Strategie zum Umgang mit „schwachen“ und „versagenden“ Staaten zu entwickeln. Eine derartige Strategie benötigt Kriterien für ein je nach Einzelfall abgestuftes deutsches Engagement im internationalen Rahmen. Anhaltspunkte für letzteres wären: Welches Risiko besteht für die Bevölkerung vor Ort und für die regionale/internationale Sicherheit, wenn der betreffende Staat weiter zerfällt? Wo besteht Aussicht auf Erfolg? Wo bestehen der

Wille und die Fähigkeit zum kontinuierlichen und langfristigen Engagement? Wo sind andere engagiert, so dass eigenes Engagement verzichtbar ist? Mit welcher internationalen Legitimität sind die externen Akteure ausgestattet, welche Legitimität haben sie vor Ort?

- Die Bundesregierung braucht ressortübergreifende, integrierte Handlungsstrukturen der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, um auf das Problem fragiler Staatlichkeit angemessen reagieren zu können. Außerdem gilt es, durch inhaltliche Schwerpunktsetzungen ein eigenes Profil zu entwickeln. Der 2004 verabschiedete Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung bildet einen guten Anknüpfungspunkt, da er explizit die „Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen“ als Schwerpunkt benennt und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und die Reform des Sicherheitssektors betont. Der neu gegründete Ressortkreis zur Umsetzung des Aktionsplans sollte dementsprechend Prioritäten setzen und dem Problem fragiler Staatlichkeit hohes Gewicht geben.
- Die deutsche Position zum Umgang mit fragilen Staaten sollte stärker als bislang in die EU-Debatte um die Fortentwicklung bzw. Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie eingebracht werden. Darüber hinaus wäre eine entsprechende Initiative im G8- sowie im VN-Rahmen denkbar und wünschenswert, wobei ein Akzent auf der Förderung von Rechtsstaatlichkeit liegen könnte.

Mit Blick auf institutionelle Veränderungen in Deutschland sollten ressortübergreifende Strukturen gestärkt bzw. zum Teil auch neu etabliert werden. Dies gilt sowohl für die Ebene der politischen Entscheidung als auch für die operative Ebene, um zu klareren Verfahren, verbindlicheren Absprachen und rascheren Entscheidungsprozessen zu kommen. Beispiele dafür sind die ressortübergreifenden „strategy management teams“ in Großbritannien oder ist das 2004 gegründete „Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization“, angesiedelt beim US-Außenministerium, in dem Mitarbeiter aus verschiedenen Ressorts zusammenarbeiten sollen, um die Gesamtpolitik der US-Regierung in diesem Bereich zu koordinieren.

Empfehlung:

- Auf der operativen Ebene sollten ressortübergreifende Sonderstäbe oder Task Forces für einzelne Krisenländer oder –regionen eingerichtet werden, in denen die wichtigsten Ressorts vertreten sind, um einen möglichst kohärenten Ansatz zu gewährleisten. Diese Sonderstäbe sollten die Führungsrolle innerhalb der Bundesregierung übernehmen und der zentrale Ansprechpartner für die internationalen Partner

sein. Ein Bindeglied zwischen der politischen und operativen Ebene könnte der neu geschaffene Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“ sein, in dem alle Ressorts mit ihrem „Krisenbeauftragten“ repräsentiert sind und der als Impulsgeber und Lenkungsremium fungieren könnte.

Bei den finanziellen und personellen Ressourcen besteht ebenfalls Handlungsbedarf. Als Vorbilder im finanziellen und administrativen Bereich können der *Global Conflict Prevention Pool* bzw. der *Africa Prevention Pool* dienen, die von der britischen Regierung im Jahr 2001 eingeführt wurden, um die Kohärenz der eigenen Politik zu verbessern. Die Pools werden von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium nach gemeinsamen Regeln verwaltet. Grundlage dafür bilden abgestimmte Länder- bzw. thematische Strategien, deren Einhaltung und Umsetzung gemeinsam von den drei Ressorts überwacht werden. Einen ähnlichen Mechanismus haben die Niederlande mit dem „Stability Fund“ geschaffen, dessen Gelder gemeinsam von Außen- und Entwicklungsministerium ausgegeben werden. Daneben besteht – trotz gewisser Fortschritte (z. B. Einrichtung des Zivilen Friedensdienstes, Gründung des Zentrums für internationale Friedenseinsätze) – noch immer ein notorischer Mangel an Zivilpersonal und Experten für den Einsatz in Krisenstaaten, dies gilt für Polizeibeamte, für Richter, Zoll- und Steuerfachleute ebenso wie für Verwaltungs- und Justizexperten, die in der Regel aus ihrer heimischen Verwendung abgezogen werden müssen.

Empfehlungen:

- Die Bundesregierung sollte, wie im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ angeregt, die Einrichtung gemeinsamer Finanzierungsinstrumente prüfen und anschließend auch umsetzen. Dies ist der beste Weg, um die Politiken von AA, BMZ und BMVg besser zu verzahnen und typische Reibungsverluste bei der Mittelbewirtschaftung zu minimieren. Denkbar ist sowohl die Schaffung mehrerer thematisch gebundener Fonds als auch eines zentralen Fonds für „Wiederherstellung staatlicher Funktionsfähigkeit“.
- Mittelfristig sollte die Bundesregierung in Abstimmung mit den europäischen Partnern die Schaffung einer stehenden zivilen Infrastruktur vorantreiben, die über den Polizeibereich hinausgeht. Dazu zählen nicht zuletzt Teams, die rasch und frühzeitig vor Ort sein können, um insbesondere in akuten Krisen oder in der ersten Nachkriegsphase beim Staatsaufbau behilflich zu sein. Dabei ist es notwendig, in multilateraler Abstimmung geeignete Vor-Ort-Strukturen aufzubauen, die auch eine kohärente, deutsche und europäische Position im Lande selbst ermöglichen, da man sich ansonsten zum Spielball der lokalen Akteure macht.

Autoren:

Dr. Tobias Debiel, Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg

Dr. Stephan Klingebiel, Leiter der Abteilung Subsahara-Afrika am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn

Dr. Andreas Mehler, Direktor des Instituts für Afrika-Kunde (IAK) im Verbund Deutsches Übersee-Institut in Hamburg

Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaftler, Mitglied der Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Mitunterzeichner:

Generalmajor a. D. Manfred Eisele, Beigeordneter Generalsekretär a. D. der Vereinten Nationen – Department of Peacekeeping Operations

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer, Professur für Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Internationale Beziehungen und Prodirektorin des Zentrums für Internationale Studien an der TU Dresden. Mitglied im VN-politischen Beirat des Auswärtigen Amtes und der Kammer für öffentliche Verantwortung (EKD).



Die **Stiftung Entwicklung und Frieden** wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt unter Mitwirkung des damaligen Ministerpräsidenten und späteren Bundespräsidenten Johannes Rau gegründet. Die überparteiliche und gemeinnützige Stiftung plädiert für eine politische Neuordnung in einer Welt, die zunehmend durch die Globalisierung geprägt ist. Die Arbeit der Stiftung beruht auf drei Prinzipien: globale Verantwortung, überparteilicher und interkultureller Dialog sowie interdisziplinäres Verstehen von Interdependenzen.

Für diese Orientierung bürgen die führenden Persönlichkeiten der Stiftung: Ministerpräsident Peer Steinbrück ist Vorsitzender des Kuratoriums. Stellvertretende Vorsitzende sind Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt, Ministerpräsident Matthias Platzeck und Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit. Dem Vorstand gehören als Vorsitzender Staatssekretär a. D. Volker Kähne und seine Stellvertreter Staatssekretär a. D. Dr. Klaus Dieter Leister und Prof. Dr. Franz Nuscheler an. Vorsitzender des Beirates ist Prof. Dr. Dieter Senghaas. Geschäftsführer der Stiftung ist Dr. Burkhard Könitzer.

In der Reihe **Policy Paper** nehmen namhafte Experten Stellung zu drängenden Fragen der Weltentwicklung. Auch damit will die Stiftung Entwicklung und Frieden sich intensiv an der politischen Diskussion über globale Themen beteiligen und politische Handlungsempfehlungen geben.

Herausgeber:
Stiftung Entwicklung und
Frieden (SEF)
Gotenstr. 152
53175 Bonn

Tel.: (02 28) 9 59 25-0
Fax: (02 28) 9 59 25-99
eMail: sef@sef-bonn.org

Website:
<http://www.sef-bonn.org>

Redaktion:
Judith Vorrath

ISSN 1437-2800

© Stiftung Entwicklung und
Frieden, Januar 2005

Ausgewählte Hefte aus der Reihe Policy Paper

(Soweit nicht anders angegeben, sind die Policy Papers in deutscher und englischer Sprache erschienen. Preis pro Heft: € 2,50):

22 *Von Visionen zu Aktionen – Die Zukunft der europäisch-russischen Zusammenarbeit.* Von Heinz Timmermann, Oktober 2004

21 *Europa und eine multipolare Weltordnungspolitik. Indien und Ostasien als neue Bündnispartner.* Von Frank Biermann und Hans-Dieter Sohn, April 2003

20 *„Capacity Building“ – Möglichkeiten und Grenzen eines kooperativen Instruments zur internationalen Rechtsverwirklichung.* Von Klaus Dicke, März 2003

19 *Weltpolitik am Scheideweg – Der 11. September 2001 und seine Folgen.* Von Brigitte Hamm, Jochen Hippler, Dirk Messner, Christoph Weller, März 2002

18 *Sicherheit für Europa durch Kooperation – Gegenentwurf zur Interventionspolitik.* Von Hans Arnold, Juni 2001

Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.