

Kapitel 6

Sicherstellen, dass fragile Staaten nicht zurückgelassen werden

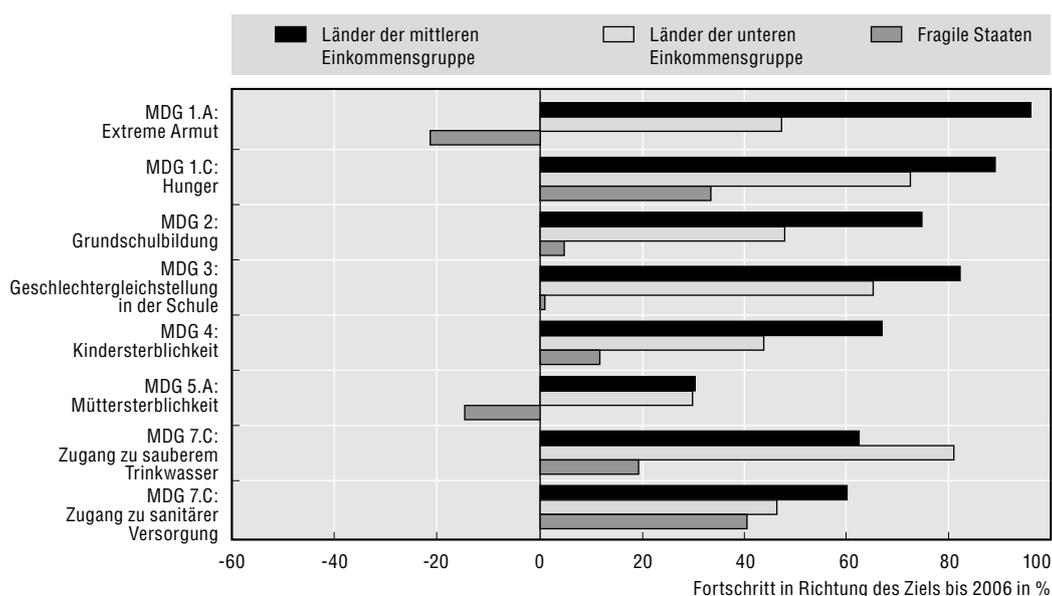
Ob wir die Millenniumsentwicklungsziele erreichen, wird davon abhängen, wie erfolgreich wir den fragilsten Staaten der Welt helfen können. Diese Gruppe von 48 Ländern steht für die Ärmsten der Armen, was oft durch gewaltsame Konflikte und schlechte Regierungsführung bedingt ist.

Im Jahr 2007 hat die OECD zehn Grundsätze für ein zweckmäßiges internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen verabschiedet. Dieses Kapitel berichtet über Fortschritte und Erkenntnisse aus der Umsetzung dieser Prinzipien in Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo, Haiti, Sierra Leone, Timor-Leste und der Zentralafrikanischen Republik. Die hier dargestellten Auffassungen stammen direkt aus den Ländern selbst und sind lehrreich für all jene, die sich in solchen Umfeldern effektiver engagieren wollen.

Die fragilsten Staaten der Welt werfen grundsätzliche Herausforderungen auf

Wird es uns gelingen, bis 2015 die Armut zu beseitigen? Während zahlreiche Länder auf ihrem Weg zur Erfüllung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) Fortschritte erzielen, fällt ein Drittel aller Entwicklungsländer zurück. Abbildung 6.1 zeigt alarmierende Trends in diesen fragilen Staaten, insbesondere hinsichtlich der Armut, der Grundschulbildung und der Geschlechtergleichstellung. Auf diese 48 Länder, die von Afghanistan bis Zimbabwe reichen, entfallen die Hälfte der Kinder, die weltweit vor ihrem fünften Geburtstag sterben, ein Drittel aller Sterbefälle von Müttern und ein Drittel aller Menschen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag überleben müssen. Zusätzlich leiden diese bereits exponierten Länder derzeit unter den Folgen von Schocks im Zusammenhang mit den Nahrungsmittel- und Kraftstoffpreisen, der globalen Wirtschaftskrise, des Klimawandels und der Umweltzerstörung¹.

Abbildung 6.1 Die langsamen und manchmal negativen Entwicklungsfortschritte der fragilen Staaten, 2006



Quelle: Internationaler Währungsfonds und Weltbank (2008), *Global Monitoring Report 2008: MDGs and the Environment*, Internationaler Währungsfonds und Weltbank, Washington D.C.

Diese Länder sind oft in einem Teufelskreis aus gewaltsamen Konflikten, Armut oder schlechter Regierungsführung gefangen, welcher ihre Fortschritte in Richtung der MDG bremst. In diesen Ländern fehlt dem Staat oft die Fähigkeit oder die Legitimität zur Unterstützung sozial gerechter Entwicklung. Unter den richtigen Bedingungen ist jedoch einigen von ihnen – darunter Burundi und Mosambik – eine bemerkenswerte Kehrtwende gelungen.

Ohne eine Verbesserung der Bedingungen in diesen fragilen Staaten werden wir die MDG bis 2015 schlicht und einfach verfehlen. Während 38% der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit solchen Ländern gewidmet sind, können wir die Erträge dieser Investition noch verbessern (OECD, 2009). Die Entwicklungsminister der OECD-Länder haben in der Erkenntnis, dass fragile Staaten besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, die Grundsätze für ein zweckmäßiges internationales Engagement in fragilen Staaten und

Situationen (OECD, 2007a) verabschiedet: vom Kontext ausgehen, keinen Schaden anrichten, sich auf Staatsaufbau als zentrales Ziel konzentrieren, Prävention prioritär behandeln, die Verbindungen zwischen politischen, sicherheitsrelevanten und EZ-Zielen erkennen, Nichtdiskriminierung fördern, sich auf unterschiedliche Weise in unterschiedlichen Kontexten den lokalen Prioritäten anpassen, sich auf praktische Koordinierungsmechanismen einigen, schnell handeln, aber engagiert bleiben und Zentren der Ausgrenzung vermeiden. Auf den ersten Blick wirken diese Grundsätze einfach, jeder hat jedoch wichtige operationelle Folgen. In vielen Fällen bestehen eindeutige Verbindungen zur Agenda zur Steigerung der EZ-Wirksamkeit (Kapitel 1 und Anhang) und einige Grundsätze haben über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus Folgen für die Sicherheit, die Friedensstiftung und den Staatsaufbau. Ein Fundus empfehlenswerter Praktiken ergibt sich bereits aus dem Erfahrungserwerb in manchen Partnerländern, wenngleich in anderen die derzeitige Praxis noch weit von der Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen entfernt ist.

Anlässlich des Dritten Hochrangigen Forums über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit beschlossen die Partnerländer und die Geber, ihre Umsetzung im Zeitverlauf durch eine mehrjährige Erhebung zu beobachten². In einer Basisrunde im Jahr 2009 veranstalteten sechs fragile Staaten – Afghanistan, die Demokratische Republik Kongo (DRK), Haiti, Sierra Leone, Timor-Leste und die Zentralafrikanische Republik (ZAR) – Multistakeholder-Konsultationen, um die Qualität des internationalen Engagements aus dem Blickwinkel dieser Grundsätze zu erörtern und gemeinsame Schritte zur Verbesserung der EZ-Wirksamkeit zu vereinbaren³.

Diese Konsultationen fanden im Geist gegenseitiger Rechenschaftspflicht statt. Ein Präsident und zwei Premierminister sowie verschiedene Minister, von der Planung über die Finanzen und die Verteidigung bis zur Justiz, Bürgermeister entlegener Ortschaften, Abgeordnete, NRO aus der Hauptstadt und den Distrikten, Frauen und Jugendgruppen sowie Vertreter der Privatwirtschaft waren daran beteiligt. Auf internationaler Seite nahmen Diplomaten, Spezialisten für humanitäre Fragen sowie Akteure aus den Bereichen Sicherheit und EZ von bilateralen und multilateralen Organisationen teil⁴. Dieser ganzheitliche Ansatz berücksichtigt die internationalen Bemühungen um erhöhte Politikkohärenz, die für jeglichen Erfolg in fragilen Staaten unabdingbar ist⁵. Unter der Leitung der Regierungen der Gastgeberländer und moderiert durch das DAC-Sekretariat erbrachten die sechs Konsultationen reichhaltige Erkenntnisse sowohl für die internationalen Akteure als auch für die Partnerregierungen. In Verbindung mit Expertenstudien und anderen Evaluierungen können diese Multistakeholder-Feststellungen dabei helfen, unsere gemeinsamen Antworten für das Problem der Staatenfragilität zu verbessern.

Nach einer Einschätzung der Einzigartigkeit fragiler Staaten werden in den folgenden Abschnitten einige der wichtigsten Entwicklungsfragen untersucht, die während der Konsultationen zur Sprache kamen: a) Es ist unabdingbar, Prioritäten zu benennen, und zwar gemeinsam mit anderen Politikakteuren, b) Optionen zur Verbesserung der EZ-Wirksamkeit sind selbst unter schwierigen Umständen vorhanden, c) hinsichtlich des Kapazitätsaufbaus sind die Ergebnisse uneinheitlich, wenngleich die Kapazitätsfragen in fragilen Staaten akut sind, d) Staatsaufbau erfordert einen globalen Ansatz, der mehr umfasst als Kapazitäten und Wahlen, und e) es besteht ein Risiko, Trends sozialer Ausgrenzung zu übersehen und sich zu schnell von Sicherheitsfragen zu entfernen.

Jeder fragile Staat ist einzigartig

Tolstoi schrieb in Anna Karenina den berühmten Satz: „Alle glücklichen Familien gleichen einander, jede unglückliche Familie ist auf ihre eigene Weise unglücklich“. Ebenso mögen sich fragile Staaten aus der Ferne betrachtet gleichen, doch unterscheiden sie sich in den Formen und Ausmaßen ihrer Fragilität. Erstens kann ein Staat fragil sein, wenn seine institutionellen Kapazitäten extrem niedrig oder seine Versorgungsgrund-

lagen extrem schwach sind (z.B. Burundi). In manchen Ländern (z.B. Somalia) ist der Staat einfach nicht präsent, oder er existiert nur in der Hauptstadt. In anderen Fällen gibt es vielleicht einen starken Staatsapparat, dafür ist aber die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern eingeschränkt oder inexistent (z.B. Myanmar). Zweitens können Veränderungen im Zeitverlauf zur Fragilität beitragen: Veränderte Erwartungen der Bevölkerung in Verbindung mit schwachen politischen Verfahren, umstrittene Bodenbesitzverhältnisse und demografischer Druck im Zusammenhang mit Umweltzerstörung können Spannungen zwischen dem Staat und den Bürgern verschärfen. Drittens bleiben Länder nach einem Konflikt oft noch einige Zeit fragil: Sie müssen das schwere Erbe der Jahre des Kriegs und der schlechten Regierungsführung hinter sich lassen.

Die sechs in diesem Kapitel untersuchten Länder stellen ein breites Spektrum fragiler Situationen dar. Zusätzlich kann die Situation von Provinz zu Provinz unterschiedlich sein. Allerdings werden die meisten dieser Länder als Post-Konflikt-Gesellschaften eingestuft. Konsultationen in Ländern, die derzeit einem weitreichenden Konflikt, einer chronischen Krise oder einer politischen Patt-Situation ausgesetzt sind, könnten zu anderen Ergebnissen führen. Solche Länder bedürfen ebenfalls unserer Aufmerksamkeit. Auch dort stehen die Bevölkerungen unter enormem Stress und können Brutstätten der Instabilität mit negativen Ausstrahlungseffekten sein – sei es die Entstehung von Rebellen Gruppen, die Ausbreitung von Drogen und Waffen, Menschenhandel oder Verbreitung von Krankheiten. Als Beispiele sind die Piraterie im Golf von Aden mit Auswirkungen für die Welthandelsrouten und Westafrikas Rolle als Korridor für Drogenschmuggel zu nennen.

„Was ist prioritär, wenn alles prioritär ist?“⁶

Fragile Staaten stellen allein schon auf Grund des Ausmaßes und der Bandbreite ihrer Bedürfnisse besondere Herausforderungen dar, sei es die Wiederherstellung der Sicherheit und der Basisdienstleistungen für die Bevölkerung, die Verteilung der „Friedensdividende“ wie Arbeit und Basisdienstleistungen, um zu verhindern, dass ehemalige Rebellen wieder in den Busch zurückkehren, die Instandsetzung von Straßen und Brücken, aber auch der Verbindungen zwischen ehemaligen Feinden, oder den Menschen in der möglicherweise entstehenden neuen Gesellschaft eine Stimme geben: Alles ist prioritär.

Diese Herausforderungen stehen in starkem Kontrast zu einer oft eingeschränkten Fähigkeit zur Nutzung internationaler Entwicklungszusammenarbeit: Stark reduziertes Humankapital und „verlorene Generationen“ nach Jahren unterbrochener Bildung und schlechter Gesundheitsversorgung, dysfunktionale Institutionen, schlechte oder veraltete Politiken und manchmal ein mühsamer Zugang zu Regionen außerhalb der größten Städte sind allesamt relevante Faktoren. Dazu bemerkte der Premierminister von Timor-Leste, Xanana Gusmão: „Etwa zwei Milliarden Dollar sind in den letzten 10 Jahren in Timor-Leste ausgegeben worden, doch wenn man die Menschen in den Dörfern fragt: „Wo habt Ihr dieses Geld ausgegeben?“, dann ist die Antwort viel zu häufig: „Nicht in meinem Dorf“ (Konsultation Timor-Leste, 2009).

In solchen Umfeldern müssen strikte Prioritäten gesetzt werden:

1. Erstens, sich auf eine gemeinsame Vision für den Frieden einigen und den entscheidenden Weg von der Fragilität zur Belastbarkeit ermitteln. Dieser Weg muss klar identifizierte kurz-, mittel- und langfristige Ziele enthalten: Was ist in den ersten sechs und 24 Monaten zu erledigen, und was kann warten? Die Vereinbarung eines solchen Aktionsplans zwischen der Regierung und der internationalen Gemeinschaft sowie mit anderen Politikakteuren ist in den letzten zehn Jahren eine anerkannte empfehlenswerte Praxis geworden (z.B. der Afghanistan-Pakt). Die beteiligten Akteure in Ländern ohne strikt prioritär geordnetes und mehrjähriges Programm haben ein solches gefordert, z.B. Timor-Leste, wo die Prioritäten derzeit jährlich definiert werden.

2. Zweitens müssen die internationalen Partner die zentrale Bedeutung der nationalen Haushaltsplanung anerkennen: Dieser Mechanismus vereint den Zweck und die Mittel und setzt dadurch Prioritäten. Die Haushaltsplanung ist auch ein wesentliches Element des Sozialvertrags – der Pakt, der stets zwischen den Bürgern und ihrem Staat verhandelt wird. Alle sechs Konsultationen haben betont, dass Entwicklungszusammenarbeit, die nicht im Staatshaushalt ausgewiesen ist, die innerstaatlichen Rechenschaftsbeziehungen verfälschen und die Planung behindern kann (Tabelle 6.1). Dies bestätigen Forschungen des Internationalen DAC-Netzwerks Konflikte und Fragilität (INCAF), die zeigen, wie Geber dem Staatsaufbauprozess schaden können: „Die Entwicklungszusammenarbeit nicht in den Haushalt zu integrieren, schwächt die Entwicklung der öffentlichen Rechenschaftspflicht und dadurch die Legitimität des Staats“ (Kapitel 3 und OECD, 2010h, erscheint demnächst).

Tabelle 6.1 **Entwicklungszusammenarbeit, Steuern und Haushalt in den sechs Ländern**

	Afghanistan	Zentralafrikan. Republik	Demokr. Republik Kongo	Haiti	Sierra Leone	Timor-Leste	Referenzpunkte
EZ (US-\$, 2008)	3,9 Mrd.	180 Mio.	1,2 Mrd.	701 Mio.	535 Mio.	278 Mio.	Gesamt-ODA erreichte 2008 119,8 Mrd. US-\$, davon 33,8 Mrd. (30%) zu Gunsten fragiler Staaten.
Bevölkerung mit weniger als 1 US-\$ pro Tag	53% (2003)	66.6% (2007)	59.2% (2006)	54% (2007)	57% (2007)	52.9% (2001)	26% der Weltbevölkerung überleben mit 1 US-\$ pro Tag oder weniger (2005).
EZ pro Kopf (US-\$, 2008)	155	41	19	73	91	260	EZ für Subsahara-Afrika liegt durchschnittlich bei 35,7 US-\$ pro Kopf.
Steuereinnahmen zu Bruttoinlandsprodukt (BIP) (2009)	6,4%	7,7%	13,2%	9,4%	10,5%	109,7%	OECD-Länder nehmen im Durchschnitt 36,2% ihres BIP durch Steuern ein.
EZ im nationalen Haushalt des Partnerlands (2008)	69%	36%	58%	95%	54%	n.a.	Das Ziel (Indikator 3 der Monitoring-Erhebung zur Paris-Erklärung) ist 85% in 2011.
Vorhersehbarkeit der EZ (2008)	70%	45%	20%	67%	30%	n.a.	Das Ziel (Indikator 7 der Monitoring-Erhebung zur Paris-Erklärung) ist 100% in 2011.

Quelle: Heritage Foundation (2009), *2009 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, Washington D.C.; OECD (2010), *Annual Report on Resource Flows to Fragile States*, OECD, Paris; OECD (2008), *Aggregate Aid Statistics*, OECD, Paris; OECD (2008), *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration*, OECD, Paris; Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (2008), *The Human Development Report 2007/2008*, UNDP, New York; UNICEF (2006), *State of the World's Children*, UNICEF, New York; Weltbank (2008), *World Development Indicators*, Weltbank, Washington D.C.

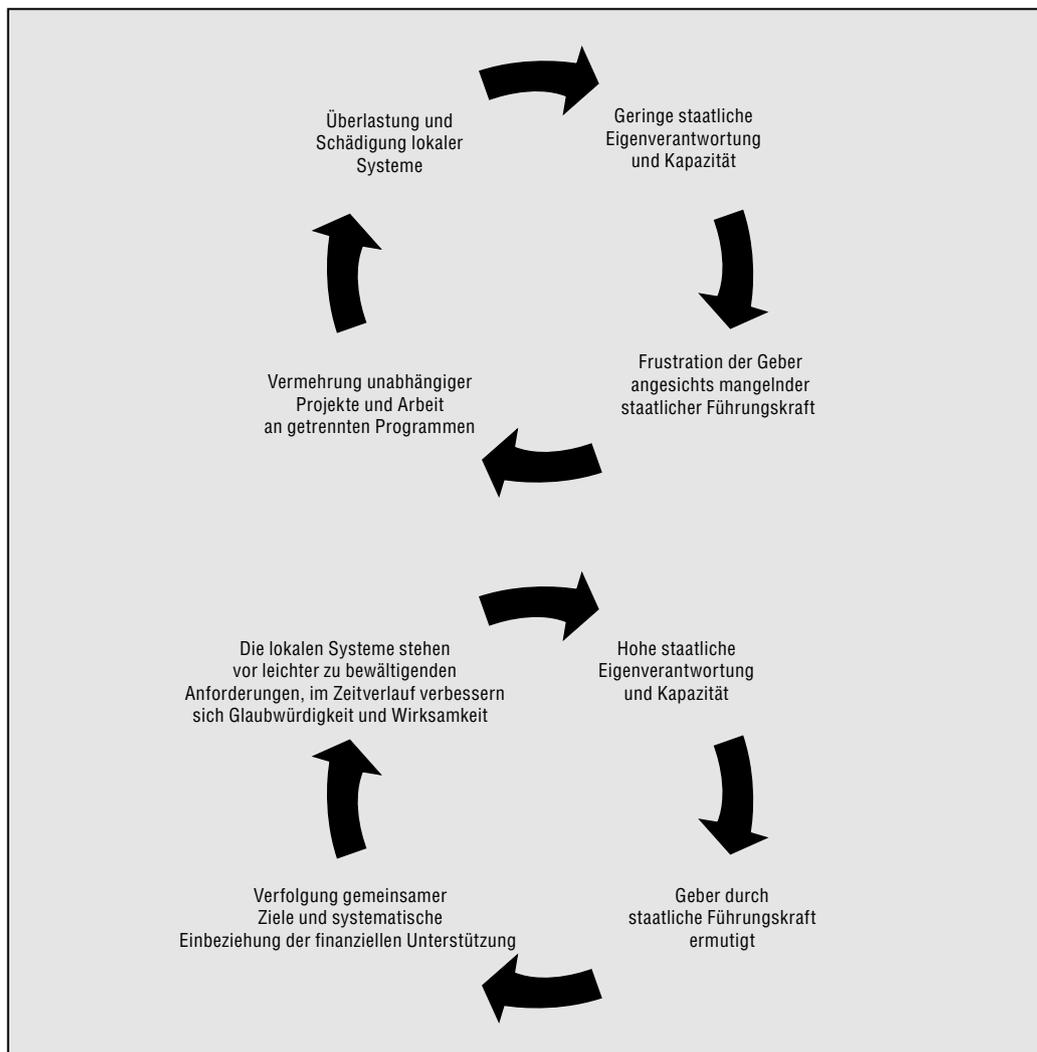
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/800456518573>

Der Weg zur Verbesserung der EZ-Wirksamkeit

Wenn die Geber nicht die Ländersysteme nutzen, schränkt dies die Chancen einer zukünftigen Verbesserung dieser Systeme ein (Abb. 6.2 und Kapitel 3). Dies ist einer der wichtigsten Aspekte der Agenda für die Steigerung der EZ-Wirksamkeit, zu der sich die Geber in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und dem Aktionsplan von Accra (Anhang) verpflichtet haben.

Zwar waren sich in den sechs untersuchten Ländern alle nationalen und internationalen Akteure einig, dass die Eigenverantwortung der Partnerländer, die Ausrichtung auf nationale Prioritäten und Systeme und die Harmonisierung der Geberinitiativen wichtige Ziele sind, doch haben die sechs Länder die Paris-Erklärung in unterschiedlichem Maß angewandt:

Abbildung 6.2 **Wie aus einem Teufelskreis in Bezug auf EZ-Wirksamkeit ein Tugendkreis werden kann: Sierra Leone**



Quelle: Angepasst anhand von Regierung von Sierra Leone (2009), *Aid Policy*, Government of Sierra Leone, Freetown.

- In manchen Ländern wurden die Umstände – wie mangelnde Führung, Stabilität oder Fähigkeit des staatlichen Ansprechpartners – als Herausforderungen für die umgehende und umfassende Umsetzung der Paris-Erklärung betrachtet. Es wurde jedoch anerkannt, dass Harmonisierung selbst in Abwesenheit eines starken staatlichen Ansprechpartners möglich ist und dass es für die Partnerausrichtung kreative Optionen gibt. Selbst wenn die Geber ihre Mittel nicht über staatliche Systeme bereitstellen, können solche Optionen dazu beitragen, den Weg für eine zukünftige Nutzung der Ländersysteme zu ebnen (Phase I in der Tabelle 6.2). Dazu gehören die „inoffizielle Partnerausrichtung“ (Ausrichtung auf staatliche Systeme wie den Haushaltszyklus oder Verwaltungsdistrikte, um die spätere Vereinbarkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit den nationalen Systemen zu erhöhen) und Bottom-up-Ansätze (Ausrichtung auf lokale Prioritäten, die sich aus Konsultationen mit staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren wie den lokalen Behörden und/oder der Zivilgesellschaft ergeben).

- In anderen Ländern wurden die Umstände als ausreichend verbessert betrachtet, um eine engere Ausrichtung auf nationale Prioritäten und Systeme zu ermöglichen. In dem Maß, wie sich ein Land stabilisiert und die Humanressourcen, Politiken und Institutionen gestärkt werden, ist es von wesentlicher Bedeutung, die Ausrichtung zu verbessern, soweit es die Umstände erlauben, um rechenschaftspflichtige und effiziente Staaten aufzubauen (Phasen II und III in Tabelle 6.2).

Tabelle 6.2 **Kontextabhängige unterschiedliche Formen der Partnerausrichtung**

	Phase I: Eingeschränkte staatliche Kapazität und/oder Legitimität	Phase II: Verbesserte Legitimität, aber eingeschränkte Kapazität	Phase III: Verbesserte Legitimität und Kapazität
Kontext	Auf Grund der eingeschränkten Kapazität und/oder Legitimität können sich die Geber nicht darauf verlassen, dass die Partnerregierungen „die Führung zur Koordination der Entwicklungszusammenarbeit auf allen Ebenen übernehmen“ (Paris-Erklärung). Es kann zu einem Trade-off zwischen a) der Sicherung kurzfristiger Ergebnisse zur Lebensrettung und Stabilisierung einer volatilen Situation und b) dem Aufbau nationaler Kapazitäten zur Erledigung der Aufgaben kommen.	Legitimität und Rechenschaftspflicht können sich gebessert haben, doch sehen sich die Geber noch immer durch schwache nationale Kapazitäten eingeschränkt. Nur wenige Sektoren werden staatlich geführt und haben eine vereinbarte Sektorstrategie.	Der Staat besitzt eine sektorübergreifende, priorisierte und umsetzbare Entwicklungsstrategie sowie gewisse Kapazitäten in den wichtigsten zentralen und Fachministerien.
Mögliche Geberantworten	Inoffizielle Partnerausrichtung und Bottom-up-Ansätze Geber müssen auf inoffizielle Partnerausrichtung, Bottom-up-Ansätze und direkte Dienstleistungen zurückgreifen. Eine Arbeitsteilung nach Sektoren ist notwendig und möglich, auch in Abwesenheit einer starken staatlichen Führung.	Partielle Partnerausrichtung Geber können sich in manchen Sektoren besser auf den Partner ausrichten, in anderen hingegen müssen sie womöglich weiter auf Projekte zurückgreifen, die durch parallele Projektdurchführungsstellen (PIU) verwaltet werden. Gute Praxis ist die Berücksichtigung einer Kapazitätsentwicklungskomponente in den parallelen PIU.	Vollständige Partnerausrichtung Mit Bemühungen im Bereich der Kapazitätsentwicklung können die Grundsätze der Paris-Erklärung vollständig umgesetzt werden.

Quelle: Konsultationen, OECD-DAC-Sekretariat (2009).

Kapazitätsaufbau: eine magere Bilanz

In sämtlichen Konsultationen wurden die internationalen Bemühungen um Kapazitätsaufbau sowohl von nationalen als auch internationalen Akteuren als oft bruchstückhaft und manchmal schädlich für den Staat beurteilt. Tabelle 6.3 liefert eine Zusammenfassung dieser Diagnose der derzeitigen Bemühungen zum Kapazitätsaufbau und der Ansätze, deren Auswahl von den fragilen Staaten gewünscht wird.

Obwohl sich diese Ergebnisse u.U. nicht allein auf fragile Staaten beziehen, ist es wichtig zu berücksichtigen, dass die Kapazitäten in den fragilsten Staaten besonders eingeschränkt sind. Als die Demokratische Republik Kongo unabhängig wurde, gab es gerade einmal 16 kongolesische Hochschulabsolventen, und die Lage hinsichtlich der beruflichen Bildung war erschreckend (Stengers, 2007). Nur jeder zweite Erwachsene in Timor-Leste ist lese- und schreibkundig (Vereinte Nationen, 2009), während 83% der Haitianer mit Hochschulbildung außerhalb Haitis leben (Weltbank, 2005).

Tabelle 6.3 Aktuelle und erwünschte Ansätze zur Kapazitätsentwicklung, entsprechend den Aussagen der Stakeholder in den sechs fragilen Staaten

Aktuell	Erwünscht
Ein kurzfristiger, diskreter Projektansatz	Ein mittel-/langfristiger Programmansatz mit einer Evaluierung der Auswirkungen auf die Kapazität Kapazitätsentwicklungsziele in alle Programme integriert
Ein gebergesteuerter Ansatz, oft ein Flickenteppich verschiedener Ansätze entsprechend unterschiedlichen Verwaltungskulturen und Ideen	Eine von mehreren Gebern getragene Anstrengung auf der Basis einer gemeinsamen Beurteilung der Kapazitätsbedürfnisse
Betonung der Hard Skills (fachliche Kompetenzen) statt der Soft Skills (Management, Führung, politische Bildung) oder der Grundqualifikationen (Lese-, Schreib- und Rechenkompetenz)	„Ein besseres Verständnis der alltäglichen Realität in staatlichen Dienststellen“ (OECD, 2010) und ausgewogenere Investitionen zwischen Hard und Soft Skills und Grundqualifikationen
Große Gehaltsunterschiede und Verzerrungen bei den lokalen Gehältern	Koordinierung der Geber für eine gemeinsame Gehaltstabelle mit geringeren Unterschieden zwischen Einheimischen und internationalen Mitarbeitern (abzuwägen mit der Notwendigkeit, den inländischen „Brain Drain“ einzuschränken)
Technische Assistenten in Führungs- statt in Ratgeberpositionen, was die Rechenschaftspflicht erschwert	Kapazitätsentwicklung als Teil der Auftragsbeschreibung aller technischen Berater, diese sollten abgesehen von technischen Fähigkeiten auch Kompetenzen als Ausbilder oder Moderatoren besitzen
Direkte Dienstleistungen und eingeschränkte Nutzung der staatlichen Systeme	Nutzung der staatlichen Systeme, mit einer Kapazitätsentwicklungskomponente, bei Bedarf anfangs mit Ausgliederungsvereinbarungen

Quelle: Konsultationen, OECD-DAC-Sekretariat (2009).

Jenseits von Wahlen: Quellen staatlicher Legitimität

In allen sechs Fällen ist der Staatsaufbau eine zentrale Herausforderung, doch fällt die Gesamtdiagnose der Wege zur Stärkung der Kapazitäten und der Legitimität des Staats je nach Land unterschiedlich aus. In Timor-Leste waren manche Gesprächspartner der Auffassung, dass „unsere wichtigste Herausforderung der Staatsaufbau [ist], und die wichtigste Herausforderung des Staatsaufbaus ist die Kapazitätsentwicklung“, und ferner dass „die staatlichen Institutionen nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, um den sozialen Bedürfnissen gerecht zu werden“. Andere betonten soziale und politische Fragen. In Haiti und der Zentralafrikanischen Republik gaben die Stakeholder zu, dass „die Fragilität an unserem chronisch schwachen Sozialvertrag liegt“ (Konsultation Haiti).

Während freie und faire Wahlen eine Quelle staatlicher Legitimität sind, kann ein Staat langfristig nur dann Legitimität aufbauen, wenn er über Mechanismen der Partizipation- und Rechenschaftspflicht verfügt, die wichtigsten von ihm erwarteten Dienstleistungen erbringt und unter seinen Bürgern eine „moralische Autorität“ erwirbt⁷. Alle sechs Länder vertraten zwar die Auffassung, dass die massiven Investitionen der internationalen Gemeinschaft in Wahlhilfe wesentlich seien⁸, doch sei es genauso wichtig, die Staats- und Regierungsführung jenseits von Wahlen zu verbessern – insbesondere die Governance auf lokaler Ebene, da der Staat außerhalb der großen Städte oft nur ein „Phantomstaat“ ist⁹. Auch erscheint die Investition in Wahlen widersprüchlich im Verhältnis zu den ebenso massiven Investitionen in die Erbringung von Dienstleistungen, anstatt die Fähigkeit des betreffenden Landes zur Erbringung von Dienstleistungen zu unterstützen. Dies schadet der Sichtbarkeit des Staates, indem ihm jegliche Rolle bei der Erbringung von Diensten wie Wasser- oder Gesundheitsversorgung vorenthalten wird, während der Bekanntheitsgrad der NRO und Vertragsunternehmen steigt.

Gefahr sozialer Ausgrenzung

Direkt nach einem Konflikt kann es oft sinnvoll sein, die Aufmerksamkeit auf die Hauptstadt zu konzentrieren: „Wenn es Dili gut geht, geht es Timor-Leste gut“ (OECD, 2010g). Allerdings bestehen wachsende Sorgen über unzureichende Investitionen in zweitrangige Städte, manche Regionen und bestimmte soziale Gruppen. Gleichzeitig könnte die Stabilisierung in den meisten der sechs Länder Ressourcen freisetzen und den Zugang erleichtern (Sicherheit, Infrastruktur, Humankapazitäten):

- Teilnehmer aus dem Hinterland der Zentralafrikanischen Republik sagen, dass sie sich schlicht „aufgegeben“ fühlen, da ein Fünftel der ODA-Leistungen den Provinzen zugedacht sind – ein übliches Post-Konflikt-Muster. In Haiti besteht Einigkeit darüber, dass die „[ländliche] Mehrheit ausgeschlossen ist“.
- Es gibt erhebliche Befürchtungen, dass manche Regionen „Geberwaisen“ sind, wie die Provinzen Bandundu, Equateur und Kasai oriental in der Demokratischen Republik Kongo und die Distrikte Ghor, Daikundi, Bamyán, Sar-e-Pol und Badachschan in Afghanistan.
- Geschlechtergleichstellung wurde in allen Konsultationen erwähnt (es waren immer Frauen vertreten), insbesondere der Zugang zur Bildung in Afghanistan und die Geißel der sexualisierten Gewalt in der Demokratischen Republik Kongo. In den meisten Ländern wurden arbeitslose „wütende junge Männer“, die in die Städte streben, als eine „Zeitbombe“ betrachtet, die es zu entschärfen gilt. In der Demokratischen Republik Kongo und Timor-Leste ist mehr als die Hälfte der Bevölkerung jünger als 18 Jahre, dennoch werden die jungen Menschen bei der Prioritätenplanung weitgehend außer Acht gelassen.

Die Konsultationsteilnehmer waren in der Regel der Meinung, dass es in der Verantwortung der Regierung liege, Ressourcen sowohl geografisch als auch hinsichtlich der sozialen Gruppen gerecht zu verteilen. Eine erhöhte Transparenz der Verteilung der EZ-Leistungen würde gegen Ausgrenzung helfen.

„Die Sicherheit nicht vergessen“

Die Entwicklung des privaten Sektors und das Wirtschaftswachstum wurden für die Konsolidierung des Friedens in allen sechs Ländern als wesentlich erachtet: „Wenn sie nach den nationalen Prioritäten gefragt werden, nennen die Geber fast systematisch den Kampf gegen den Terrorismus, die innere Sicherheit, die Drogenbekämpfung, während Afghanen die Beschäftigung und die Wirtschaftssituation als ihre erste Sorge identifizieren“ (OECD, 2010b). Selbst der Kommandant der VN-Kräfte in einem dieser Länder erkannte, dass „Sicherheit keine Mägen füllt und keine Stellen schafft“.

Gleichzeitig wurde in allen Konsultationen vor der Gefahr gewarnt, die Sicherheitsfragen zu schnell beiseite zu schieben. Ein ständig wiederkehrendes Thema war die Beibehaltung einer glaubwürdigen schnellen Reaktionsfähigkeit. In Timor-Leste könnte die Internationale Stabilisierungstruppe (ISF) bei der Sicherung friedlicher Wahlen im Jahr 2012 behilflich sein, wenn ihr Mandat verlängert würde. In Haiti müssen erfolgreiche Bemühungen um eine Eindämmung der Kriminalität in Port-au-Prince durch eine Reform der Justiz konsolidiert werden: das eine ohne das andere ist, als ob „beim Gehen das eine Bein kürzer ist als das andere“ (OECD, 2010e). In der Demokratischen Republik Kongo sind ein dauerhafter Ansatz bei der Reform des Sicherheitssystems (Kasten 6.1) und frühzeitige Planung für eine Übertragung der Sicherheitsfunktionen von der VN-Mission zurück an den Staat erforderlich. In Sierra Leone ist die „externe Bedrohung größer als die interne Bedrohung“, dies könnte sich jedoch leicht in inländischen Schwierigkeiten äußern, und sowohl der Kampf gegen den Drogenschmuggel, der ganz Westafrika betrifft, als auch der Umgang mit möglichen Ausläufern der Guinea-Krise wurden als Prioritäten betrachtet.

Kasten 6.1 Reform des Sicherheitssystems: Was haben wir gelernt?

Neuere Untersuchungen des DAC haben sich auf die mögliche positive Rolle der integrierten Reform des Sicherheitssystems eines Landes bei der Stabilisierung von fragilen konfliktanfälligen oder Konflikten ausgesetzten Staaten konzentriert. Das traditionelle Sicherheitskonzept wird neu definiert, so dass es nicht nur die Stabilität des Staates und die Sicherheit der Völker, sondern auch den Schutz und das Wohlbefinden der Menschen umfasst. Die Erkenntnis, dass Entwicklung und Sicherheit untrennbar miteinander verbunden sind, ermöglicht es, die Sicherheit in den Partnerländern als eine Frage der öffentlichen Politik und der Staatsführung zu betrachten, was die Sicherheitspolitik mehr ins Blickfeld der Öffentlichkeit rückt. Ein demokratisch geführtes, rechenschaftspflichtiges und effizientes Sicherheitssystem trägt dazu bei, das Konfliktrisiko zu mindern, wodurch günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung geschaffen werden. Die Anleitungen des DAC für die Reform von Sicherheitswesen (Policy Guidance on Security System Reform) aus dem Jahr 2005 decken drei miteinander verbundene Herausforderungen ab, denen sich alle Staaten gegenübersehen: a) die Entwicklung eines klaren institutionellen Rahmens zur Schaffung von Sicherheit, in dem Sicherheits- und Entwicklungspolitik integriert und alle relevanten Akteure berücksichtigt werden, b) die Stärkung der Governance der Sicherheitsinstitutionen und c) der Aufbau fähiger und professioneller Sicherheitskräfte, die den zivilen Stellen rechenschaftspflichtig sind.

Die Reform des Sicherheitssystems ist inzwischen eine zentrale Komponente der Bemühungen um Überwindung von Fragilität und Konflikten in einer Reihe von Ländern geworden, von Sierra Leone bis zu den Salomonen. Die Herausforderung für die Geber bleibt die Frage, wie sie sicherstellen können, dass sie nachhaltige Reformprozesse unterstützen, durch verbesserte Dienstleistungen zur Armutsbekämpfung beitragen und dabei helfen, wirksame und rechenschaftspflichtige Sicherheits- und Justizsysteme in den Partnerländern aufzubauen. Diese Grundsätze sind im *DAC-Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (OECD, 2007b) der OECD beschrieben. Zwischen 2007 und 2009 wurde das Handbuch in großem Umfang in den Zentralen der Geber und in den Partnerländern verteilt. Konsultationen mit der Regierung, der Zivilgesellschaft und den Gebern in Burundi, der Zentralafrikanischen Republik, Guinea-Bissau und Bolivien haben eine Reihe von Erkenntnissen verdeutlicht:

1. Die Reform der Sicherheitssysteme ist eine der Hauptprioritäten für Geber, die in Post-Konflikt- und fragilen Situationen arbeiten. Es handelt sich nicht mehr um ein Randthema der Geberprogramme.
2. Heute erkennen fast alle Geberorganisationen, dass Sicherheit und Entwicklung für eine nachhaltige Entwicklung gemeinsam erforderlich sind.
3. EZ-Organisationen können eine erfolgreiche Reform des Sicherheitssektors nicht alleine durchführen. Ein von allen Regierungsressorts und -ebenen getragener Ansatz ist erforderlich, und Geber müssen die notwendigen Mechanismen schaffen.
4. Wirksame Koordinierung der Geber zur Reform der Sicherheitssysteme kann sich als schwierig erweisen, wenn die Geber um die Koordinierungsrolle konkurrieren.
5. Die Reform der Sicherheitssysteme ist in erster Linie ein politischer Prozess, der sorgfältiger politischer Analyse und Beurteilung von Seiten der Geber sowie des Respekts und der Wertschätzung der Eigenverantwortung der lokalen Akteure und des lokalen politischen Reformwillens bedarf.
6. Sicherheitsfragen berühren den Kern staatlicher Souveränität. Geber müssen sich sensibel verhalten und ein Verfahren sicherstellen, das eine Ausrichtung auf lokale Prozesse ermöglicht. Die Geber müssen auch die Bedeutung ihrer eigenen Sichtbarkeit in dem Prozess in Frage stellen: Dienen Geberlogos auf Fahnen und Schildern sowie in Fernsehspots einer partnerngeführten Reform?
7. Die Geber sollten vor der Erstellung von Sicherheitssystem-Reformprogrammen umfassende Missionen zur Bestandsaufnahme unternehmen.
8. Spezialisierte und gut ausgebildete Mitarbeiter von Geberseite sind für eine erfolgreiche Reform des Sicherheitssystems wesentlich.

Ein Wegweiser durch wechselhafte Zeiten

Zum Abschluss sei gesagt, dass fragile Staaten Umgebungen in steter Veränderung darstellen, in denen an mehreren Fronten gleichzeitig gekämpft werden muss. Dies erfordert Partnerschaften zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Zielen und Arbeitsweisen (Nothilfe, Diplomatie, Sicherheit, Entwicklung usw.). Die Komplexität solcher Partnerschaften erfordert eine gemeinschaftliche Analyse des wesentlichen Wegs und die Vereinbarung gemeinsamer Ziele. Diese sind keine Selbstverständlichkeit, sondern immer das Ergebnis von Verhandlungen. Es erfordert auch ein klares Bild der Stärken jeder Politikgemeinde, um eine Arbeitsteilung zu ermöglichen, die flexibel genug ist, um auf sich rasch verändernde Umstände reagieren zu können¹⁰.

In allen sechs Ländern wurde die Auffassung vertreten, dass die DAC-Grundsätze für ein zweckmäßiges internationales Engagement in fragilen Staaten wesentliche Fragen im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes aufwerfen: von der EZ-Wirksamkeit bis zu Staatsaufbau, Inklusion, Sicherheit und Ressourcenallokation. Zu all diesen Themen gibt es praktische Anleitungen und/oder Monitoring (vgl. Literaturverzeichnis).

Anmerkungen

1. Die hier besprochene Gruppe fragiler Staaten ergibt sich aus einer Zusammenfassung dreier Listen: die zwei untersten Quintile der Länderbezogenen Evaluierung von Politik und Institutionen der Weltbank aus dem Jahr 2008, die Country Indicators for Foreign Policy der Carleton University aus 2008 und der Brookings Index of State Weakness in the Developing World 2008. Diese Gruppe wird jährlich als Arbeitsgrundlage definiert und stellt keine offizielle OECD-Liste oder -Definition dar.
2. Aktionsplan von Accra, 2008, Abschnitt 21e.
3. Timor-Leste: 2.-3. März 2009, Haiti: 20.-21. Mai 2009, Demokratische Republik Kongo: 3.-4. Juni 2009, Afghanistan: 17.-19. Juni 2009, Zentralafrikanische Republik: 21.-22. Juli 2009, Sierra Leone: 19. Oktober 2009.
4. Jede Konsultation wurde durch einen nationalen Koordinator und internationale Kontaktstellen koordiniert. Bei letzteren handelte es sich um die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan und das Vereinigte Königreich (Afghanistan), Frankreich, die Afrikanische Entwicklungsbank und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (Zentralafrikanische Republik), die Mission der Vereinten Nationen in der Demokratische Republik Kongo (Demokratische Republik Kongo), Kanada (Haiti), das Vereinigte Königreich und das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (Sierra Leone) und die Weltbank (Timor-Leste).
5. G8-Erklärung (2009), 3C (*Coherence, Coordination, Complementarity*) Roadmap, 2009, G8-Erklärung, L'Aquila, 2009.
6. Alle Zitate stammen direkt aus den Konsultationen. Dieses Zitat stammt aus der Konsultation Zentralafrikanische Republik, 21.-22. Juli 2009, www.oecd.org/fsprinciples.
7. Konsultation Demokratische Republik Kongo, 3.-4. Juni 2009, www.oecd.org/fsprinciples. In OECD (2010i, erscheint demnächst) wird betont, dass in jedem Staat unterschiedliche Legitimitätsquellen koexistieren und interagieren.
8. Die internationale Gemeinschaft hat über 432 Mio. US-\$ zur Unterstützung der Wahlen des Jahres 2006 in der Demokratische Republik Kongo aufgewandt (Quelle: Vereinte Nationen, www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/elec.pdf). Die Gesamtkosten der Präsidentschafts-, Parlaments-, Provinz- und Distriktwahlen in Afghanistan in den Jahren 2009 und 2010, die teils von der Regierung und teils von Gebern getragen wurden, werden auf 300 Mio. US-\$ geschätzt (Quelle: Außen- und Commonwealth-Amt des Vereinigten Königreichs).

9. Länderbericht Zentralafrikanische Republik, www.oecd.org/fsprinciples. Dieser Ausdruck wurde ebenfalls in einem Bericht der International Crisis Group aus dem Jahr 2007 verwendet: *Central African Republic: Anatomy of a Phantom State* (Africa Report No. 136, ICG, Brüssel). In Afghanistan sind „fast 40% Afghanistans entweder dauerhaft oder zeitweise außer Reichweite der staatlichen oder nichtstaatlichen Hilfe“ (VN-Sicherheitsrat, S/2008/782, Bericht der Sicherheitsratsmission nach Afghanistan, 21.-28. November 2008).
10. In Afghanistan wurde die Dominanz der Sicherheitsfragen im Verhältnis zu den humanitären und EZ-Belangen betont, und nicht die mangelnde Koordinierung (OECD, 2010b).

Literaturverzeichnis

- OECD (2007a), *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf.
- OECD (2007b), *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, OECD, Paris.
- OECD (2009), *Annual Report on Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States*, OECD, Paris.
- OECD (2010a), *Global Progress Report, Fragile States Monitoring Survey*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/fsprinciples.
- OECD (2010b), *Afghanistan Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/fsprinciples.
- OECD (2010c), *Central African Republic Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/fsprinciples.
- OECD (2010d), *Democratic Republic of Congo Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/fsprinciples.
- OECD (2010e), *Haiti Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/fsprinciples.
- OECD (2010f), *Sierra Leone Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/fsprinciples.
- OECD (2010g), *Timor-Leste Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OECD, Paris, verfügbar unter www.oecd.org/fsprinciples.
- OECD (2010h, erscheint demnächst), *Do No Harm: International Support for Statebuilding*, OECD, Paris.
- OECD (2010i, erscheint demnächst), *The Legitimacy of the State in Fragile Situations*, OECD, Paris.
- OECD (2010j), *Annual Report on Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States*, OECD, Paris.
- OECD (2010k), *Framing Paper on Transition Financing Procedures and Mechanisms*, OECD, Paris.
- OCDE (2010l, erscheint demnächst), *Annual Report on Resource Flows to Fragile States*, OECD, Paris.
- Stengers, J. (2007), *Congo : Mythes et réalités*, Racine, Brüssel.
- Vereinte Nationen (2009), *Bericht über die menschliche Entwicklung 2009*, Vereinte Nationen, New York.
- Weltbank (2005), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Weltbank, Washington D.C.



From:
Development Co-operation Report 2010

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/dcr-2010-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Sicherstellen, dass fragile Staaten nicht zurückgelassen werden", in *Development Co-operation Report 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2010-9-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.