



Die aktuelle Kolumne
vom 26.10.2009

Der Lissabon-Vertrag der EU: Eine Chance für den Umgang mit fragilen Staaten

Von Dr. Stefan Gänzle und
Dr. Jörn Grävingholt,
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Der Lissabon-Vertrag der EU: Eine Chance für den Umgang mit fragilen Staaten

Bonn, 26.10.2009. Nach dem irischen Ja Anfang dieses Monats zum Reformvertrag von Lissabon, scheint die EU im kommenden Jahr mit einem neuen institutionellen Gefüge rechnen zu können: eine gute Nachricht auch für Europas Handeln in der Welt, soll doch der Außenauftritt der EU durch einen Europäischen Auswärtigen Dienstes gestärkt und unter einem Hohen Repräsentanten im Rang eines Stellvertretenden Kommissionspräsidenten zusammengeführt werden. Dabei könnte vor allem der Umgang mit jenen Ländern, die in den letzten Jahren als „fragile Staaten“ in die Schlagzeilen der Öffentlichkeit gerückt sind, von Europas neuer außenpolitischer Aufstellung profitieren.

Bereits im Jahr 2000 haben sich die Mitglieder der UN darauf geeinigt, die Armut weltweit bis 2015 zu halbieren. Gegen Ende des Jahres 2009 hinkt aber keine Ländergruppe bei der Erreichung dieser so genannten Millennium-Entwicklungsziele so sehr hinterher wie die der fragilen Staaten. Die bevölkerungsreichsten Staaten China und Indien mögen zwar mit ihren wirtschaftlichen Erfolgen die Erreichung der globalen Zielmarken bis zum Zieljahr 2015 sicherstellen – fragile Staaten, vor allem in Afrika, werden jedoch dazu beitragen, dass dies alles andere als ein *globaler* Erfolg sein wird. Diese Länder, die zentrale Staatsfunktionen vermissen lassen, wie etwa das „im Staat“ gebündelte Gewaltmonopol, eine elementare öffentliche Daseinsvorsorge oder die Gewährung universeller Rechtssicherheit, brauchen eine bessere Politik seitens der reichen Länder des Nordens: aus Sorge um das Leben von Millionen Menschen in den betroffenen Staaten ebenso wie aus wohlverstandennem Eigennutz der „Geber“.

Wie kaum eine andere Organisation hat die EU Erfahrung im Umgang mit fragilen Staaten, ist doch ihre eigene Entstehungsgeschichte aufs Engste mit diesem Phänomen verknüpft. Nach der erfolgreichen Stabilisierung der westeuropäischen Staaten zu Beginn der 1950er Jahre hat die EU ihr organisatorisches „know-how“ schließlich bei der Unterstützung von fragilen Transitionsstaaten im Rahmen mehrerer Erweiterungen entwickeln können. Darüber hinaus ist die EU heute nicht nur ein ernstzunehmender außenpolitischer Akteur, sondern zugleich auch ein potenziell wirkungsvolles Koordinationsforum.

Bereits in ihrer Sicherheitsstrategie von 2003 hat die EU festgehalten, dass fragile Staaten nicht nur für die unmittelbar betroffene Bevölkerung, sondern vor allem auch für Europa selbst eine massive Bedrohung darstellen. Gerade von diesen Ländern aus gedeiht der Handel mit Drogen, Waffen und Menschen, der rasch über die Grenzen eines Landes ausgreifen und ganze Regionen, wie etwa Westafrika, gefährden kann. Dass Europa auch dieses Thema zunehmend ernst nimmt, lässt sich am soeben erschienenen ersten [Europäischen Entwicklungsbericht](#) ablesen, der zum Auftakt ganz dem Thema der Fragilität in Afrika gewidmet ist. Während die Wahl des Kontinents dem langjährigen Fokus der EU-Entwicklungspolitik entspricht, verdeutlicht die Wahl des Themas aus entwicklungspolitischer Sicht die Relevanz des Problems: Fragile Staaten haben nicht nur eine lange Wegstrecke des Wandels zu mehr Sicherheit und Stabilität vor sich; auch die sie darin unterstützenden Staaten und Geber stehen dabei vor besonderen Schwierigkeiten.

Einerseits sind die staatlichen Institutionen im Lande selbst nur schwach ausgeprägt bzw. dysfunktional: Absprachen zwischen politischen Akteuren werden selten eingehalten, der Staat, sofern er überhaupt vorhanden ist, zeigt sich gegenüber seiner Verantwortung für die Bevölkerung indifferent oder überfordert, oftmals überschattet Gewalt das politische Leben, und ganze Bevölkerungsteile bleiben sich selbst überlassen. Externe Einflussnahme kann nur dort gelin-



gen, wo sie den Akteuren vor Ort klare und eindeutige Anreize für kooperatives, gewaltfreies Verhalten setzt. Dies setzt zum anderen kohärente Strategien der Unterstützung von außen voraus. Das schließt eine faire Handels- und Agrarpolitik ebenso ein wie die Bereitschaft zu eng koordiniertem Handeln zwischen den Ressorts der Diplomatie, Entwicklung und Verteidigung. Zudem müssen entwicklungspolitische Akteure in ihrer Fähigkeit gestärkt werden, wichtige Entscheidungen kurzfristig vor Ort zu treffen und in Handeln umzusetzen.

Es besteht also bei der EU Handlungsbedarf im Umgang mit fragilen Staaten. Zwei Punkte sind wichtig: Erstens sind seit der portugiesischen Ratspräsidentschaft von 2007 erste Schritte in Richtung einer EU-Strategie für fragile Staaten zu erkennen. Der Europäische Entwicklungsbericht kann diesem Ansinnen einen neuen Schub verleihen und dazu beitragen, dass wenigstens im Rahmen der EU ein höheres Maß an Koordination und Kohärenz erreicht wird, was ja gerade im Umgang mit fragilen Staaten besonders wichtig ist.

Zweitens kann die Europäische Union ihre Präsenz und Möglichkeiten „vor Ort“ – also in den fragilen Staaten selbst – im Zuge des Aufbaus des Europäischen Auswärtigen Dienstes ausbauen. Wie kaum ein Mitgliedstaat unterhält die Europäische Kommission bereits heute ein enges Netz von Auslandsvertretungen, das in absehbarer Zeit in EU-Repräsentanzen umgewandelt werden soll, in denen dann Vertreter von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten. Derzeit wird über den Personalschlüssel und den thematischen wie geographischen Zuschnitt heftig zwischen den Mitgliedsstaaten gerungen. Im Idealfall ließe sich dieser Dienst dazu nutzen, die Ressorts der Diplomatie, Entwicklung und Verteidigung möglichst umfassend zu verbinden und so einen einzigartigen „gemeinsamen Dienst“ zu schaffen. Damit bietet der Vertrag von Lissabon der EU eine Chance, gerade auch außerhalb ihrer Grenzen friedensstiftend tätig zu werden.



Von Dr. Stefan Gänzle und Dr. Jörn Gravingholt,
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).