

Beitrag zum Panel

## **„Entwicklungspolitische Strategien in instabilen und zerfallenden Staaten Subsahara-Afrikas“<sup>1</sup>**

im Rahmen des 15. Afrika-Gesprächskreises des Auswärtigen Amtes mit der Wissenschaft

zum Thema „Management von Stabilitätsrisiken in Afrika: Trends, Instrumente und Finanzierung“

am 7. Mai 2004, Berlin

Dr. Stephan Klingebiel

### **I. Vorbemerkungen**

1. Die akademische und politische Debatte ist durch einen weitgehenden Konsens hinsichtlich der Analyse und der Identifizierung von Kategorien instabiler und zerfallener Staaten geprägt.
2. Zu betonen ist, dass
  - dagegen insbesondere bei den strategischen Politikoptionen eine größere Uneinheitlichkeit besteht und vor allem die neue Sicherheitsagenda seit dem 11. September 2001 einen Bruch mit der zeitweiligen Fokussierung auf so genannte *good performers* in der Entwicklungspolitik bedeutet;
  - eine Reihe von Debatten über unterschiedliche und zum Teil sehr ähnliche Phänomene - wie Krisen- und Konfliktländer, so genannte Risikostaaten, *governance*-Defizite etc. - in der Entwicklungspolitik und auch darüber hinaus stattfinden, die stärker miteinander vernetzt werden sollten.

### **II. Ziel von entwicklungspolitischen Handeln in instabilen und zerfallenden Staaten Subsahara-Afrikas**

Den bestehenden Problemen von Instabilität und Zerfall sollte m. E. begegnet werden, indem drei miteinander verzahnte Zieldimensionen – anknüpfend an die vom DAC/OECD und der EU angestoßenen Debatte über „Strukturelle Stabilität“ – idealtypisch angestrebt werden sollten:

---

<sup>1</sup> Der Beitrag bezieht in Teilen verschiedene vorliegende und laufende Arbeiten – insbesondere von Frau Katja Roehder - am DIE zum Themenbereich ein.

- Eine ausreichende Legitimität von Staaten (u.a. durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure) und den staatlichen Organen (Regierung, Parlament etc.).
- Die Formulierung eines konstruktiven Gestaltungswillens (Normsetzungsfähigkeit) und einer wirksamen Gestaltungsmacht (Durchsetzungsfähigkeit). Dies kann beispielsweise bedeuten, in ländlichen Gebieten „Staatlichkeit“ durch minimale öffentliche Grunddienste (Gesundheit, Bildung u.ä.) überhaupt verfügbar und sichtbar zu machen.
- Der Begegnung von Gewaltdiffusion durch Schaffung eines bzw. Stärkung des staatlichen (legitimen) Gewaltmonopols.

Die dauerhafte Überwindung von Instabilität und Staatszerfall ist deshalb vor allem eine langfristig angelegte Aufgabe. Das schließt die Notwendigkeit von kurzfristigen Maßnahmen und das Handeln unterschiedlicher außenorientierter Politiken natürlich keineswegs aus.

### **III. Orientierungskategorien für Entwicklungspolitik**

Die in der Diskussion identifizierten Kategorien von Staatlichkeit, Stabilität / Instabilität und Zerfall sind wichtig, aber im Hinblick auf politische und entwicklungspolitische Handlungsstrategien nur begrenzt aussagekräftig.

Hier wird vorgeschlagen neben diesen Kategorien eine ergänzende Typologie einzuführen, die stärker auf die entwicklungspolitischen Handlungsmöglichkeiten abzielt.

Wenn in Anlehnung an das SWP-Projekt („*States at Risk*“) von vier Staatlichkeitstypen – nämlich (1) konsolidierte Staaten, (2) schwache Staaten, (3) versagende Staaten und (4) gescheiterte Staaten - ausgegangen wird, wird damit zunächst nur auf die Gestaltungsfähigkeit der entsprechenden Staaten abgestellt. Fragen nach dem konstruktiven Gestaltungswillen, der Entwicklungsorientierung und der Legitimität werden nur implizit angesprochen.

Daher macht es Sinn, für die entwicklungspolitische Diskussion zusätzlich eine zusammenfassende Dimension einzubeziehen: Die „Partnerschaftsfähigkeit“ von Ländern.

Demnach wären 3 Typen zu unterscheiden:

1. „Partnerschaftsfähige“ Länder bzw. Regierungen (z.B. Südafrika, Kenia, Uganda)

Kennzeichen dieser Länder sind:

- International anerkannte oder auch im Aufbau begriffene Regierung (sei sie (formal-) demokratisch, eine Übergangsverwaltung im Rahmen von Friedensabkommen oder sonstige legitime Regierungsform).
- Partnerschaftlicher Dialog ist möglich.
- Die Regierung ist eher entwicklungsorientiert; jedoch teilweise nicht oder nur schwer (d.h. hier handelt es sich schon um instabile Staaten) in der Lage, ungünstige Ausgangs- und Rahmenbedingungen oder innerstaatliche Interessen-/ Verteilungskonflikte im Sinne staatlicher Konsolidierung zu überwinden.

## 2. Teilweise „partnerschaftsfähige“ Länder bzw. Regierungen (z.B. Angola, Sierra Leone)

Kennzeichen dieser Länder sind:

- International anerkannte oder im Aufbau befindliche Regierung, allerdings mit größeren Legitimationsdefiziten.
- Dialog ist eingeschränkt möglich.
- Die Regierung ist jedoch nur begrenzt entwicklungsorientiert (bezieht sich u.a. auch auf junge Nachkriegsregierungen, bei denen nicht ersichtlich ist, inwieweit eine Abkehr von Gewalt oder die Bekämpfung von klientelistischer Bereicherung möglich ist, und/oder die gravierende *governance*-Mängel aufweisen; oder auf Praktiken, die menschenrechtliche Fragen oder andere Fundamentalnormen berühren.).

## 3. Nicht-„partnerschaftsfähige“ Länder bzw. Regierungen (z.B. Simbabwe, Somalia)

Kennzeichen dieser Länder sind:

- Die Regierung ist international nicht anerkannt, nicht existent oder politisch geächtet.
- Partnerschaftlicher Dialog ist nicht möglich bzw. unerwünscht.
- Regierungsrepräsentanten stellen Eigeninteressen vor die Wohlfahrt der Bürger (mangelnde Entwicklungsorientierung) und nehmen die Erosion staatlicher Institutionen bzw. ihre grundlegend defizitäre Struktur entweder in Kauf oder betreiben sie bewusst.

Demnach ergibt sich für entwicklungspolitische Zwecke eine Matrix, die sowohl die Staatlichkeit als auch gleichzeitig die grundsätzlichen entwicklungspolitischen Möglichkeiten im Umgang mit der Partnerseite abdeckt.

## IV. Strategieelemente und Handlungsoptionen

In instabilen oder zerfallenden Staaten ist vielfach ein typisches entwicklungspolitisches Vorgehen nicht möglich oder vielversprechend, weil

- staatliche Strukturen sowie Strukturen der Zivilgesellschaft, die integrierend auf den Staat ausgerichtet sind, zu schwach sind, um Ansatzpunkte zu bieten;
- vielfach die Ziele einer auf pluralistisch-demokratische Werte ausgerichteten Reform und Partnerschaft nicht von beiden Seiten geteilt werden;
- Klientelismus, Patronage etc. entscheidend die öffentlichen Strukturen prägen;
- Kooperation insgesamt Gefahr läuft, sich unglaubwürdig zu machen.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Strategieelemente und –optionen wichtig:

1. *Politisches Monitoring* von instabilen und zerfallenden Staaten ist von größter Bedeutung. Ein einfaches und zeitnahes Analyseinstrument, das zugleich Hinweise im Hinblick auf

Handlungsorientierung enthält, sollte aufbauend auf existierenden Modellen<sup>2</sup> erwogen werden. Als ein näher zu beobachtendes Beispiel könnte hier der niederländische Ansatz eines *Stability Assessment Framework* (SAF) dienen.

2. *Einbindung nationaler entwicklungspolitischer Ansätze in internationale Bemühungen* sowie die vermehrte konstruktive Einflussnahme auf internationale Mechanismen ist zentral, damit bilaterale entwicklungspolitische Bemühungen einerseits nicht „verpuffen“, andererseits das Problem gezielter auf die Agenda beispielsweise von *Consultative Group Meetings* der Weltbank gesetzt werden kann.
3. *Ressortübergreifendes Handeln* – wie es auch vom letzten DAC *High Level Meeting* unterstrichen wurde („*whole-of-government responses*“) und wie es im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) im Hinblick auf alle außenorientierten Politiken formuliert wurde – findet zunehmend statt (etwa G8-Afrikaaktionsplan) und sollte im Hinblick auf die Problematik verstärkt für konzeptionelle Ansätze und ggf. für komplexe operative Maßnahmen (Beispiel: *Kofi Annan International Peacekeeping Centre*) genutzt werden.
4. *Regionale und subregionale Mechanismen* und damit die neue afrikanische Sicherheitsarchitektur intensiv zu unterstützen, ist von besonders großer Bedeutung.
5. Der Grundsatz „*stay engaged*“ ist ein wichtiges Handlungsprinzip auch in Ländern mit mangelnder Partnerschaftsfähigkeit (siehe auch die LICUS-Debatte und die Diskussion bei DFID), ohne dass allerdings die Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft leiden darf. „*Stay engaged*“ kann sehr unterschiedliche Möglichkeiten – wie die Förderung von lokalen Nichtregierungsorganisationen (Beispiel Zimbabwe) oder das Engagement der politischen Stiftungen – beinhalten.
6. Hinsichtlich konkreter Instrumente und Ansätze
  - sollten die externen Beratungskomponenten (und damit vor allem die Technische Zusammenarbeit) in vielen dieser Fälle eine vergleichsweise hohe Bedeutung haben;
  - wird es vielfach sinnvoll und notwendig sein, vor allem die Möglichkeiten lokaler und internationaler NRO zu nutzen;
  - sollten allerdings bei schwachen, aber „partnerschaftsfähigen“ Ländern die Bemühungen darauf gerichtet sein, vorrangig die staatlichen Strukturen zu stärken;
  - sind die Humanitäre Hilfe und Nothilfe ebenfalls wichtige Optionen.

Insgesamt bestehen damit für die Entwicklungspolitik auf der operativen und vor allem der strategischen Ebene Möglichkeiten, stärker auf instabile Situationen und zerfallene Staaten einzugehen.

---

<sup>2</sup> Hier gibt es eine Reihe von Bemühungen etwa durch internationale Indikatorenmodelle (z.B. die *Country Indicators for Foreign Policy* der *Norman Paterson School of International Affairs* an der Carleton University, Kanada) und nationalen Anstrengungen (wie den vom BMZ entwickelten Krisenindikatoren).