

Erfolgreiche Entwicklung setzt Good Governance voraus. Dies wird von IWF und OECD, von VN und EU seit langem betont. Dass Bad Governance dagegen eine ernsthafte globale Herausforderung ist, hat die Welt spätestens am 11. September 2001 erkannt. Indes lässt sich keiner der beiden Begriffe klar und einheitlich definieren. Während Good Governance etwa auf die Dynamik und Güte politischer Prozesse der Entscheidungsfindung, die Zivilgesellschaft sowie die vom Volkssouverän übertragene Macht verweist, steht Bad Governance u.a. für schlechte Regierungsführung und negative Performance in der politischen Entscheidungsfindung, eine gestörte Interaktion zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie die mangelnde Berücksichtigung vorstaatlicher Strukturen. Länder mit wirtschaftspolitischer Bonität, soliden rechtlichen Rahmenbedingungen, transparenter Verwaltung und effizienter Korruptionskontrolle stehen solchen gegenüber, die als schwierige Partnerschaften oder poor performers, als failed, fragile oder crisis states von sich reden machen. Sicher ist ein Engagement in Ländern der erstgenannten Gruppe einfacher als eines in solchen der zweitgenannten. Doch sollte die Stabilisierung gerade der schwierigen Partner ein sowohl deutsches als auch internationales Anliegen sein. Der kommende G8-Gipfel in Heiligendamm und sein afrikanischer Schwerpunkt stellen hier gewiss eine wertvolle Chance dar.

Anton Bösl **Good Governance als Paradigma moderner Entwicklungspolitik.**

Bad Governance und schwierige Partnerschaften: Herausforderungen des 21. Jahrhunderts

”Good governance and sustainable development are indivisible. That is the lesson of all our efforts and experiences, from Africa to Asia to Latin America. Without good governance – without the rule of law, predictable administration, legitimate power and responsive regulation – no amount of funding, no amount of charity will set us on the path to prosperity.“

Kofi Annan

In: *Striving for Good Governance in Africa*

■ Executive Summary

For a long time, development politicians have been pointing out that good governance is a prerequisite of successful development, and that problems with the latter will necessarily arise from bad governance. Next to the discourse on good governance, the debate about what might be described as bad governance is gaining momentum as well, although ideas about the precise meaning of the term governance differ. To obtain a clear picture, we need to take a look at the genesis and grammatical construction of the terms governance and good governance.

Both good governance and bad governance appear to have evolved in response to events of geopolitical importance. While the term good governance has been current since the end of the cold war, bad governance has been circulating since September 11, 2001 at the latest.

Even before 1990, the IMF used good governance to describe the economic standing of creditor countries, although the meaning of the term has been changing. In 1998, a study on Africa emphasized that even national economies that conformed to reasonable rules of economic management did not necessarily develop positively whenever negative governmental and administrative influences were present. In 1992, the World Bank formulated a positive strategy for good governance that addressed four areas: The management of the public administration, responsibility and accountability in the public sector, legal framework conditions, and the transparency of public activities. In 1994, the concept was extended, so that good governance came to be applied to the political system, the exercise of governmental authority, and the ability of a government to formulate and implement political designs. In 2002, the World Bank Institute developed governance indicators that included corruption control in addition to the aspects already mentioned. The concept was subsequently developed further by the OECD, the UN, and the EU. Moreover, good governance has been a key item of the UN Development Programme (UNDP) since 1999.

The OECD began using the term good governance officially only in 1995, employing it to describe the political conduct of governments without, however, taking the dimension of participation, civil society, and the private sector into consideration. For the OECD, governance acquired a key status as late as 1997. The European Union, on its part, mentions the term in three documents – the Cotonou Agreement of 2000, the EU Commission's communication on 'Governance in Developing Countries' of 2003, and the European Consensus on Development Policy of December 2005.

The substrate of good governance may be said to consist of the following aspects: 1) Governance refers not only to the conduct of government but also to the selection of political players and the dynamics of making and implementing political decisions. 2) Political decision-making is not the preserve of governmental authority but involves the civil society and the private sector as well. 3) In countries with a fragile government potential, the importance of structures

that are informal and anterior to the state rises correspondingly. 4) Good governance refers to the quality of political processes and decision-making organs. 5) Good governance means power and authority conferred by a sovereign people. 6) Ultimately, good governance aims to secure sustainable development and the welfare of the people.

Nor is it easy to find a blanket definition for the term bad governance. Referring to the aspects named under good governance, we might say that bad governance is characterized by 1) bad conduct of the government combined with a negative performance in making and implementing political decisions, 2) disruptions in the interaction between governmental and non-governmental players, and 3) defective consideration for structures that are anterior to the state.

While the world saw fewer international conflicts after 1945, there was a rising number of domestic struggles which sometimes gravely affected governmental structures and services. Imploding, failing, and fragile states are all mentioned in this context. Their salient characteristics include, for example, a blend of regular warfare and organized crime, blurred distinctions between public, private, and economic players, and crimes against the human rights of the civilian population. The terms bad governance, poor performers, and fragile states are often used synonymously, although they are neither synonymous nor monocausal. The DFID, a British institution, finds that security experts talk of weak, failing, or failed states, whereas development politicians refer to poor performers or difficult partners.

To enable us to distinguish more precisely between the state types concerned, it appears appropriate to look at the definition of statehood. In the international discourse, the normative state is seen as an efficient state featuring a functional monopoly on the right to use force, a range of centralized services offered in the fields of infrastructure, social security, education, and health care, and participation by the people in the making of essential decisions.

If we apply these criteria, the lack of any or all of them would mean a deficit in statehood, so that the state in question would have to be classified as weak, failed, or collapsing. A strategy developed by USAID measures fragility by the efficiency and legitimacy of

a state, shedding light on four dimensions, the political, the economic, the social, and the security dimension.

Summing up, we may say that the discourse on fragile states is based on a concept of statehood which is linked to that of governance in several ways, with the latter term referring not only to the executive, judiciary, and legislative branches but also to those formal and informal processes in civil society and the private sector that are in some way related to governmental action.

Responding to the decreasing international engagement in problem countries, the World Bank convened a working group in 2001/02 to address countries with low per-capita incomes and/or high indebtedness, weak political designs, inefficient governmental structures, and a conflict-ridden situation. Together with the LICUS (Low Income Countries under Stress) Initiative, the group develops general principles for local engagement. For purposes of classification, LICUS uses the Country Policy and Institutional Performance Assessment (CIPA) although the unit does not draw up lists of these countries but rather a continuum of characteristics.

In 2001, the OECD introduced the term difficult partnerships. Related criteria include weak government performance, the subordination of development and poverty alleviation to the preservation of the leaders' power, the presence of corruption and political repression as common concomitants, and the great importance of civil society. The OECD plans to support these countries with particular diligence in creating vibrant civil societies and robust governmental structures.

Two attempts to categorize countries with difficult framework conditions should be mentioned in this context: The British DFID distinguishes between a) fragile, failed, or crisis states, b) poorly performing countries, and c) difficult aid partners. The EU, in turn, differentiates between a) effective partnerships, b) difficult partnerships, and c) post-conflict partnerships.

The instruments available for cooperating with efficient partners and maintaining a sustainable commitment in fragile countries have stood the test of time. The matter is more difficult in countries with

bad governance, for which the EU demands a policy catalogue while the OECD has developed 'key principles'. German development policy should appreciate the following recommendations: 1) sustainable engagement in poorly-performing bad-governance countries is important; 2) harmonizing the engagements of all donors is essential; 3) regional organisations should be involved in the political dialogue with problem partners who are members; 4) the structure of Germany's bilateral cooperation should be stringent and coherent; and 5) non-governmental players should be taken into consideration whenever a difficult partner country strains cooperation capabilities to the limit.

To be sure, it is easier to cooperate with countries that are distinguished by good governance. At the same time, it is also important to face up to the challenge posed by problem countries, especially because China is extending its engagement in difficult countries while the development policy of the USA remains focused on good performers. Finally, neither Germany nor the international community should lose sight of their own interest in stabilizing difficult partner countries. Against this background, the imminent G8 summit meeting at Heiligendamm with its focus on Africa certainly offers a valuable opportunity.

■ Einleitung

Derzeit gibt es gerade in der westlichen Hemisphäre ein großes wissenschaftliches wie politisches Interesse am Thema Governance. In den letzten Jahren entwickelte sich aus einem zunächst vagen Begriff von Governance ein differenziertes Verständnis, über dessen zentrale Inhalte es einen international anerkannten Konsens gibt, weshalb man bei Governance inzwischen von einem Leitbild oder Paradigma sprechen kann. Sonderforschungsbereiche und Arbeitsgruppen wurden vielerorts eingerichtet und kaum ein außen- oder entwicklungspolitisches Dokument unterlässt es, auf die Notwendigkeit von Good Governance und auf das Problem schlechter Regierungsführung hinzuweisen. Auch der Koalitionsvertrag vom November 2005 verweist darauf, dass gute Regierungsführung eine notwendige Voraussetzung erfolgreicher Entwicklung ist und man deshalb eine

neue Konzeption für die Zusammenarbeit mit Ländern mit schlechter Regierungsführung erarbeiten will. Im Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) hat inzwischen eine öffentliche Anhörung zum Thema „Regierungsführung als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit“ stattgefunden. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) arbeiten derzeit an einem Sammelband, der sich mit der entwicklungspolitischen Praxis in so genannten fragilen Staaten beschäftigt und entsprechende Erfahrungen gerade deutscher Organisationen analysieren und bewerten will.

Die besondere Relevanz des Themas wird dadurch unterstrichen, dass in Ländern mit schwierigen bzw. fragilen Rahmenbedingungen etwa 30 Prozent jener Menschen leben, die weniger als einen US-Dollar pro Tag zur Verfügung haben, dass die Hälfte aller Kinder dort vor dem fünften Lebensjahr stirbt, die Müttersterblichkeit bei über 30 Prozent liegt, dass 30 Prozent der Menschen dort kein sauberes Trinkwasser zur Verfügung haben und dass über 30 Prozent der Menschen dort an HIV/Aids leiden. Neben diese humanitären Gründe, die für eine intensivere Beschäftigung mit schwierigen Partnern und/oder fragilen Staaten sprechen, treten gerade seit den Terroranschlägen des 9. September 2001 sicherheitspolitische Erwägungen, da diese Staaten als Rückzugsräume für Terroristen dienten und so noch stärker ins Blickfeld der Außen- und Sicherheitspolitik gerieten.

Inzwischen gibt es neben einem ausufernden Diskurs zu Good Governance auch eine intensive Beschäftigung mit dem Phänomen, das man als Bad Governance beschreiben kann. Betrachtet man allein die Veröffentlichungen in der internationalen entwicklungspolitischen Fachwelt zu Good bzw. Bad Governance,¹⁾ dann fällt auf, dass es definitorische und konzeptionelle Unterschiede und Unschärfen gibt, die im Ergebnis und in der Gesamtschau zu Konfusion führen.²⁾ Vor allem die oft synonyme Verwendung von Governance und Government sowie die dem offiziellen EU-Übersetzungszwang geschuldete Verkürzung von Governance auf Regierungsführung bzw. Staatsführung kann zu verkürzten und damit

- 1) Nur hingewiesen sei auf den Diskurs innerhalb der Politikwissenschaft (vgl. J.v. Blumenthal, „Governance – eine kritische Zwischenbilanz“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* ZPol 4/05, 1149–1180) und anderer wissenschaftlicher Disziplinen wie z.B. der Wirtschaftswissenschaften und der politischen Ökonomie (vgl. Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004).
- 2) Die Übersetzung gerade von Governance ins Deutsche (als Regierungsführung) würde den breiteren Sachgehalt des englischen Begriffes verkürzen, weshalb im Text durchgängig der englische Terminus verwendet wird. Die Unterschiede zwischen Governance und Regierungsführung finden sich an verschiedenen Stellen des Textes.

falschen Vorstellungen führen. Aber selbst bei durchgängig gleicher Verwendung des Begriffes Governance in Publikationen v.a. multilateraler Organisationen muss man nicht selten unterschiedliche Vorstellungen in der Sache feststellen. Um eine Typologisierung und Kategorisierung von Ländern zu ermöglichen, wird eine einheitliche Semantik nicht selten institutioneller Pragmatik untergeordnet. Konzeptionell erschwert wird die Problemstellung um Good bzw. Bad Governance zudem durch große inhaltliche Berührungen zum Diskurs über die so genannten *failed*, *failing* oder *fragile states*.

Um sich dem Thema Bad Governance zu stellen und ein klareres (heuristisches) Verständnis hiervon zu gewinnen, ist es daher elementar, den Terminus Governance bzw. Good Governance in seiner Genese und Grammatik kurz zu beschreiben. Erst dann ist es möglich, eine Typologie von Ländern mit Bad Governance zu entwickeln und sodann mögliche Handlungsmuster vorzustellen, wie man möglicherweise mit diesen Problemfällen umgehen könnte. Davon unterscheiden muss man die Diskussion um die so genannten *failing* bzw. *failed states*, die aufgrund anderer Bedingungsfaktoren und einer anderen Definition nicht notwendigerweise (alle) unter Bad Governance fallen, bzw. umgekehrt muss ein Staat mit Bad Governance nicht notwendigerweise ein *failing*, *failed* oder *fragile state* sein.

Ziel des Aufsatzes kann es nicht sein, alle Details der Diskussion wiederzugeben und zu problematisieren. Vielmehr sollen nach Begriffsklärungen die Ansätze der wichtigsten v.a. multilateralen Entwicklungsorganisationen vorgestellt werden, um schließlich eine geeignete Definition und Typologie von Bad Governance und mögliche Handlungsansätze entwickeln zu können.

■ Unterschiedliche Konzepte und Begriffe

Die Einführung und konsequente Bedeutungszunahme der Termini Bad Governance und Good Governance scheinen (unmittelbare) Reaktionen auf zentrale weltpolitische Ereignisse gewesen zu sein. So hat Good Governance seit dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Ost-West-Konfliktes, also seit den neunziger Jahren, seine politische Karriere

vollzogen, die Debatte um Bad Governance wird spätestens seit dem 9. September 2001 wesentlich intensiver (und v.a. im Zusammenhang mit failing states als Rückzugsländer für Terroristen) geführt. Die Entwicklungspolitik bis zu den neunziger Jahre war (in zwar abnehmendem Maße) geprägt vom Kalten Krieg und dem Buhlen um die Gunst möglicher politischer und strategischer Partner in der Dritten Welt (für oder gegen den Kommunismus). Die politische Güte z. T. despotischer und menschenverachtender Regime schien sicherheits- und machtpolitischem Kalkül untergeordnet zu werden. In dieser Zeit prägten wirtschaftliche Strukturanpassungsprogramme und die Betonung makroökonomischer Leitbilder die Diskussion.³⁾

Good Governance

Der entwicklungspolitische Paradigmenwechsel hin zu Good Governance lässt sich anhand zentraler Dokumente der Bretton-Woods-Institute gut nachvollziehen. Denn Good Governance wurde vom IWF (und von anderen internationalen Finanzinstitutionen) lange vor 1990 verwendet, um die wirtschafts- und finanzpolitische Bonität eines Gläubigerlandes zu beschreiben, war also eine ökonomische Maxime. Der Terminus ändert seine Bedeutung, als in den neunziger Jahren die Weltbank mehrere zentrale Dokumente veröffentlichte, in denen Good Governance im Ansatz bereits die heutige konzeptionelle und normative Bedeutung gewinnt. So kommt eine Afrika-Studie 1989 zu dem Ergebnis, dass untersuchte Staaten trotz eines gewissen Einhaltens vernünftiger ökonomischer Regeln und Vorgaben keine positive wirtschaftliche Entwicklung nahmen, da sie negativen Einflüssen aus Staat und Verwaltung ausgesetzt seien, welche den Regierungen und Politikern zugewiesen werden konnten. Mit der Diagnose einer „crisis of governance“ verwendet die Weltbank erstmals den Begriff *governance*, verstanden als „exercise of political power to manage a nation's affairs“.⁴⁾ Nach der Analyse der Governance-Defizite formulierte die Weltbank 1992 erstmals eine positive Strategie von Good Governance, welche für vier Sektoren eingefordert wurde, nämlich dem Management der öffentlichen Verwaltung, der Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Bereich, der

3) Vgl. auch R. Dolzer, „Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit?“, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* ZaöRV 64 (2004) 535–546.

4) World Bank: Sub-Sahara Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspective Study, Washington (DC) 1989. Vgl. zur Genese des Begriffes Good Governance auch: Thomas Fuster, *Die „Good Governance“-Diskussion der Jahre 1989 – 1994: Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC*, Bern-Stuttgart 1998; Markus Adam, „Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN – Die EZ wird politischer“, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit* 19 (2000) 272–274 sowie Dolzer, aaO.

- 5) World Bank: Governance and Development, Washington (DC) 1992.
- 6) World Bank: Development in Practice: Governance – the World Bank's Experience, Washington (DC) 1994.
- 7) Vgl. die Mitteilung der Kommission „Governance in Entwicklungsländern“, Brüssel 2003.
- 8) World Bank, Governance and Development, Washington (DC) 1992, 1.
- 9) World Bank: World Development Report 1997: The state in a changing world. Oxford 1997.
- 10) Die Indikatoren lauten: Voice and Accountability, Political Stability, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption.
- 11) Vgl.: <http://info.worldbank.org/governance/kkz> 2004/maps.html

rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Transparenz öffentlichen Handelns und des Zugangs zu Informationen hierzu.⁵⁾ In einem Weltbankbericht von 1994 wurde Good Governance konzeptionell erweitert, indem es angewendet wurde auf das politische System, die allgemeine Ausübung staatlicher Hoheitsbefugnisse sowie die Kapazitäten einer Regierung in der Formulierung und Umsetzung von Politikentwürfen.⁶⁾ Governance bezieht sich in diesem Dokument nicht nur auf das Handeln einer Regierung, sondern auch auf das Zusammenspiel von Regierung mit weiteren (auch informellen) Bereichen gesellschaftlichen Lebens sowie der (in Verbänden organisierten) Zivilgesellschaft, weshalb die Übersetzung von Good Governance ins Deutsche als „Strukturen und Qualität der Regierungsführung (Governance)“ bzw. „Verantwortungsvolle Regierungsführung“, so die amtliche EU Übersetzung, eine Verkürzung darstellt.⁷⁾ In seiner Definition als „manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development“⁸⁾ erhält Good Governance erstmals auch die klare Ausrichtung auf Entwicklung als sein eigentliches Ziel. 1997 hat die Weltbank schließlich ihrem World Development Report der Rolle des Staates gewidmet und darauf hingewiesen, dass es für nachhaltige Entwicklung auf starke Behörden und Good Governance ankomme.⁹⁾ Viele werten diesen Bericht als die offizielle Abkehr vom bis dato bei den Bretton-Woods-Institutionen vorherrschenden so genannten Washington Consensus und seiner Betonung der Liberalisierung und Öffnung der Wirtschaft und Märkte von Entwicklungsländern, um Wachstum und Wohlstand zu erzeugen. 2002 hat das Weltbank-Institut schließlich Indikatoren für Governance entwickelt, welche die bereits bekannten Aspekte um die der Korruptionskontrolle ergänzte.¹⁰⁾ Basierend auf diesen Indikatoren konnte die Weltbank schließlich ein so genanntes Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) entwerfen, um die institutionelle Leistungsfähigkeit von Ländern zu entwickeln, und hat dies graphisch in eine eindrucksvolle Weltkarte verwandelt.¹¹⁾ Die seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes vorherrschende Fokussierung der Gebergemeinschaft auf die so genannten good performers hat dazu geführt, dass die Weltbank sich zum Gegensteu-

ern veranlasst sah und 2001/02 ein Programm etabliert hat, das die so genannten bad performers unter der euphemistischen Bezeichnung „low income countries under stress“ (LICUS) in den Blick nahm und konkrete Vorschläge für die Gebergemeinschaft formulierte.

War die Weltbank zwar Pionier bei der Entwicklung des Good Governance-Konzeptes, so muss doch die konzeptionelle Weiterentwicklung durch andere Akteure wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Vereinten Nationen (VN) und die Europäische Union (EU) hin zu einem politisch-partizipativen Verständnis eines nunmehr normativen Leitbildes und Paradigmas globaler Ordnungspolitik als Garant für positive und nachhaltige Entwicklung gewürdigt werden.

Nachdem die VN in einer Generalversammlung 1996 und in einer Resolution auf die Bedeutung von Good Governance für viele ihrer Arbeitsgebiete hingewiesen hatten, erhob das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 1999 Good Governance zum Arbeitsschwerpunkt und Querschnittsthema seiner entwicklungspolitischen Aktivitäten. Dabei hat sich UNDP weitgehend an der Definition der Weltbank orientiert, fasst Good Governance aber weiter, indem es von „economic, political, administrative and systematic governance“¹²⁾ spricht. Unter *governance* werden hier nicht nur Staat, sondern auch die Regelkreise Wirtschaft und Gesellschaft in Beziehung zueinander gesetzt. Good Governance wird schließlich auch in den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) unter dem achten Entwicklungsziel als Zielvorgabe formuliert. Dabei wird darauf hingewiesen, dass Good Governance (in umfassendem Sinn verstanden) eine übergreifende Bedeutung hat für die Verwirklichung aller Entwicklungsziele und eine Good Global Governance avisiert werde.¹³⁾ Inzwischen hat UNDP einen Democratic Governance Thematic Trust Fund (DGTTF) für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) etabliert. Gerade diese haben häufig Governance-Probleme und fallen häufig unter die Klassifikation von schwierigen Partnerschaften.

Bei der OECD bzw. dessen Development Assistance Committee (DAC), welches gerade die staatli-

12) Governance For Sustainable Human Development, UNDP Policy Paper, New York 1997.

13) Interessanterweise lautet die amtliche Übersetzung der Millenniumserklärung für Good Governance „gute Lenkung“ und wird in einem Kapitel mit Menschenrechten und Demokratie thematisiert.

che Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern zu koordinieren versucht, taucht Good Governance in offiziellen Dokumenten erst ab ca. 1995 auf und hier in expliziter Anlehnung an die Definition der Weltbank. Dabei wird der Fokus auf das politische Handeln von Regierungen (also klassische Regierungsführung) gelegt, ohne die partizipative Dimension, die Zivilgesellschaft und den Privatsektor zu berücksichtigen.¹⁴⁾ Erst in „Shaping the 21st Century Strategy“¹⁵⁾ von 1996 und im Anschluss daran (1997) im Rahmen einer Arbeitsgruppe des DAC zu „Participatory Development and Good Governance“ erlangt „Governance“ für die OECD zentrale Bedeutung. Dabei wird gerade auf Good Governance als zentralen Aspekt für die Erreichung von Entwicklungszielen des 21. Jahrhunderts verwiesen und auf die strategische Rolle der Zivilgesellschaft.¹⁶⁾ Immerhin nimmt die OECD sich der Thematik Good Governance an, welche kein Luxus der OECD-Länder bleiben darf, sondern Zielperspektive globaler Ordnungspolitik sein muss. Mehr noch scheint sich die OECD seit einigen Jahren aber dem Umgang mit Ländern zu widmen, die Good Governance nicht praktizieren, und führte den Begriff der „difficult partnerships“ in die Debatte ein.

Ohne die zunehmende Bedeutung von Good Governance für die Europäische Union im Einzelnen nachzeichnen zu wollen, sei an dieser Stelle auf drei zentrale und relevante Dokumente hingewiesen.

So definiert das Cotonou-Abkommen (2000) zwischen der EU und den AKP-Ländern: „In the context of a political and institutional environment that upholds human rights, democratic principles and the rule of law, good governance is the transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purpose of equitable and sustainable development.“¹⁷⁾ Damit findet sich Good Governance erstmals als „lex lata“ in einem internationalem Vertragswerk.

In der zentralen Kommunikation der Europäischen Kommission mit dem Titel „Governance in Entwicklungsländern“ (2003) wird Governance mit Regierungsführung übersetzt und konzidiert, dass es keine internationale Übereinkunft gibt, was Governance inhaltlich genau bedeutet, weist aber auf die in den letzten zehn Jahren gewachsene Bedeutung und

14) Governance meint für die OECD 1995 (Participatory Development and Good Governance, Paris 1995) in Anlehnung an die Weltbankdefinition von 1992 „the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development“ (14). Sodann wird auf drei Aspekte von Governance hingewiesen – the form of political regime, the processes by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources; and the capacity of government to formulate and implement policies and discharge government functions. Weiter: The rule of law, public sector management, controlling corruption and reducing excessive military expenditures are important dimensions of governance. 14. 1996 hat ein High Level Meeting „Orientations on Good Governance“ angenommen.

15) OECD DAC: Shaping the 21st century: The Contribution of Development Cooperation, Development Assistance Committee, Paris 1996.

16) Final report on the ad hoc working group on participatory development and good governance, Paris 1997.

17) Cotonou Abkommen, Art. 9.3.

Schlüsselrolle hin für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung, Demokratisierung und globale Sicherheit.¹⁸⁾ Governance bezieht sich demnach auf die Befähigung eines Staates, seiner Bevölkerung zu dienen und meint dabei auch die Regeln und Prozesse, wie Interessen artikuliert, Ressourcen verwaltet und Macht in der und auf die Gesellschaft ausgeübt werden. Die Kommission verwendet expressis verbis ein offenes und breites Verständnis von Governance, wo die praktische Relevanz für eine funktionierende Gesellschaft und ein funktionierendes politisches System im Vordergrund stehen soll.

Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik vom Dezember 2005, der an zahlreichen Stellen von Good Governance spricht, verweist auf die Definition und den Ansatz der Gemeinschaft in „Governance in Entwicklungsländern“ (2003). Interessanterweise wird Good Governance nunmehr mit „verantwortungsvoller Staatsführung“ übersetzt und konsequent zwischen schwierigen Partnerschaften und fragilen und versagenden Staaten unterschieden.

Nach dieser Tour d’Horizon lassen sich folgende Aspekte von Good Governance gleichsam als Substrat festhalten, die mehr oder weniger allen erwähnten Dokumenten zugrunde liegen.

1. Governance ist nicht einfache Regierungsführung, sondern beinhaltet die Prozesse der Auswahl der politischen Akteure sowie die Dynamik politischer Entscheidungsfindung und -umsetzung.
2. Politische Entscheidungsfindung ist nicht ausschließlich staatlich hoheitliches Handeln, weshalb Governance die Rolle der Zivilgesellschaft und des privaten Bereichs umfasst.¹⁹⁾
3. In der Mitgestaltung politischer Abläufe gewinnen gerade in Ländern mit begrenztem oder fragilem Regierungspotenzial die informellen und vorstaatlichen, also traditionellen Strukturen (auch auf lokaler Ebene²⁰⁾) große Bedeutung.
4. Good Governance verweist gerade auf die Qualität politischer Prozesse und Organe der Entscheidungsfindung, d.h. auf (partizipative) Legitimation.
5. Good Governance bedeutet somit die vom Volkssouverän übertragene Macht und Autorität, welche in verantwortungsvoller Weise die Verwaltung, Bereitstellung und Sicherung öffentlicher

18) Governance in Entwicklungsländern. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM (2003). Zu allgemeinen Aspekten von Governance vgl. auch: Europäisches Regieren. Ein Weissbuch. KOM (2001).

19) Vgl. hierzu auch Roderick Rhodes, „The new governance: governing without government“ (1996), in: *Political Studies*, Vol. 44 (1996), der schreibt: „The concept of governance is currently used in contemporary social sciences with at least six different meanings: the minimal State, corporate governance, new public management, good governance, social-cybernetic systems and self-organised networks.“ (652).

20) Vgl. hierzu Trutz von Trotha, „Der Aufstieg des Lokalen“, in: APuZ 28–29 (2005) 32–38, der für die lokale Ebene hier von parasouveräner Autorität spricht.

Güter und Dienstleistungen für alle Bevölkerungsteile und -schichten beinhaltet.

6. Good Governance zielt letztlich auf nachhaltige Entwicklung und somit auf das langfristige Wohl der gesamten Bevölkerung.²¹⁾

21) Vgl. zu diesen allgemein anerkannten Aspekten: Emma C. Murphy, „Good Governance. Ein universal anwendbares Konzept?“, in: *Internationale Politik*, Good Governance – Erfolg und Versagen, 8 (2002) 1–9, sowie Ludgera Klemp / Roman Poeschke, „Good Governance gegen Armut und Staatsversagen“, in: *APuZ* 28–29 (2005) 18–25.

22) Vgl. den 12. Tätigkeitsbericht des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bonn, wo es heißt: „Poor Performers sind also sowohl Staaten, die nicht über ein Minimum an staatlicher Verfügungsgewalt verfügen, als auch die, die über ausreichende Gestaltungsmacht verfügen, diese aber nicht im Sinne von Entwicklung einsetzen.“ Vgl. ähnlich Julia Häusermann, *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance*, Essex 2003.

Betrachtet man diese Aspekte von Good Governance, lassen sich ex negativo Bausteine einer Definition für Bad Governance ableiten. Dann wird auch deutlich, wo die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu *fragile*, *failing* oder *failed states* liegen und welche Handlungsanweisungen man davon ableiten kann.

■ Bad Governance

Wie schon für die Begriffe Governance und Good Governance, so gibt es auch für Bad Governance in der (entwicklungspolitischen) Literatur keine einheitliche Definition. Unterschiedliche Bedeutungen und die offensichtlich synonyme Verwendung mit *poor performers*²²⁾ herrschen vor, entsprechende Länder werden als „Low Income Countries under Stress – LICUS“ (Weltbank) und Beziehungen zu diesen Ländern als „difficult partnerships“ (OECD DAC) bezeichnet. Den unterschiedlichen Verwendungen gemeinsam scheint jedoch zu sein, dass sie sich auf die schwache bzw. schlechte Handlungs- und Funktionsfähigkeit bzw. -willigkeit eines Staates, seiner Institutionen und Entscheidungsträger bzw. politischen Eliten beziehen. Armutsbekämpfung und Entwicklungsorientierung spielen hier gegenüber dem Machterhalt für eine möglichst lange Dauer eine (sofern überhaupt vorhanden) nur untergeordnete Rolle, Menschenrechtsverletzungen und Repressionen gegenüber Minderheiten herrschen vor, Korruption und Intransparenz sind an der Tagesordnung. Nicht selten handelt es sich hier um Länder in Post-Konflikt-Situationen.

Berücksichtigt man die oben erwähnten Aspekte von Good Governance und leitet davon Aussagen über Bad Governance ab, so kommt man zu einem Ergebnis, welches sich mit den verschiedenen Grundaussagen zu *poor performers* deckt.

Demnach ist Bad Governance gekennzeichnet durch

1. schlechte klassische Regierungsführung nach innen und außen sowie negative Performance in der politischen Entscheidungsfindung und -umsetzung, also von öffentlichen Institutionen und

politischen Entscheidungsträgern, ferner problematische Auswahl der politischen Eliten und Aushöhlung der politischen Ordnung (aufgrund von Unfähigkeit wegen mangelnder Ressourcen bzw. vorsätzlicher Unwilligkeit);

2. gestörte Interaktion zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Zivilgesellschaft und des Privatsektors,
3. mangelnde Berücksichtigung von vorstaatlichen, informellen und traditionellen politischen wie gesellschaftlichen Strukturen.

Diese Aspekte beziehen sich im Übrigen nicht auf den „Staat“, sondern sie sind Phänomene, die v.a. das dynamische Spiel der politischen Kräfte innerhalb eines Staates beschreiben. In diesem Sinne scheint Bad Governance von den meisten Autoren als Synonym für das teilweise gebräuchliche *poor performance* verwendet zu werden.

Failing states, failed states, fragile states

Nachdem seit 1945 weniger zwischenstaatliche und zunehmend innerstaatliche Kriege und Konflikte zu verzeichnen sind, welche zum Teil gravierende Auswirkungen auf staatliche Strukturen und Dienstleistungen haben, beschäftigen sich Wissenschaft und Politik zunehmend mit diesem Phänomen. Zahlreiche Publikationen sprechen von zerfallenden Staaten, Staatsversagen, fragilen Staaten etc., weshalb all diese Termini inzwischen als etabliert gelten dürfen.²³⁾ Dabei sollte darauf hingewiesen werden, dass diese Begriffe in der entsprechenden Literatur erst spät auftauchten und in Mode kamen und man bis in die siebziger Jahre entsprechende Länder nicht als fragil bezeichnete, sondern als „in Entwicklung befindlich“.²⁴⁾

Als auf typische Aspekte wird dabei auf die Mischformen aus regulärem Krieg und organisiertem Verbrechen hingewiesen, die Verwischung der Unterschiede zwischen den öffentlichen, privaten, ökonomischen und privaten Akteuren, die Menschenrechtsverbrechen an der Zivilbevölkerung und auf so genannte *spoiler*, also Akteure, die materielle Vorteile durch die Konfliktsituation haben und an einer Lösung folglich nicht interessiert sind sowie auf die Rolle der nichtstaatlichen Gewaltakteure, die gerade nach dem 11. September 2001 zunehmend ins Blickfeld gerückt sind.²⁵⁾

23) Vgl. das Themenheft von *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28/29 (2005) sowie die Themenhefte von *Internationale Politik* 11/2003 (Staatszerfall und Nation building) und 8/2002 (Good Governance – Erfolg und Versagen).

24) Wolfgang Hein, „Vom Entwicklungsstaat zum Staatszerfall“, in: APuZ 28–29 (2005) 6–11, hier 6.

25) Vgl. Ulrich Schneckener, „Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko“, in: APuZ 28–29 (2005) 26–31.

Nicht selten werden die Begriffe *bad governance*, *poor performer* und *fragile states* als Synonyme verwendet. Und in der Tat gibt es auch inhaltliche und strukturelle Gemeinsamkeiten dieser Phänomene. So kann man zwar allgemein konstatieren, dass Good Governance aus innerer Konsequenz meist zu einem stabilen Staatswesen führt, Bad Governance dagegen zu fragiler Staatlichkeit führen kann (aber nicht muss). Hieraus lässt sich aber weder Synonymität noch Monokausalität ableiten. Bad Governance ist somit weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für einen fragilen Staat noch ist Good Governance ein Garant für Stabilität.²⁶⁾

26) Vgl. den Fall Uganda, der von vielen Gebern wegen Good Governance gelobt wird, aber aufgrund seines politischen und militärischen Engagements in der Region der Großen Seen zu Destabilisierung geführt hat.

27) Vgl. Magüe Moreno Torres / Michael Anderson, *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*, PRDE Working Paper 1 – August 2004, UK Department for International Development, 5.

Hinzu kommt, dass der Governance-Diskurs getrennt von jenem um *failed* bzw. *fragile states* betrachtet werden muss, da dieser andere erkenntnis- und handlungsleitende Interessen und politische Hintergründe hat. Etwas verallgemeinernd stellt die britische Entwicklungsorganisation DFID fest, dass Experten für Sicherheitsfragen und internationale Beziehungen von *weak*, *failing* oder *failed states* sprechen, während die internationale entwicklungspolitische Literatur den Fokus auf ein anderes Set von Staaten legt, die unter Governance-Gespichtspunkten und effektivem entwicklungsorientiertem Handeln betrachtet werden und entsprechend als *poor performers* oder *difficult partners* bezeichnet werden.²⁷⁾

Deutlich wird dies, wenn man die Gründe für bzw. Folgen von Staatsversagen oder Staatszerfall betrachtet. Hier wird meist darauf hingewiesen, dass gerade Länder betroffen sind, deren Staatsgrenzen die ethnischen, religiösen, sprachlichen und kulturellen Bedingungen der Bevölkerung kaum oder nicht berücksichtigen, die ohnehin heterogene und fragmentierte Gesellschaften beheimaten, wo zudem natürliche Ressourcen ungleich verteilt sind etc. Hinzu kommt, dass gerade hier gezielte Staatsbildungs- bzw. Nation-building-Prozesse zu Instabilität führen können, vor allem, wenn nicht alle Teile der Bevölkerung in angemessener Weise einbezogen werden. Die gesellschaftlichen Bindekräfte werden entsprechend gering sein, folglich wird die Legitimation des Staates in der Bevölkerung und sodann auch von außen entsprechend abnehmen. Die Funktions- und Handlungsfähigkeit eines Staates vermindert sich und

schwindet, die Destabilisierung einer Region kann die Folge sein.

Werden Probleme bei diesen Prozessen und die zunächst inneren Angelegenheiten von außen zu wenig verfolgt, können Probleme und Risiken daraus erwachsen, die regionale oder globale Bedeutung erlangen und ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitisches Problem darstellen. Entsprechend heißt es in der Nationalen Sicherheitsstrategie der US-Regierung von 2002: „America is now threatening less by conquering states than we are by failing ones.“²⁸⁾ Ähnlich sieht die Europäische Sicherheitsstrategie in den Phänomenen Staatszerfall und regionale Instabilität Schlüsselbedrohungen für die Sicherheit Europas und der Welt. Die Strategie nimmt zwar Bezug auf Aspekte wie Bad Governance, zivile Konflikte und zum Teil den Kollaps staatlicher Organe, bietet aber keine Definition von Staatszerfall.²⁹⁾

Um diese Typen von Staaten präziser voneinander und von Ländern mit Bad Governance unterscheiden zu können, ist es wichtig, die zugrundeliegende Definition von Staat/lichkeit kurz zu thematisieren. Dabei können nicht alle Aspekte der Frage, was „Staat“ ist, und dessen Begriffsgeschichte rekapituliert werden, vielmehr bedarf es der Beschränkung auf einige aktuelle, für die weitere Debatte relevante Aspekte.

Zunächst muss man festhalten, dass sich die moderne Nationalstaatlichkeit historisch entwickelt hat, und dass die strukturellen Gemeinsamkeiten von Staaten im Sinne eines Idealtypus von Staat in internationalen (nicht nur politikwissenschaftlichen und völkerrechtlichen) Diskursen, trotz kritischer Stimmen weitgehend normativ gemeint, – auch für Entwicklungsländer – vorausgesetzt werden. Das zugrundeliegende und normative Verständnis von Staat hat dabei einen leistungsfähigen Staat vor Augen mit einem

- a) funktionierendem Gewaltmonopol, welches das staatliche Territorium kontrolliert, mit einem Sicherheitsapparat, der für Frieden nach innen wie außen sorgt und nationale Ressourcen sichert sowie
- b) zentrale staatliche Dienstleistungen anbietet in den Bereichen Infrastruktur, soziale Grundsicherung, Bildungsangebote, Gesundheitsversorgung, Um-

28) U.S. National Security Strategy, Washington (DC), 2002, 1. Kritik hieran übt Susan E. Rice, The New National Security Strategy: Focus on Failed States, Brookings Institution Policy Brief 116, 2003. Vgl. auch: Commission on Weak States and US National Security: On the Brink: Weak States and US National Security, Washington 2004.

29) Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Die Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003.

- weltschutz etc. und hierfür mittels einer staatlichen Verwaltung Steuern eintreibt und schließlich
- c) in seiner politischen Ordnung nach innen die Partizipation des Staatsvolkes an wesentlichen Entscheidungsprozessen ermöglicht, wodurch Legitimation erzielt wird, funktionierende politische Institutionen und Gewaltenteilung voraussetzt, unabhängige rechtsstaatliche Institutionen und Verfahren kennt, menschenrechtliche Mindeststandards garantiert und Korruption bekämpft sowie nach außen sich aktiv im Rahmen multilateraler Organisationen engagiert und völkerrechtliche Verpflichtungen respektiert.

Setzt man diese Eigenschaften für funktionierende Staatlichkeit voraus, dann führt das Fehlen zentraler Merkmale zu defizitärer Staatlichkeit, welche von zahlreichen Autoren mit unterschiedlicher Begrifflichkeit beschrieben wird. Eine unumstritten zentrale Publikation zu diesem Thema von R. Rotberg unterscheidet hier zwischen schwachen, gescheiterten und kollabierten Staaten und untersucht in Fallstudien und mit klaren Indikatoren elf relevante Staaten.³⁰⁾ Für Rotberg kann demnach ein *schwacher Staat* die elementaren Funktionen wie Sicherstellung des inneren und äußeren Friedens und/oder zentraler sozialer Dienste z.B. in den Bereichen Bildung und Gesundheit nur eingeschränkt oder in deminutivem Maße zur Verfügung stellen. Ein *gescheiterter Staat* ist durch das gänzliche Versagen gekennzeichnet, o.g. Funktionen eines modernen Nationalstaates zu erfüllen. Die seltene und extreme Form hiervon bezeichnet Rotberg als *kollabierten Staat*, wo jedwede Form von öffentlicher Ordnung zusammengebrochen ist und vorstaatliche Regeln gelten. Eine Forschungsgruppe der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) untersucht in dem Projekt „States at Risk“ den Zerfall bzw. das Scheitern von Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem mit erheblichen regionalen und internationalen Auswirkungen. Hierbei stehen schwache und so genannte versagende Staaten als fragile Staaten im Zentrum, zumal diese nicht-staatlichen Gewaltakteuren nolens volens (Rückzugs-) Räume bieten und jene sodann staatliche Autorität und Institutionen unterwandern und zum Teil parallele staatliche Hoheitsfunktionen als De-facto-Herrschaft etablieren.³¹⁾

30) Robert I. Rotberg (Hrsg.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution, Washington (DC) 2003.

31) Vgl. auch Schneckener aaO.

Die amerikanische staatliche Entwicklungsorganisation USAID hat eine „Fragile States Strategy“ entwickelt, deren Ansatz die Fragilität von Staaten an den Indikatoren staatlicher Effektivität (das Maß an administrativer Befähigung und entsprechenden Ressourcen) und Legitimität (das Maß an wahrgenommener Gerechtigkeit oder Fairness bei der Machtausübung) misst. Dabei werden die vier zentralen Dimensionen betrachtet, nämlich die politische, wirtschaftliche, soziale und sicherheitsrelevante. Es wird hiergegen kritisch eingewandt, dass diese Strategie zwar eine dynamische Erklärung für Konflikte und Krisen von Staaten bietet, die Betonung aber auf Sicherheit, Konfliktmanagement und Staatsaufbau legt und dabei den Unterschied zwischen politischem Willen einer Regierung und institutioneller Befähigung vernachlässigt.³²⁾

32) Vgl. hierzu: Torres/Ander-
son aaO., 28.

Abgesehen von dieser terminologischen Verwirrung lässt sich als Ergebnis festhalten, dass dem Diskurs zu „fragilen Staaten“ ein Begriff von „Staat“ zugrunde gelegt wird, der aus der klassischen Staatsphilosophie bekannt ist und der zahlreiche Berührungspunkte mit Governance aufweist. Staat erscheint gegenüber Governance dabei als die umfassendere, allerdings statische Größe, mit klarer Verfasstheit und formalen Kernbestandteilen, während Governance die dynamischen Prozesse beschreibt, die Regierungshandeln auszeichnen oder auch beeinflussen. Governance bezieht sich dabei nicht nur auf das exekutive Regierungshandeln, die Judikative und die Legislative, sondern umfasst auch die formellen wie informellen, auf staatliches Handeln bezogenen Prozesse der Zivilgesellschaft und des Privatsektors. Damit ist Staat mehr als nur das gute oder schlechte Handeln seiner Akteure, sondern ist Voraussetzung, Rahmenbedingung und Ergebnis von Governance. Da jeder Staat immer Teil der Völkergemeinschaft ist und Beziehungen zu anderen Staaten unterhält, bezieht sich Governance auch auf diesen Bereich und bezeichnet die Qualität innerstaatlicher wie überstaatlicher Verhältnisse.

Low Income Countries under Stress (LICUS)

Aufgrund abnehmenden internationalen Engagements in problematischen Ländern hat die Weltbank 2001/02 eine Arbeitseinheit etabliert, die sich mit Ländern beschäftigt, die gekennzeichnet sind von

1. einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen und meist hoher Verschuldung,
2. schwachen oder schlechten Politikentwürfen (Policies),
3. ineffektiven staatlichen Institutionen und geringer politischer Partizipation der Bevölkerung (Governance)
4. sowie einer meist durch Konflikte geprägten Situation.

Traditionelle Hilfsprogramme hatten in diesen Ländern selten zu nachhaltigen Ergebnissen geführt, da die Regierungen weder die Möglichkeiten noch den politischen Willen hatten, die Mittel für Armutsbekämpfung einzusetzen. Und klassische Armutsbekämpfungsstrategien (PRS), welche die starke Unterstützung (und *ownership*) der Regierungen sowie eine breite politische Partizipation voraussetzen, funktionierten in diesen Ländern kaum, da Meinungsfreiheit und Partizipation meist eingeschränkt und die Möglichkeit, die Mittel für Armutsprogramme einzusetzen, begrenzt sind. Einschränkungen wie politische Instabilität, interne oder grenzüberschreitende Konflikte und politische Probleme bei Entscheidungsprozessen haben dazu geführt, dass viele Geber ihr Engagement in diesen Ländern eingestellt haben. Da ca. 500 Millionen Menschen in diesen Ländern leben und fehlendes internationales Engagement zudem zu weiteren negativen Auswirkungen von zunehmender wirtschaftlicher Ungleichheit bis hin zu Staatszerfall führen kann, entwickelte die Weltbank mit LICUS allgemeine Prinzipien für das Engagement in diesen Ländern. Diese betonen

- die Suche nach gemeinsamen Ansätzen mit anderen Partnern (wie OECD, DFID),
- die Aufrechterhaltung von konsistentem Engagement und von Länderkenntnis,
- die Vertiefung der sozialen und politischen Analyse,
- die Mobilisierung lokalen Potenzials für einen politischen Wandel,
- die Erreichung von realistischen Einstiegsreformen und
- innovative Mechanismen, Governance und soziale Dienstleistungen herzustellen.

Zur Klassifikation von Ländern bedient sich die Weltbank bzw. LICUS des bereits etablierten Coun-

try Policy and Institutional Performance Assessment (CPIA), stellt aber keine Liste von Ländern auf, sondern spricht stattdessen von einem Kontinuum von Charakteristika, wovon einige Länder mehr, andere weniger aufweisen. LICUS geht dabei von ca. 30 Ländern aus, die unter die genannte Definition fallen und sich in den beiden unteren Bereichen von CPIA befinden. Seit 2003 richtet LICUS seinen Fokus auf zwölf, neuerdings auf 13 Länder, für die Strategien entwickelt worden sind.³³⁾ Zwar unterscheidet man zwischen *post-conflict countries* und *non post-conflict countries*, die Betonung liegt aber auf einem differenzierten Ansatz für jedes Land und der Wichtigkeit messbarer Indikatoren für Entscheidungen der Geber.³⁴⁾

Difficult Partnerships

In zahlreichen Dokumenten hat die OECD bzw. DAC im Lauf der Jahre unterschiedliche Begriffe und Beschreibungen gewählt, um das Problem der *poor performers* zu umschreiben und 2001 eine eigene Arbeitsgruppe „Network on Governance (GOVNET)“ etabliert. Diese wurde beauftragt, die entsprechende Arbeit von OECD, Weltbank, EU und UNDP zu koordinieren, woraus schließlich ein „Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships“ (LAP) entstand. Dieses Expertengremium versuchte, alle Erfahrungen und relevanten Informationen im Umgang mit schwierigen Partnern zu sammeln, und veröffentlichte mehrere Dokumente.

Im November 2001 führt die OECD in einem offiziellen Dokument im Kontext der Governance-Debatte den Begriff der „schwierigen Partnerschaften“³⁵⁾ ein, der den Begriff der *poor performers* (aufgrund von dessen negativer Konnotation) zunehmend verdrängte. Eine schwierige Partnerschaft wird demnach zum einen mit schwachem bzw. schlechtem Leistungsvermögen einer Regierung (*poor government capacity*) begründet, zum anderen wird (aus der Perspektive der Geber) darauf hingewiesen, dass in „schwierigen Partnerschaften“ die Entwicklungsziele wie etwa Armutsbekämpfung dem Machterhalt und der Machtverlängerung der Regierungen untergeordnet werden, Korruption und politische Repression gängige Begleiterscheinungen sind und dass die Zivilgesellschaft in diesen Ländern deshalb eine große

33) Angola, Zentralafrikanische Republik, Komoren, Guinea Bissau, Haiti, Liberia, Papua Neu-Guinea, Somalia, Sudan, Tadschikistan, Togo, Simbabwe sowie neuerdings auch Burundi.

34) LICUS entwickelte deshalb eine gewisse Typologie und ein Menü von Instrumenten, wie z.B. die Transitional Results Matrix, welche mit der UN Development Group on the Transitional Results Matrix (TRM) zusammenarbeitet.

35) OECD DAC: Poor Performers: Basic approaches for supporting development in difficult partnerships, Note by the Secretariat, Paris 2001.

Rolle als Korrektiv spielt. Obwohl sich diese Länder aus Sicht der OECD nicht für geberunterstützte Armutsbekämpfungsstrategien qualifizieren, gibt es dennoch den politischen Willen, diese Länder zu unterstützen.³⁶⁾

Wie eine 2005 erschienene (quantitative) DAC-Evaluierung zu Umfang und Volatilität der Unterstützung in schwierigen Partnerschaften (zwischen 1992 und 2002) zeigt,

a) erhalten diese Länder ohnehin weniger Unterstützung als vergleichbare Länder und ca. 40 Prozent weniger, als ihre Indikatoren zu institutionellen Möglichkeiten erwarten lassen könnten – was mit unproportionalen bilateralen Zuwendungen zu tun hat;

b) besteht eine Disparität innerhalb der Gruppe der schwierigen Partner, wo es so genannte *aid darlings* gibt, die höhere Zuwendungen erhalten, als die dortige Armut und die Politik des Landes erwarten lassen (z.B. Kambodscha, Guinea, Laos, Papua Neu Guinea, Sierra Leone), und *aid orphans*, die wesentlich weniger erhalten, als man nach deren Indikatoren vermuten sollte (z.B. Burundi, Zentralafrikanische Republik, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Niger, Nigeria, Sudan, Togo, Usbekistan).³⁷⁾ Außerdem erhalten so genannte Post-Konflikt-Länder mehr Hilfe als andere, was den Graben zwischen den Ländern zusätzlich vergrößert;

c) ist die Volatilität der Hilfe bei schwierigen Partnern viel höher als in vergleichbaren Ländern.³⁸⁾

Die Konsequenz für die OECD war, sich intensiver um diese Länder bemühen zu wollen mit dem Ziel, dort pulsierende Zivilgesellschaften und gesunde staatliche Strukturen zu schaffen. Allerdings müssen die Geber, die nicht nur entwicklungspolitischen Notwendigkeiten, sondern nationalen außenpolitischen Strategien folgen, hiervon noch überzeugt werden.

Aufgrund der inhaltlichen Querverbindungen zwischen schwierigen Partnerländern und fragilen Staaten hat LAP nicht nur Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten entwickelt, sondern sich schließlich 2005 auch in „Fragile States Group“ (FSG) umbenannt.³⁹⁾ Ob das DAC durch diese Umbenennung eine inhaltliche Kurskorrektur vornahm und/oder dem Diskurs zu Good bzw. Bad

36) Vgl. auch OECD DAC: Development Co-operation in difficult partnerships, Note by the Secretariat, 2002.

37) Aufgrund fehlender Daten können folgende schwierige Partnerländer nicht den *aid orphans* oder *aid darlings* zugeordnet werden: Afghanistan, Liberia, Myanmar, Sao Tome & Principe, Somalia, Timor-Leste, Simbabwe. Die Länder Tschad und Jemen sind weder *darlings* noch *orphans*. Als *marginal darlings* bezeichnet die OECD Angola, Kameron und Haiti, *marginal orphan* ist Usbekistan.

38) Vgl. OECD DAC: The forgotten states: Aid volumes and volatility in difficult partnership countries (1992–2002), 2005. Bedenklich erscheint hier allerdings, dass bei der Definition von schwierigen Partnern lediglich auf die schwachen institutionellen Kapazitäten der Empfängerländer hingewiesen wird, also auf Government und nicht auf Governance (2).

39) Vgl. den entsprechenden Hinweis auf <http://www.oecd.org/dataoecd/4/25/35238282.pdf>

Governance weiterhelfen wird, muss sich zeigen. Et-
was verwirrend ist allerdings, dass die DAC-Defini-
tion eines fragilen Staates inhaltlich genau die Phä-
nomene einschließt, mit denen man vorher schwierige
Partner/schaften beschrieb,⁴⁰⁾ nunmehr diesen eta-
blierten Terminus aber konsequent zu vermeiden
scheint, obwohl dieser von der Europäischen Union
durchgängig gebraucht wird.

■ Typologisierungsversuche

Nach dieser kurzen Einführung in die Begriffswelt
und den Kontext von Good bzw. Bad Governance
sollen nun zwei prominente Versuche vorgestellt
werden, Länder mit schwierigen Rahmenbedingun-
gen in verschiedene Kategorien einzuteilen und Stra-
tegien und Handlungsanweisungen für die Geber zu
entwickeln. Dabei werden die gängigen Termini wie
z.B. *fragile states*, LICUS, *difficult partnerships* auf-
gegriffen, aber unterschiedlichen Kategorien unterge-
ordnet.

Das britische Department for International Develop- ment (DFID)

In einem zentralen Dokument vom August 2004 un-
terscheidet die britische Entwicklungsorganisation
DFID zwischen

- a) *fragile, failed, or crisis states*,
basierend auf der Einschätzung der staatlichen
Stärke in den Bereichen Capacity, Souveränität,
Konflikt⁴¹⁾;
- b) *poor performing countries*,
basierend auf dem schwierigen Umfeld eines Lan-
des bzgl. der Entwicklungsergebnisse unter Be-
rücksichtigung der Qualität von Governance und
Policies;
- c) *difficult aid partners*,
basierend auf *poor aid relationships* zwischen Ge-
ber und Empfänger aufgrund einer Verbindung
von mangelndem politischen Interesse an Armuts-
bekämpfung und schwachen staatlichen und nicht-
staatliche Autoritäten, *policies* zu implementieren.

Diese Kategorisierung von DFID ist in sich zwar
schlüssig, scheint allerdings insofern problematisch,
als die OECD/DAC-Beschreibung der schwierigen
Partnerschaften unter die letzte Rubrik (*difficult aid
partners*) subsumiert wird, wo eine starke Betonung

40) „The DAC characterises fragile states by those coun-tries where there is a lack of political commitment and weak capacity to develop and implement pro-poor policies, suffering from violent conflict and weak governance.“ Vgl. http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_33693550_1_1_1_37413,00.html

41) Vgl. Moreno Torres/Ander-son aaO.

des Verhältnisses zwischen Geber- und Nehmerland liegt. Dies ist unzutreffend, da DAC weniger das Verhältnis zwischen Geber und Nehmer thematisiert, als vielmehr die Qualität von Governance zugrunde legt, weshalb die Difficult Partnerships der DAC hier eher unter die *poor performing countries* fallen müssten.

Die Europäische Union

Eine schlüssigere Kategorisierung bietet das zentrale Papier der Europäischen Kommission „Governance in Entwicklungsländern“ vom Oktober 2003. Hier wird unterschieden zwischen

a) effektiven Partnerschaften

mit Ländern, deren Regierungen international vereinbarte Vorgaben und nachhaltige Entwicklungsziele verfolgen, wo nationale Einrichtungen, die Zivilgesellschaft und die Gebergemeinschaft an Diskussionen teilnehmen, die zu nationalen Entwicklungsstrategien führen, die von den Regierungen mit Hilfe der Geber implementiert werden (z.B. Länder des Mittelmeerraums, Osteuropas, Zentralasiens, Burkina Faso).

b) schwierigen Partnerschaften

mit Ländern, deren Regierungen charakterisiert sind von mangelndem Bekenntnis zu Good Governance mit all seinen Konsequenzen (z.B. Nord-Korea, Angola, Bangladesh). Nicht gemeint werden hier so genannte *weak governance cases*, also Länder, deren Regierungen gezielte Anstrengungen für eine positive Entwicklung unternehmen, aber entweder über zu geringe Kapazitäten verfügen oder nicht ausreichende Ergebnisse erzielen.⁴²⁾

c) Post-Konflikt-Partnerschaften

mit Ländern, für die ein Waffenstillstand oder ein Friedensabkommen und gegebenenfalls nationale Versöhnungsprozesse politische Rahmenbedingungen definieren, wo staatliche Institutionen entweder nicht existieren oder nicht funktionieren, wo soziale Dienstleistungen nicht oder nicht hinreichend erbracht werden können. Der Dialog mit Vertretern des Landes ist gegeben, um die langfristige Entwicklung des Landes zu fördern, das sich in einem Transitionsprozess befindet (z.B. Westlicher Balkan, Ruanda, Guatemala).

Das Dokument vermeidet zwar eine ausdrückliche Definition von effektiven, schwierigen und Post-

42) „Schwierige Partnerschaften zeichnen sich durch mangelndes Engagement für verantwortungsvolles Regieren aus. Sie unterscheiden sich von Fällen schwacher Governance, in denen sich die Regierung bemüht und Engagement zeigt, ihre Kapazitäten jedoch schwach und ihre Ergebnisse begrenzt sind.“ Governance in Entwicklungsländern, (23).

Konflikt-Partnerschaften, begründet die Kategorisierung von Ländern aber mit einem klar formulierten Verständnis von Governance, welches das Leitmotiv der Einteilung darstellt und im Übrigen mit der (früheren) Begriffswelt von OECD/DAC weitgehend kompatibel zu sein scheint.⁴³⁾

Trotz punktueller Schwierigkeiten, gewisse Länder klar zuordnen zu können (z.B. ist Angola ein Post-Konflikt-Land und zugleich ein schwieriger Partner für die EU), scheint es plausibel, sich der Typologie der Europäischen Kommission anzuschließen. Außerdem soll der Fokus dieser Studie auf Ländern mit Bad Governance liegen, also Ländern, denen der politische Wille zu positiver Entwicklung fehlt und zu denen Beziehungen (Partnerschaften) zu unterhalten sich als schwierig erweist (vgl. die Europäische Kommission). Es geht im weiteren Verlauf also weder um *weak governance cases* noch um effektive oder Post-Konflikt-Partnerschaften, auch wenn viele der vorgestellten Prinzipien auch für diese Geltung beanspruchen könnten.

■ Allgemeine handlungsleitende Prinzipien

Für eine fortgesetzte Kooperation mit effektiven Partnern bzw. ein nachhaltiges Engagement in so genannten fragilen Ländern, in Ländern mit schwachen institutionellen Kapazitäten und Post-Konflikt-Partnerschaften gibt es zahlreiche Ansätze, Reformvorschläge und ein breites und probates Instrumentarium.⁴⁴⁾

Schwieriger stellt sich die Lage für jene Länder dar, die von Bad Governance, also mangelndem politischen Willen zu nachhaltiger Entwicklung, geprägt sind und zu Recht als schwierige Partner gelten müssen. Inzwischen haben die Geber einige Erfahrungen mit diesen Ländern und Regierungen gesammelt, konkrete und allgemein verbindliche Handlungsempfehlungen scheinen aber für diese Länder kaum gegeben werden zu können. Vielmehr scheint gerade für sie der Grundsatz der Europäischen Kommission zu gelten, dass es kein Einheitsmodell gibt („no size fits it all“).⁴⁵⁾ Pauschale und plakative Rezepte werden gerade diesen Ländern mit ihren komplexen Problemen nicht gerecht, umgekehrt ist der Rückzug aus diesen Ländern (*disengagement*) aufgrund des poten-

43) Eine schwierige Partnerschaft wird von DAC zum einen mit schwachem bzw. schlechtem Leistungsvermögen einer Regierung (*poor government capacity*) begründet, zum anderen wird (aus der Perspektive der Geber) darauf hingewiesen, dass in „schwierigen Partnerschaften“ die Entwicklungsziele und Armutsbekämpfung dem Machterhalt und der Machtverlängerung der Regierungen untergeordnet werden, also mangelnder politischer Wille zu nachhaltiger Entwicklung gegeben ist.

44) Vgl. die entsprechenden Hinweise von OECD/DAC, DFID, Weltbank und Europäischer Kommission, der Stiftung Wissenschaft und Politik, der Stiftung für Entwicklung und Frieden und zahlreicher anderer Akteure und Autoren.

45) Vgl. die englische Version von Governance in Entwicklungsländern (Governance and Development) 17.

46) Governance in Entwicklungsländern, 37.

47) OECD/DAC Development Cooperation in difficult partnerships, Note by the Secretariat, 16. May 2002, 6.

48) Ebd. 3

ziellen Risikos, das von ihnen ausgeht, keine Option. Die Europäische Kommission fordert für den Umgang mit schwierigen Partnern deshalb die Ausarbeitung von gemeinsamen politischen Grundsätzen,⁴⁶⁾

die OECD/DAC hat bereits einige eher allgemeine „key principles“⁴⁷⁾ für den Umgang mit solchen schwierigen Partnern identifiziert. Diese beinhalten

- a) die Fortsetzung des Engagements mit diesen Ländern (*remain engaged*),
- b) die Verbesserung der Analyse von länderbezogenen Themen und Kontexten,
- c) die Anwendung spezifischer Strategien,
- d) die Förderung von Wandel (*change*), der das politische Umfeld nährt, das zu einer besseren Regierung führt,
- e) die Aufrechterhaltung von Dienstleistungen für die Armen (auch wenn das die Zusammenarbeit mit Organisationen innerhalb und außerhalb der Regierung bedeutet, solange diese fähig und überzeugend sind),
- f) die Abwägung zwischen den Szenarien „Unterstützung“ und den Risiken von „keine Unterstützung“ für die internationale Gemeinschaft und die Armen,
- g) die Verbesserung der Geberkoordination,
- h) die Thematisierung von Kohärenzfragen quer durch die Regierung,
- i) die Förderung von lokalen Druckmechanismen Gleichrangiger (NePAD),
- j) die Berücksichtigung der Rolle von Nachbarländern und regionalen Führungspersonen.

Besonders wichtig ist für die OECD/DAC dabei die Entwicklung länderspezifischer Strategien, welche v.a. folgende Leitlinien/Prinzipien beinhalten sollten:

- a) Pro-*poor* Ansatz,
- b) Fortsetzung von Entwicklungstätigkeiten, die den Armen zugute kommen,
- c) Einrichtung von Geberkoordination and Verbesserung von Politikkohärenz.⁴⁸⁾

Die OECD/DAC benennt in ihren Grundsatzdokumenten (neben diesen allgemeinen Prinzipien) keine konkreten Instrumente, sondern spricht nur allgemeine Empfehlungen aus. Konkrete Hinweise werden sich – wenn überhaupt – in spezifischen und meist nicht veröffentlichten Länderstudien finden.

Die Europäische Kommission weist auf die Notwendigkeit maßgeschneiderter Lösungen und Maßnahmen für spezifische Länderkontexte hin, da diese von weniger schwierigen bis hin zu extrem schwierigen Partnern reichen.⁴⁹⁾ Allgemein wird festgestellt, dass in diesen Fällen Sektorprogramme angemessener sind als Einzelprojekte und dass die Erzeugung eines größeren Bewusstseins für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation sinnvoller sei als wirtschaftlicher Druck und Sanktionen. Unabhängig vom Grad der Schwierigkeit seien für die Europäische Kommission folgende Interventionen immer sinnvoll:

- a) humanitäre Hilfe,
- b) Förderung der Zivilgesellschaft,
- c) politische Initiativen auf regionaler und internationaler Ebene.

In besonders schwierigen Fällen, in denen es z.B. aufgrund der Artikel 96 und 97 des Cotonou-Abkommens bereits zu offiziellen Konsultationen gekommen ist, muss die Europäische Kommission die Möglichkeit korrektiver Maßnahmen (bis hin zu Sanktionen und Ausschluss) in Betracht ziehen.

In weniger schwierigen Partnerschaften werden die Prioritäten sein

- a) die Aufrechterhaltung von regulärem Dialog mit den Partnerregierungen,
- b) die Förderung des Institutionenaufbaus,
- c) die Unterstützung von Maßnahmen in den Bereichen Menschenrechte und politische Partizipation (Zivilgesellschaft),
- d) die Gewährung sozialer Grundversorgung für die Armen.⁵⁰⁾

Die Europäische Kommission und die OECD/DAC haben sowohl Handlungsprinzipien erarbeitet als auch Instrumente identifiziert, wie mit schwierigen Partnern verfahren werden soll. Nicht verschwiegen werden sollen an dieser Stelle die fünf Kriterien, die das BMZ Anfang der neunziger Jahre zu Beginn der Governance-Debatten entwickelt hat und die bis heute als normative Kriterien das Handeln des BMZ prägen.⁵¹⁾

Da die Probleme und Defizite in Ländern mit Bad Governance zu heteronom sind, können nicht alle von den Experten der OECD/DAC und EU erarbeiteten Prinzipien immer und gleichzeitig zum Einsatz

49) Governance in Entwicklungsländern, 21.

50) Vgl. ebd. 23ff.

51) Die fünf unter dem damaligen Minister Spranger erarbeiteten Kriterien lauten Beachtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess, Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung und Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.

kommen, sondern müssen auf die jeweilige Situation in einem Land angewendet werden. Dies verbietet die Erarbeitung einer Blaupause („no size fits it all“) für alle relevanten Länder und macht es vielmehr erforderlich, länderspezifische Konzepte zu entwickeln, in welchen die genannten Prinzipien und Instrumente allerdings eine normative Funktion ausüben und den Rahmen für das Engagement und die Intervention abstecken.

■ Empfehlungen

Resümierend lassen sich als Ergebnis bei aller Komplexität im Umgang mit schwierigen Partnern folgende Empfehlungen an die deutsche Entwicklungspolitik formulieren:

1. Das nachhaltige Engagement gerade in Ländern, die von *poor performance* und Bad Governance gekennzeichnet sind und mithin als schwierige Partner bezeichnet werden, ist wichtig. Der bekannte OECD-Grundsatz *stay engaged* muss nicht nur ergänzt werden um den Zusatz *but differently*, sondern zudem um *and long enough*.
2. Die Harmonisierung des Engagements möglichst aller Geber (einschließlich multilateraler Organisationen) ist gerade in einem schwierigen Partnerland essenziell und muss sich primär an dessen spezifischer Situation ausrichten und sicher nicht an auswärtigen Partikularinteressen. Der Einsatz der Instrumente und Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit muss zwischen den Gebern abgestimmt (*joint donor approach*) und zugleich differenziert und maßgeschneidert sein. Ziel muss der Aufbau legitimer staatlicher wie (zivil-)gesellschaftlicher Institutionen sein. Bei sich verändernden Rahmenbedingungen muss allerdings die Möglichkeit der internationalen Gemeinschaft zu raschen und flexiblen Reaktionen (bis hin zu Sanktionen) gegeben sein, ohne dabei das Wohl der Zivilbevölkerung zu gefährden („do no harm“).
3. Schwierige Partnerländer sind meist Mitglieder in Regionalorganisationen. Diese Regionalorganisationen sowie einzelne Regionalmächte (Ankerländer) und einflussreiche Nachbarländer müssen in den Politikdialog aktiv einbezogen werden und sollen eine angemessene Vermittlerrolle übernehmen.

men, schwierige Partner gegebenenfalls politisch isolieren und unter Druck setzen.

4. Die deutsche bilaterale (staatliche) Zusammenarbeit soll zwar ihren Pluralismus (durch verschiedene Vorfeldorganisationen) als Stärke einbringen, muss aber in sich stringent und kohärent sein. Vor allem die Politikkohärenz der einzelnen Ressorts und Ministerien ist entscheidend.
5. In vielen Fällen gerät die staatliche bilaterale Zusammenarbeit bei schwierigen Partnerländern an Grenzen der Kooperationsfähigkeit und -willigkeit. Besonderes Augenmerk sollen dann v.a. nicht-staatliche Akteure erhalten, sowohl in den Partnerländern als auch aus den Einsatzländern. So haben z.B. die Kirchen und Hilfswerke effiziente Strukturen und Kooperationen entwickelt, die gerade in schwierigen humanitären Situationen zum Tragen kommen können. In vielen Fällen haben aber insbesondere die politischen Stiftungen durch ihre vielfach langjährige Präsenz trotz schwieriger Rahmenbedingungen ein Netzwerk von Beziehungen und Kontakten zu Akteuren (auch *change agents*) und Parteien entwickelt, das zur nachhaltigen Veränderung negativer politischer Rahmenbedingungen führen kann. Die Effekte diplomatischer Präsenz in schwierigen Partnerländern sollen angemessen gewürdigt werden, die Notwendigkeit und Wichtigkeit der (im engeren Sinne) politischen Zusammenarbeit mit und zwischen nicht-staatlichen Akteuren und Politikern v.a. von Oppositionsparteien muss als essenziell gewertet werden. Gerade in Ländern mit Bad Governance und *poor (political) performance* ist die Präsenz und das Engagement politischer Stiftungen ein wesentlicher Beitrag zur konstruktiven Veränderung negativer Rahmenbedingungen.

■ Ausblick

Sicherlich ist es einfacher und von schnelleren und sichtbaren Erfolgen gekennzeichnet, sich entwicklungspolitisch in Ländern zu engagieren, die von Good Governance geprägt sind. Doch angesichts des zunehmenden Engagements z.B. von China gerade in Ländern mit schwierigen Rahmenbedingungen, die von *poor performance* und Bad Governance gezeichnet sind sowie angesichts des derzeitigen Fokus der

US-amerikanischen Entwicklungspolitik auf so genannten *good performers* (im Rahmen der so genannten Millennium Challenge Corporation) ist es wichtig, sich der besonderen Herausforderung von Ländern zu stellen, die als schwierige Partner gelten. Gründe hierfür sind zum einen die Solidarität mit der signifikant hohen Zahl von Armen in diesen Ländern, die Unterstützung im Kampf gegen die extrem hohe Kinder- und Müttersterblichkeit und gegen HIV/Aids. Die Verpflichtung, die Millenniums-Entwicklungsziele global, aber auch in diesen Ländern erfüllen zu wollen, unterstreicht dies. Darüber hinaus gibt es ein Interesse, das Deutschland und die internationale Gemeinschaft an der politischen und sozio-ökonomischen Stabilität gerade von Ländern haben, die derzeit noch als schwierige Partner – im Übrigen nicht nur für die Entwicklungspolitik – gelten.

Deshalb scheint es aber auch geboten, dass nicht (nur) das BMZ im Alleingang sich der Herausforderung schwieriger Partner stellt. Die ständig geforderte Kohärenz der Politikbereiche gilt auch und vor allem auf diesem schwierigen Terrain, weshalb es dringend geboten scheint, dass sich Politiker wie Sachverständige vor allem aus den Bereichen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik sowie in einzelnen Fällen auch der Wirtschaftspolitik auf ein abgestimmtes Vorgehen beim Umgang mit schwierigen Partnern einigen. Da Afrika eine hohe Zahl von schwierigen Partnern aufweist, bieten der anstehende G8-Gipfel in Heiligendamm und sein Schwerpunktthema Afrika eine besondere Gelegenheit, diesem Kontinent ein verstärktes Augenmerk zu widmen.