



ONLINE

DOKUMENTATION

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

12. August 2008

Andrea E. Ostheimer

www.kas.de

Fragile Staatlichkeit und defekte Demokratien

HERAUSFORDERUNGEN UND AUSWIRKUNGEN FÜR REGIONALE UND INTERNATIONALE AKTEURE

1. Einleitung

Als im März 2005 die OECD/DAC-Deklaration von Paris unterzeichnet wurde, verpflichteten sich alle maßgeblichen Geber- und Empfängerländer, ihre Bemühungen zur Harmonisierung, Koordination und Ausrichtung entwicklungspolitischer Vorhaben zu intensivieren. Insbesondere sollten Mechanismen zur stärkeren Verantwortlichkeit etabliert und die Transparenz im Einsatz von Entwicklungshilfe vergrößert werden.

Drei Jahre nach den guten Vorsätzen stellt sich daher die Frage, welche von diesen umgesetzt wurden und vor allem, wie man mit jenen Staaten umgeht, die auf der einen Seite Hauptempfängerländer sind, auf der anderen Seite jedoch aufgrund ihrer eigenen Schwächen selbst nicht in der Lage sind, diese Transparenz und einen verantwortlichen Einsatz der Mittel zu garantieren. Im Wortlaut der Deklaration verpflichtete man sich, „In fragilen Staaten [...] im Zuge der Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen und der Bereitstellung elementarer Dienste sicher[zu]stellen, dass die Prinzipien der Harmonisierung, der Partnerausrichtung sowie des ergebnisorientierten Managements so angepasst werden, dass sie unzulängliche Governance-Strukturen und Kapazitäten in Rechnung stellen.“¹ Zur Erhöhung der EZ-Wirksamkeit sollte solchen komplexen Situationen ganz allgemein verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

In der Nachfolge der Deklaration von Paris gründete das Development Assistance Committee (DAC) eine Arbeitsgruppe zu fragilen Staaten. Diese stellte Ende letzten Jahres bereits fest, dass die Verteilung der offiziellen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) sehr ungleich erfolgt und insbesondere Post-Konfliktstaaten oft zu einem Zeitpunkt, an dem sie erstmals in der Lage wären, Hilfe effizienter umzusetzen, mit einem Rückgang der externen Unterstützung konfrontiert werden. Staaten wie Afghanistan, Sudan und die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo) hingegen erhalten den größten Teil der offiziellen Entwicklungshilfe trotz schwacher Regierungskapazitäten.²

Darüber hinaus profitieren Staaten wie die DR Kongo von externer Hilfe außerhalb des OECD-DAC Kontextes und damit außerhalb der Verpflichtung zu verantwortlicher

¹ Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, Paris, 2005, Punkt 7.

² 2006 gingen ca 25% der 105,3 Mrd. US Dollar offizieller Entwicklungshilfe (ODA) an 38 als fragile Staaten bezeichnete Länder. Von diesen 25% konzentrierten sich weitere dreiviertel der ODA (inklusive Entschuldung) auf Afghanistan, Sudan, Demokratische Republik Kongo und Kamerun. Siehe: OECD: Ensuring fragile states are not left behind, Factsheet December 2007, www.oecd.org/dac/fragilestates [15.07.2008]



Regierungsführung und Transparenz. In der DR Kongo ist die Volksrepublik China mittlerweile dabei, sich zum größten Partner der Regierung zu entwickeln. Zwei Modi operandi spielen hier wie auch in anderen rohstoffreichen afrikanischen Staaten eine Rolle: Im September 2007 unterzeichnete die Regierung Kabila Kooperationsverträge in Höhe von US\$ 6.5 Mrd. Davon wurden US\$ 3 Mrd. als sofortige Leistung in Aussicht gestellt. Im Gegenzug räumte man China die Möglichkeit des Rohstoffabbaus ein. Diese Verträge sind höchst umstritten, da aktuell die Staatseinnahmen aus dem Bergbau unzureichend dokumentiert sind und damit eine Evaluierung der Verträge kaum möglich ist. Ein weiteres Muster stellen darüber hinaus Schuldverschreibungen dar, die die VR China über die China Development Bank (CDB) zu einem Zinssatz von 1% ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll und angebracht, die Frage zu stellen, inwieweit die Verteilung offizieller Entwicklungshilfe an fragile Staaten im OECD-DAC Kontext von einer kritischen Analyse begleitet wird, die sowohl die nationale Kapazität der Umsetzung als auch deren politischen Kontext, sowie Form und Inhalte dieser Entwicklungshilfe umfasst. Letztlich sollte Entwicklungshilfe nicht nur kurzfristigen humanitären Bedürfnissen Rechnung tragen, sondern insbesondere im Kontext fragiler Staatlichkeit auch zur Stärkung staatlicher Kompetenzen und Kapazitäten im Sinne der Deklaration von Paris beitragen.

2. Das Konzept fragiler Staaten und defekter Demokratien – akademischer Diskurs oder Analyseraster zur entwicklungspolitischen Orientierung?

Seit dem Ende zahlreicher totalitärer und autoritärer Regime und der sogenannten „Third Wave of Democratization“³ beschäftigt sich die Politikwissenschaft zur Frage der Staatlichkeit als auch im demokratietheoretischen Diskurs verstärkt mit Qualifizierungs- und Klassifizierungskonzepten.

Das Konzept fragiler Staatlichkeit wurde erstmals Anfang der neunziger Jahre in den Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Diskussionen gestellt.⁴ Bedeutung im außenpolitischen Diskurs gewann es jedoch vor allem durch die Terroranschläge des 11. September und das Versagen des afghanischen Staates, Al-Quaida Operationen auf afghanischem Staatsgebiet zu verbieten. Leider wurde das Konzept schnell zu einer Catch-all-Phrase, das auf die unterschiedlichsten Situationen und Problemkomplexe angewandt wurden und so diverse Staaten wie Nord-Korea, Haiti, DR Kongo oder Ost-Timor umfasste.⁵ Der Begriff des kollabierten Staates oder „failed state“ lässt sich lediglich auf ein einziges Land, Somalia ab 1990, anwenden. Alle anderen Staaten in der Kategorie fragiler Staatlichkeit bedürfen einer stärkeren Ausdifferenzierung ihrer Attribute, um ihren spezifischen Kontext zu berücksichtigen und damit auch adäquate Problemlösungen ausarbeiten zu können.

Die Mehrzahl der Staaten, die Anfang der 1990er Jahre einen Transitionsprozess initiierten, war bisher nicht in der Lage, solide demokratische Strukturen zu etablieren. Im Gegenteil, oft folgte der politischen Öffnung eine Rekonsolidierung autoritärer Regime. Es etablierten

³ Samuel P Huntington definierte „a wave of democratization“ als eine Anzahl von Transitionsprozessen von nicht-demokratischen zu demokratischen Regimen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Die dritte Welle von nicht-regressiven Transitionsprozessen identifizierte er mit Ende der Salazar-Diktatur in Portugal 1974 und den Demokratisierungen in Südeuropa, Lateinamerika, Osteuropa und Sub-Sahara-Afrika. Siehe: Samuel P. Huntington: *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*, London 1991.

⁴ Siehe z.B.: I. William Zartman (Hrsg.): *Collapsed states: the disintegration and restoration of legitimate authority*, Boulder, Col: Lynne Rienner, 1995.

⁵ Insbesondere in der anglophonen geprägten Begrifflichkeit finden sich mittlerweile die unterschiedlichsten Ausprägungen (failing states, fragile, weak or collapsed states) ohne dass diese mit hinreichenden Indikatoren unterlegt würden.



sich Systeme, die sich mehr und mehr in einer Grauzone zwischen Autokratie und Demokratie bewegen.⁶ Die von dem deutschen Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel als defekte Demokratien bezeichneten Staaten besitzen zwar alle noch das Kriterium einer „electoral democracy“, d.h. die Herrschenden lassen sich durch Wahlen legitimieren, es existieren jedoch schwerwiegende Mängel in der Umsetzung rechtstaatlicher Strukturen, horizontaler und vertikaler Kontrollmechanismen oder der staatlichen Machtausübung in allen Bereichen. Defekte Demokratien sind keinesfalls Staaten im Transitionsprozess sondern durchaus Systeme, in denen sich sowohl Eliten als auch die jeweilige Bevölkerung mit einem Zustand abfinden, der für sie im aktuellen Kontext und den vorhandenen Problemen als akzeptabel erscheint. Dies erfolgt häufig in ehemals autokratischen Staaten mit geringem Bildungsniveau und ausgeprägten klientelistischen und patrimonialen Strukturen.⁷

Konsequenz der Diskussion um fragile Staatlichkeit ist die Stärkung staatlicher Institutionen bzw. die Rekonstruktion eines effizienten und legitimierte Staates. Dies bedeutete in der Praxis der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, dass erstmals wieder staatliche Institutionen ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückten. Während man im Kontext des Kalten Krieges oftmals die bereits damals in die Kategorie fragiler Staaten fallenden Staaten und ihre Institutionen versuchte zu umgehen, wurden sie in der post-9/11-Ära nun prioritärer Adressat von Entwicklungshilfe. Erstmals etablierte man eine Kausalbeziehung zwischen Entwicklung, demokratischer Regierungsführung und Staatsbildung. Ein Paradigmenwechsel weg vom simplen Hilfstransfer und der Anwendung politischer Programmen in Form von Allerweltsheilmitteln (z.B. diverse Strukturanpassungsprogramme) wurde erkennbar. Insbesondere humanitäre Akteure wurden mit dem Paradigmenwechsel aufgefordert, ihren Ansatz der Hilfsleistung unter Umgehung staatlicher Strukturen zu überdenken. Aufgrund der Ineffizienz staatlicher Kernfunktionen wurden in der Vergangenheit sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit, aber insbesondere in der humanitären Hilfe Leistungen direkt an die Zielgruppen weitergegeben. Staatliche Kanäle wurden bewusst vermieden mit dem Nebeneffekt, dass staatliche Strukturen nicht nur ausgehöhlt werden, da eigene Mittel außerhalb des Geberkontextes nicht vorhanden sind, sondern auch deren Legitimität gegenüber der Bevölkerung in Frage gestellt wird. Damit wurde vielerorts die Zivilgesellschaft zu einem Dienstleistungsträger anstelle des Staates. Im Sicherheitsbereich führte die Auslagerung staatlicher Kernfunktionen gar zu solch bizarren Situationen wie dem Einsatz privater Militärfirmen durch nationale Regierungen.⁸

3. Stärkung von Institutionen und die Förderung der Kapazitäten lokaler Eliten

Die neuen Zielsetzungen einer Bildung und Stärkung von Institutionen, die selbst in der Lage sind, einen soziopolitischen und ökonomischen Rahmen zu setzen,⁹ spiegeln sich im Geist der Deklaration von Paris wider.

So sinnvoll die Stärkung staatlicher Strukturen prinzipiell ist, bleibt im Kontext des Umgangs mit fragilen Staaten die aktuelle Schwerpunkt- und Prioritätensetzung auf die Bereiche

⁶ Aurel Croissant / Wolfgang Merkel: *Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century*, in: *Democratization*, Vol. 11., No. 5, December 2004, pp.1-9, hier p. 3.

⁷ Siehe: Wolfgang Merkel: *Embedded and Defective Democracies*, in: *Democratization*, Vol. 11, No. 5, December 2004, pp.33-58, hier p. 55.

⁸ Sowohl die Regierungen Sierra Leones als auch Angolas bedienten sich in ihren jeweiligen Bürgerkriegen der südafrikanischen Militärfirma (private military company) Executive Outcomes, um Schwächen der eigenen Armee zu kompensieren.

⁹ Siehe: Charles T. Call: *The Fallacy of the "Failed State"*, paper presented at the International Studies Association Annual Meeting, San Diego, California, 25 March 2006, p. 5ff.



Friedenssicherung, öffentliche Sicherheit und Ordnung bedenklich. Dies ist sicherlich als Reaktion auf *lessons-learned* der Vergangenheit zu sehen, wonach ohne stabile sicherheitspolitische Rahmenbedingungen nachhaltige Entwicklung kaum möglich ist. Die Gefahr besteht jedoch auch, dass autoritäre oder undemokratische Strukturen im Namen der nationalen Sicherheit gefördert werden. Die größte Herausforderung für das Projekt „Staatsbildung“ besteht in der Legitimitätsstärkung staatlicher Autorität und deren Effizienz im Kontext negativer Rahmenbedingungen (Korruption, Autoritarismus, Patrimonialismus, etc.). Unzweifelhaft bedürfen Kapazitätsbildungsmaßnahmen in fragilen Staaten einer weitreichenden Wertorientierung und können nicht nur auf einem rein technischen Niveau (so z.B. Platzierung von Experten in relevanten Ministerien oder anderen staatlichen Behörden) umgesetzt werden. Die Implementierung demokratischer Werte und eine Reorientierung der politischen Kultur, Partizipation und horizontale und vertikale checks-and-balances als auch Transparenz in der Regierungsführung müssen sowohl vermittelt als auch eingefordert werden. Die Betonung der Durchführung von Wahlen in den 1990er Jahren als Mittel zur Demokratieförderung darf nicht ersetzt, sondern muss ergänzt werden durch die Kapazitätsbildung hinreichend legitimer und demokratischer Akteure.

Dies bedeutet, dass Adressaten der Entwicklungshilfe nicht nur Institutionen sein dürfen, sondern jene für die Demokratisierung eines Landes relevanten Akteure (politische Parteien, Zivilgesellschaft und legislative Institutionen auf den verschiedenen Ebenen) mit eingebunden werden müssen. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man wie Wolfgang Merkel dem Konzept einer defekten Demokratie eine sogenannte „*embedded democracy*“ gegenüberstellt. Diese setzt sich aus Teilregimen zusammen, in deren Zentrum Wahlen stehen, die jedoch nur durch die Existenz und den Schutz politischer und bürgerlicher Rechte ihrem partizipativem Charakter gerecht werden können. Weitere Teilregime bestehen in den bereits erwähnten horizontalen Kontrollmechanismen als auch in der Wirksamkeit der Machtausübung der durch Wahlen legitimierten Institutionen. Diese, die Staatlichkeiten konstituierenden Teilregime sind wiederum eingebettet in einen sozio-ökonomischen Kontext, der nachweislich für eine Konsolidierung demokratischer Strukturen von Bedeutung ist: „The more well-to-do a nation, the greater are the chances that it will sustain democracy.“¹⁰ Doch auch die Existenz einer aktiven Zivilgesellschaft als unabhängige Sphäre außerhalb staatlicher Strukturen im Locke'schen Sinne stellt ein essentielles Element einer „*embedded democracy*“ dar.

4. Der Beitrag lokaler Akteure und regionaler Organisationen

Entwicklungshilfe als solche kann nur als ein integraler Bestandteil zur Stärkung fragiler Staaten gesehen werden und muss durch Handelsalternativen, diplomatische Bemühungen und sicherheitspolitische Initiativen zur Etablierung von Frieden und soliden staatlichen Strukturen ergänzt werden. Im afrikanischen Kontext richtet sich daher der Blick auf die bestehenden traditionellen Regionalorganisationen Afrikanische Union (African Union - AU) und die Entwicklungsgemeinschaft der Staaten des Südlichen Afrika (Southern African Development Community – SADC).

¹⁰ Seymour Martin Lipset: *Political Man. The Social Basis of Politics*, Baltimore 1981, zitiert in: Merkel, *ebda.*, p.44.

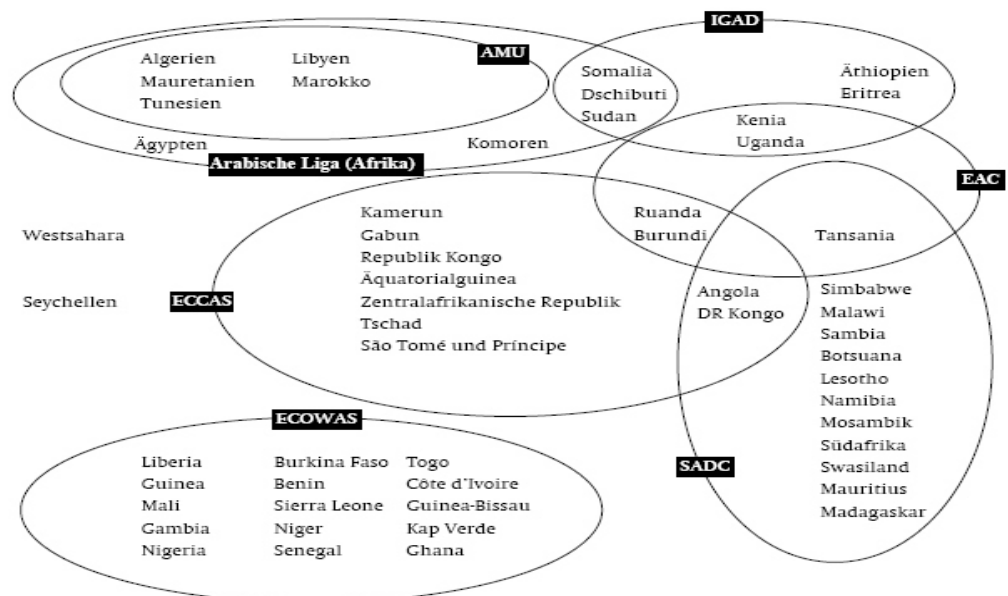


4.1 African Union – Responsibility to Protect (R2P)

Die Legitimation des Staates und deren Qualität sind eng verbunden mit dem Souveränitätskonzept und darüber mit der Frage der Reaktion auf staatliche Fragilität. Während Souveränität noch vor einer Dekade im klassischen Sinne als Ausübung der Herrschaftsgewalt zwischen Regierenden und Regierten (interne Souveränität) ohne Einfluss oder Abhängigkeit fremder Akteure (externe Souveränität) definiert wurde, so hat sich die Interpretation staatlicher Souveränität insbesondere mit der Transformation der Organisation of African Unity (OAU) zur African Union (AU) deutlich verändert. Die zunehmende Bedeutung des Menschenrechtsschutzes in der internationalen Politik und im Nachhall des Genozids in Rwanda 1994 wurde aus der Norm der Nicht-Intervention eine Verantwortlichkeit der Regierenden zum Schutz der Bevölkerung (from the right to intervene to the responsibility to protect).¹¹

Auf UN-Ebene wurde dies im September 2005 erstmals zur internationalen Norm erklärt.¹² Die Afrikanische Union und ihre Führer setzten bereits fünf Jahre früher in ihrer konstituierenden Akte ein Zeichen, in dem sie das Recht zur Intervention festschrieben. Artikel 4 (h) gibt der Union parallel zur UN das Recht „to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity.“¹³

Mitgliedschaften afrikanischer Staaten in Regionalorganisationen¹⁴



¹¹ Siehe: ICISS: *The Responsibility Project. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001, p. 17.

¹² UN General Assembly, *2005 Summit Outcome*, A/60/L.1, paras. 138-9.
www.un.org/summit2005/documents.html.

¹³ Constitutive Act, www.africa-union.org/About_AU/Constitutive_Act.htm#Article4

¹⁴ Kinzel, Wolf: *Die African Standby Force der Afrikanischen Union*. In: *SWP-Studie S 21*, Juli 2008, Berlin, S. 14



Sicherlich ist dieses Interventionsrecht afrikanischer Staaten vor dem Hintergrund zu sehen, dass man Interventionen nicht-afrikanischer Staaten dadurch verhindern und so letztlich auch den traditionellen Aspekt der Souveränität bewahren möchte. Doch auch auf Seiten westlicher Staaten ist spätestens seit Somalia der Wille zur humanitären Intervention gering, solange keine eigenen nationalen Interessen in den jeweiligen Ländern auf dem Spiel stehen. Dies wird besonders deutlich im Falle Darfurs und Simbabwe.

Mit dem Peace and Security Council (PSC) besitzt die AU erstmals ein Organ, das durch 2/3 Mehrheitsentscheidung in der Lage ist, Interventionen zu autorisieren. Die bisher gefassten Beschlüsse zu den AU-Friedensmissionen stellten jedoch weder den PSC noch die AU vor große Herausforderungen, da sowohl Burundi als auch Sudan die Entsendung der Friedenssicherungskontingente autorisierten. Wie schwer sich die Afrikanischen Staatsführern mit einer wirklichen Durchsetzung der Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung tun, sieht man deutlich am Fall Simbabwe, wo es bisher zu keiner klaren Verurteilung der menschenrechtsverletzenden Politik Robert Mugabes gekommen ist.

In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die AU trotz ihrer bahnbrechenden Weiterentwicklung der OAU kein Heilmittel für die Probleme des Kontinentes sein kann. Einige Beobachter sehen sogar die AU trotz ihres Mandates „to promote peace, security and stability on the continent (Art. 3 f Constitutive Act) als rein sekundären Akteur. Die eigentliche Verantwortung für Frieden und Sicherheit in der Region wird nachwievor bei den nationalen politischen Institutionen und Regierenden gesehen.¹⁵

Damit steht das regionale Engagement afrikanischer Staaten weiterhin unter dem Vorbehalt nationaler Interessen, und die ambitionösen Ziele der AU bleiben Vision mit limitiertem politischem Willen zur Implementierung. Mit dem Recht zur Intervention wurde zwar theoretisch das Konzept externer Souveränität aufgegeben. In der Praxis ist es jedoch nach wie vor in Existenz. Darüber hinaus stehen die zunehmenden Konflikte (Somalia, DR Kongo, Sudan, Burundi, Tschad, Elfenbeinküste) den limitierten Kapazitäten afrikanischer Staaten zur Stabilisierung und Friedenssicherung gegenüber. Die südafrikanische Armee hat beispielsweise bereits ihre Kapazitätsgrenzen für Peace-keeping Operationen erreicht. Andere Streitkräfte wie die Mosambiks haben bislang keine weitreichenden Erfahrungen in diesem Bereich. Auch haben Erfahrungen der Vergangenheit (Intervention von ECOWAS und senegalesischen Truppen in Guinea-Bissau) gezeigt, dass Interventionen von bestimmten Nationen nicht nur eine stabilisierende sondern auch eine konfliktverschärfende Wirkung besitzen können.

Bislang sind von Seiten der AU wenige nachhaltige Impulse zur Stärkung nationaler Institutionen und zur Weiterentwicklung von Konfliktpräventionsstrategien ausgegangen. Die Kommission der AU als Herzstück der Organisation ist selbst noch zu sehr mit sich selbst und den eigenen Problemen beschäftigt. Der Vorsitzende der 2007 ins Leben gerufenen Evaluierungskommission Professor Adebayo Adedeji fasste die Schwächen der AU-Kommission wie folgt zusammen: „First, there is lack of clarity in the set up of its leadership. Second, its activities are spread too widely for it to be effective in playing the role envisaged for it; and thirdly, the management needs to be improved.“¹⁶ Der ambitionierten Vision der AU folgte bisher keine konkrete Implementierungsstrategie, die über Absichtserklärungen hinausgeht.

¹⁵ Siehe: Chrysantus Ayangafac: *The 10th African Union Heads of State and Government Summit, ISS Today 18 January 2008*, www.iss.co.za [19.07.2008].

¹⁶ Zitiert in: Jakkie Cilliers: *The Challenge of Building an Effective AU-Commission, ISS Today 11 April 2008*, www.iss.co.za [19.07.2008]



Mit dem African Peer Review Mechanism (APRM) besitzt die AU ein nicht nur innovatives sondern auch hervorragend geeignetes Instrument, um auf nationaler Ebene zu einer Stärkung staatlicher Strukturen sowie zu einer stärkeren Partizipation der Zivilgesellschaft beizutragen. Seit der APRM 2002 ins Leben gerufen wurde, haben bisher 27 afrikanische Staaten ein *Memorandum of Understanding* mit der Verpflichtung unterzeichnet, sich diesem Evaluierungsprozess zu unterziehen. Bis zum heutigen Tage haben jedoch lediglich fünf Staaten¹⁷ den Prozess abgeschlossen. Was ursprünglich als Entscheidungshilfe für Investoren und Geber gedacht war, verliert aufgrund der Zähigkeit der Umsetzung und der z.T. starken Einflussnahme durch Zentralregierungen (Fall Ruanda) mehr und mehr an Attraktivität. Der APRM befindet sich allerdings auch in einem strukturellen Dilemma. Zum einen sollen die Evaluierungen zeitnah umgesetzt werden, zum anderen benötigt eine konsultative und rigoros umgesetzte Evaluierung nicht nur Zeit sondern auch Finanzmittel und Personal.¹⁸ Auch das Verständnis des Prozesses und seiner Intention muss allen Akteuren vermittelt werden. Dies sind Voraussetzungen, die insbesondere bei den Pionieren des APRM nicht immer gegeben waren und auch bei den aktuellen APRM-Kandidaten nicht immer gegeben sind.¹⁹

Generell lässt sich festhalten, dass die Visionen einer „Human Security in Africa“ und der Enthusiasmus der die AU konstituierenden Akteure längst verfliegen zu sein scheint, und anti-demokratische Kräfte an Einfluss gewinnen. Selbst politische Vordenker, wie der südafrikanische Präsident Thabo Mbeki hüllen sich vermehrt in Schweigen²⁰ und scheinen andere Prioritäten zu setzen. Wenn Ghanas Präsident Kufuor mit den nächsten Wahlen aus dem Amt scheidet, verlässt einer der letzten Motoren der Afrikanischen Union die politische Bühne. Weder sind von Senegals Präsident Wade noch von Lybiens Präsident Gadhafi die richtigen Impulse zur Stärkung demokratischer Institutionen zu erwarten.

4.2 SADC - „past the sell-by date“?

Die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) ging 1992 aus der Organisation der ehemaligen frontline-states (SADCC) hervor und verschrieb sich insbesondere der regionalen Integration. Den politisch-kämpferischen Charakter ihrer Vorgängerorganisation gegen das undemokratische Apartheid-Regime legte sie ab, wie die Raupe ihren Kokon. Eine komplexe Mischung aus einem Mangel an politischem Willen, Kapazitätsschwächen und nationalen Interessen, die regionalen Integrationsbemühungen diametral gegenüber stehen, führten bisher dazu, dass weder die ambitionösen SADC-Entwicklungsziele noch eine Verbesserung der Situation in den einzelnen Ländern erreicht werden konnte. Nach einem verheißungsvollen Beginn und einer erfolgreichen Mission 1997 in Lesotho stellt der Fall Simbabwe das größte Trauerspiel der SADC dar. Sicherlich sind von Seiten SADCs kurz-, mittel- oder langfristig keine Impulse zur Kapazitätsstärkung in den Mitgliedsstaaten noch die Einforderung transparenter Regierungsführung oder anderer Prinzipien eines *good governance* zu erwarten. Insbesondere in den diversen Wahlbeobachtungsmissionen werden immer wieder aufs neue Anspruch und Wirklichkeit deutlich. Obgleich mit den SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections ein solider Kriterienkatalog

¹⁷ Ghana, Kenya, Ruanda, Mauritius und Südafrika

¹⁸ Ein interessantes Phänomen stellt die aktuelle Überfinanzierung der AU durch westliche Geber dar. Insbesondere im Bereich der Organe der AU zur Sicherung von Frieden und Sicherheit scheinen sich die Geber gegenseitig Konkurrenz zu machen und der Rat der Weisen, obgleich noch nicht operationell, soll bereits über 60 Mio US\$ als Anschubfinanzierung verfügen.

¹⁹ Siehe: Ross Herbert / Steven Gruzd: *The African Peer Review Mechanism. Lessons from the Pioneers*, Johannesburg 2008.

²⁰ Siehe: Thomas Kwasi Tiekou: *African Union promotion of human security in Africa*, in: *African Security Review*, Vol. 16, No. 2, 2007, pp.26-37.



erarbeitet wurde, besitzen die Erklärungen der diversen SADC Wahlbeobachtungsmissionen (sei es durch das SADC Parliamentary Forum oder in Form der eigenen SADC-Mission) stets einen politisch korrekten Duktus und weisen höchst selten auf Wahlbetrug hin.

5. Rekonstruktion des Staates, seiner Akteure und Institutionen – Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungshilfe muss heute mehr denn je die Komplexität und Individualität der Situation vor Ort berücksichtigen und von "one-size-fits-all" bzw. dem Transfer von Konzepten Abstand nehmen. Akteure im Feld, wie der im Irak ermordete UN-Repräsentant Sergio Vieira de Mello und vorherige SRSRG in Ost-Timor und Kosovo, müssen immer wieder erkennen, dass Entscheidungen und Maßnahmen, die in einem anderen Kontext Wirkung zeigen, sich nicht auf eine neue Situation mit anderen historischen Prämissen und Akteuren übertragen lassen. Strategien, die im Kosovo im Umgang mit der KLA erfolgreich waren, brachten in Ost-Timor im Umgang mit den FALINTIL-Unabhängigkeitskämpfern und ihrer Verwurzelung in der timoresischen Bevölkerung einen gegenteiligen Effekt.²¹

Eine differenzierte Analyse der Gruppe fragiler Staaten zeigt, dass sich als Querschnittscharakteristika drei Faktoren identifizieren lassen:²²

- Sicherheits- und Stabilitätsprobleme
- Legitimationsdefizite
- Schwächen der staatlichen Kapazitäten und Strukturen

Diese bedingen sich teilweise einander oder stehen in unmittelbarem Kausalzusammenhang. Sicherheitsprobleme ergeben sich vor allem in jenen Staaten, die sich entweder noch in einem aktuellen Kriegszustand befinden oder wo in Teilen des staatlichen Territoriums Herrschaftsgewalt gegen andere Gewaltakteure nicht durchgesetzt werden kann. Sicherheitsdefizite in Verbindung mit einem klassischen Staatskonzept im Sinne Max Webers führen daher häufig zur Charakterisierung eines kollabierten Staates (failed state) auch wenn dies de facto nicht der Fall ist. Gemäß KJ Holsti spricht man von Staatsversagen oder Kollaps „[when] there are one or more armed ‚mini-sovereigns‘ within the state. They have effective rule-making capacity and are armed sufficiently to resist central authorities.“²³ In diesem Sinne müsste man vor dem Hintergrund der parallelen Strukturen des Milizenführer Laurent Nkunda in Nord-Kivu und seiner militärischen Destabilisierung der Region, die DR Kongo als kollabierten Staat bezeichnen. Dies wäre jedoch absolut überzogen und würde in der Wahl der Unterstützung zu monokausalen Ansätzen führen. Sicherlich ist die DR Kongo ein schwacher Staat mit einem ausgeprägten Sicherheitsdefizit im Osten des Landes, doch gibt es durch Wahlen legitimierte staatliche Institutionen. Sicherlich bedürfen auch die Regierungsprozesse und Entscheidungen einer größeren Transparenz und Rechenschaftspflicht (z.B. Verträge mit der VR China, Informationspflicht der Legislative zur internationalen Geberunterstützung), doch sind Bürger und Zivilgesellschaft in der Lage, sich frei zu äußern und an Konsultationsprozessen pro forma teilzuhaben.

²¹ Siehe: *Samantha Power: Chasing the flame. Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world*, New York: Penguin Press, 2008, p. 330.

²² Siehe: *Charles T. Call: Beyond the "Failed State": Seeking Conceptual Alternatives*, paper presented at the International Studies Association Annual Meeting, San Francisco, March 2008, p.3.

²³ KJ Holsti: *War, Peace and the state of the state*, in: *International Political Science Review*, Vol. 16, No. 4, 1995, pp. 319-339.



Ein Legitimationsdefizit des Regimes, wie es sicher aktuell in Zimbabwe besteht, ist zurzeit nicht erkennbar. Offenkundig sind jedoch die Schwächen der staatlichen Kapazitäten und Strukturen des kongolesischen Staates, um der Bevölkerung ein Minimum an staatlicher Unterstützung und Dienstleistung zukommen zu lassen. Insbesondere das schlechte Abschneiden in den Kategorien Sicherheit und Soziale Wohlfahrtsleistungen platzierten die DR Kongo in der Wertung und Analyse des Brookings Institutes 2008 auf Platz 3 nach Somalia und Afghanistan und damit in die Kategorie der „failed states“.²⁴

Sicherlich ist es richtig und wichtig, den in der Paris Deklaration enthaltenen Prinzipien der Eigenverantwortung und Unterstützung staatlicher Strukturen weiterhin Rechnung zu tragen. Im Kontext fragiler Staaten tragen die Etablierung staatlicher Strukturen und Dienstleistungen und deren Effizienzsteigerung gewiss zu einer Erhöhung der Legitimität von Regierungen bei. Doch darf die Frage vorab nicht unbeantwortet bleiben, welche Faktoren für eine Erosion des Staates verantwortlich sind oder waren und welche Rolle die Eliten, die sich häufig in Transitionsprozessen lediglich einem Elitenrecycling unterziehen, dabei spielten. Die im April 2007 verabschiedeten OECD–DAC Prinzipien für „Good International Engagement in Fragile States and Situations“ verfolgen allerdings einen sehr technischen Ansatz und „Top-down-approach“. So heißt es im OECD-Arbeitspapier *Service Delivery in Fragile Situations*, „Today it is widely accepted that the state has an irreducible role in the delivery of both basic social services and also justice and security.“²⁵ Die gesamte Diskussion zur Regierungsführung (governance) beschränkt sich auf Kapazitäten ohne einen qualitativen Anspruch (good governance or democratic governance) zu erheben.

Empirische Arbeiten der Transitions- und Demokratieforschung belegen deutlich, dass insbesondere die Transitionsländer der „Third Wave of Democracy“ Probleme mit der konstitutionellen Garantie politischer und bürgerlicher Rechte und der Etablierung eines Rechtsstaates besitzen. Gewaltenteilung und horizontale Kontrollmechanismen sind häufig inexistent und Herrschaftsgewalt in einer Institution akkumuliert. Diese Defizite müssen in der Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere in ihrer politischen Komponente der Demokratieförderung berücksichtigt werden.

Analysen fragiler oder kollabierter Staaten haben ergeben, dass lediglich integrierte Ansätze, die sowohl politische, sozio-ökonomische als auch sicherheitspolitische Aspekte in gleichwertiger Weise verfolgen, langfristig von Erfolg sein können. Dies setzt in post-konflikt Situationen voraus, dass man sich mit der Frage alter Eliten und Strukturen, ihrer Rolle im Konflikt und der Bedeutung eines Eliten-Recycling auseinandersetzt. Denn diese können sowohl einen stabilisierenden Effekt besitzen als auch zu einer Reeskalation des Konfliktes beitragen. Problematisch erwies sich vor allem in der Vergangenheit in post-konflikt Staaten das frühe Abhalten von Wahlen zur Kompensation des Demokratie- und Legitimationsdefizites. In Fällen wie Angola hatten Wahlen, die in einem negativen Umfeld politischer Kultur und ohne hinreichende Kontextanalyse und militärische Absicherung durchgeführt wurden, einen destabilisierenden Charakter und führten zu einem Wiederaufflammen des Konfliktes.

Als problematisch ist ebenso im Umgang mit fragilen Staaten die starke Fokussierung auf die Zentralebene und die formal existierenden Strukturen zu sehen. Sicherlich lassen sich staatliche Institutionen in der Hauptstadt, so schwach diese auch sein mögen, nicht

²⁴ Susan E. Rice / Stewart Patrick: *Index of State Weakness in the Developing World*, Brookings Institute 2008, p. 14ff.

²⁵ OECD: *Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and Lessons*, 2008, p.3.



umgehen. Doch gilt es in den Entwicklungsansätzen, insbesondere in Afrika, die informellen Beziehungsgeflechte und lokalen Strukturen bei einer Kontextanalyse zu berücksichtigen.²⁶ Ein kohärenter und systematischer Ansatz muss die bisher überbetonten sicherheitspolitischen Aspekte im Umgang mit fragilen Staaten ergänzen, insbesondere durch die Einforderung demokratischer Prinzipien, den Respekt der Menschenrechte, Rechtstaatlichkeit und guter Regierungsführung im Kontext der Stärkung staatlicher Institutionen. Die Europäische Union verfolgt diesen Ansatz bereits, doch wird es notwendig, dass zum einen andere Akteure sowohl auf multilateraler als auch bilateraler Ebene folgen und vor allem auch die Möglichkeiten regionaler Organisationen in Betracht gezogen werden. Das Beispiel der Wirkung der Europäischen Union auf die Demokratisierungsprozesse in Osteuropa zeigt, dass auch externe Faktoren und regionale Organisationen eine fördernde Rolle spielen können. Sei es als Sanktionsinstrumentarium bei Verletzung demokratischer Spielregeln, sei es als normativer Anreiz zur Integration. Es muss sich allerdings um Organisationen handeln, die sich selbst und ihre Mitglieder normativen Werten verpflichten und nicht nur um zweckorientierte Handels- oder Militärorganisationen (Bsp.: NATO und die Türkei).²⁷ Dies ist sicherlich ein Grund weshalb die SADC insbesondere in den letzten Jahren und von der Lesotho-Intervention einmal abgesehen, Menschenrechtsverletzungen und anti-demokratisches Verhalten ihrer Mitglieder toleriert.

Es klingt daher zwar überzeugend zu sagen, „the primary responsibility for prevention, management and resolution of conflicts on the African continent lies with African themselves“²⁸ - in den Worten afrikanischer Staatsführer: „As Africans, we believe that whenever and wherever there is a conflict in Africa, we – more than anyone else – have a special duty and a primary responsibility towards our sisters and brothers when they suffer and when their lives are at risk.“²⁹ Die Krise in Dafur und sowohl die materiellen, logistischen, personellen und Mandatsprobleme der aktuellen AU/UN-Mission UNAMID³⁰ als auch deren AU-Vorgängermission AMIS belegen jedoch deutlich, dass der afrikanische Kontinent zwar in einigen Fällen den Willen aber nicht die Voraussetzungen für eine Stabilisierung der Region mitbringt.

²⁶ Siehe: Andreas Mehler: *German Post-Conflict Reconstruction Efforts in Africa: Are the Relevant Questions Addressed?*, in: *German Foreign Policy in Dialogue, Reconstructing Post-Conflict Societies and the German Involvement*, Newsletter Issue 10, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de> [19.07.2008]

²⁷ Siehe: Merkel, a.a.O.p. 54.

²⁸ Council Common Position (CCP) concerning Conflict Prevention, Management and Resolution in Africa, January 2004, zitiert in: João Marques de Almeida: *Failed States in Western Africa, International Security and the European Union*, www.effectivestates.org/resources.htm. [10.07.2008]

²⁹ Statement by the Permanent Representative of Algeria to the United Nations, UNSC 5015th meeting, 30 July 2004, S/PV.5015, p.5, cited by: Helene Gandois: *Sovereignty as Responsibility: Theory and Practice in Africa*, Draft working paper, 13p.

³⁰ 2007 autorisierte der UN-Sicherheitsrat eine 26000 Mann starke Friedenssicherungsoperation für Darfur. Ein Jahr später sind lediglich 9500 Personen vor Ort, viele von ihnen aus den vorherigen AU-Kontingenten.

Wie der NGO-Report „Grounded: the International Community's Betrayal of UNAMID“ dokumentiert, sind essentielle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Mission nicht gegeben (z.B. kein einziger Transporthubschrauber) und damit wird sowohl der Erfolg als auch das Leben des UNAMID-Personals auf's Spiel gesetzt. www.savedarfur.org/grounded