

**Ausschuss für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**  
**Wortprotokoll**  
**83. Sitzung**

Berlin, den 12.06.2013, 09:00 Uhr  
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus, Berlin  
Sitzungssaal: E.800

Vorsitz: Dagmar G. Wöhrl, MdB

**TAGESORDNUNG:**

**Gemeinsame Öffentliche Anhörung  
des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
und des Unterausschusses Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit  
zum Thema " EZ mit fragilen Staaten "**

**Sachverständige:**

**Prof. Dr. sc. pol. Tobias Debiel**

Professor für Internationale Beziehungen / Außen- und Entwicklungspolitik  
Universität Duisburg-Essen

**Wolfgang Heinrich**

Referent für Friedensarbeit  
Brot für die Welt

**Dr. Gabi Hesselbein**

wissenschaftliche Mitarbeiterin (Research Fellow) am Crisis States Research Centre und Mitarbeiterin am Department of International Development (internationale Entwicklung) an der London School of Economics

**Dr. Almut Wieland-Karimi**

Direktorin des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze

**Anwesenheit**

**Sachverständige  
zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung  
des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung und  
des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und  
vernetzte Sicherheit“  
zum Thema „EZ mit fragilen Staaten“  
am 12. Juni 2013 von 9:00 Uhr bis 11:00 Uhr**

<p><b>Prof. Dr. sc. pol. Tobias Debiel</b> Professor für Internationale Beziehungen / Außen- und Entwicklungspolitik Universität Duisburg-Essen</p>	
<p><b>Wolfgang Heinrich</b> Referent für Friedensarbeit Brot für die Welt</p>	
<p><b>Dr. Gabi Hesselbein</b> wissenschaftliche Mitarbeiterin (Research Fellow) am Crisis States Research Centre und Mitarbeiterin am Department of International Development (Internationale Entwicklung) an der London School of Economics</p>	
<p><b>Dr. Almut Wieland-Karimi</b> Direktorin des Zentrums für internationale Friedenseinsätze</p>	



**Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)**

Mittwoch, 12. Juni 2013, 09:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Fischer (Göttingen), Hartwig		Flosbach, Klaus-Peter	.....
Heiderich, Helmut		Götz, Peter	.....
Hübinger, Anette		Grund, Manfred	.....
Klinka, Jürgen		Hahn, Florian	.....
Pfeiffer, Sibylle		Hörster, Joachim	.....
Schavan Dr., Annette	.....	Jüttner Dr., Egon	.....
Selle, Johannes	.....	Klein, Volkmar	.....
Weiss (Wesol I), Sabina		Lämmel, Andreas G.	.....
Wöhrl, Dagmar G.		Ruck Dr., Christian	.....
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Hendricks Dr., Barbara		Erler Dr. h.c., Gernot	.....
Kofler Dr., Bärbel		Gerster, Martin	.....
Raabe Dr., Sascha		Schwabe, Frank	.....
Rebmann, Stefan		Tiefensee, Wolfgang	.....
Roth (Esslingen), Karin		Zöllmer, Manfred	.....
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Daub, Helga		Koppelin Dr. h.c., Jürgen	.....
Günther (Plauen), Joachim		Moinhardt, Patrick	.....
Leibrecht, Harald		Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
Ratjen-Damerau Dr., Christiane	.....	Schuster, Marina	.....

**Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)**

Mittwoch, 12. Juni 2013, 09:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>DIE LINKE</b>		<b>DIE LINKE</b>	
Groth, Annette		Bluhm, Heidrun	.....
Hänsel, Heike		Hunko, Andrej	.....
Movassat, Niema		Wawzyniak, Halina	.....
<b>BÜ90/GR</b>		<b>BÜ90/GR</b>	
Hoppe, Thilo	.....	Andreas, Kerstin	.....
Kekeritz, Uwe		Brugger, Agnes	.....
Koczy, Ute		Terpe Dr., Harald	.....

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19)

Mittwoch, 12. Juni 2013, 09:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU

SPD

FDP

DIE LINKE

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

Pohlmann, U.

CDU/CSU

Pohlmann

Alexander König

LINKE

Alexander König

N. J. J. J.

SPD

N. J. J. J.

Pieske

CDU/CSU

Pieske

JAKOB

FDP

JAKOB

W. Meyer

CDU/CSU

W. Meyer

M. Voigt

LINKE

M. Voigt

Wojna

FDP

Wojna





## **Konzept**

International gibt es keine einvernehmliche Definition von fragilen Staaten. Es ist aber deutlich geworden, dass sie die internationale Gemeinschaft vor besondere Herausforderungen stellen. Laut der OECD droht sich gerade in den fragilen Staaten im Laufe der kommenden Jahrzehnte eine hartnäckige Armut festzusetzen. Nach dem Weltentwicklungsbericht von 2011 hat keines der als fragil eingestuft oder von bewaffneten Konflikten betroffenen Länder bisher auch nur eines der Millenniumsziele (MDGs) erreicht oder wird es in absehbarer Zeit erreichen. Ihr Dilemma besteht in einer Vielzahl von Mängeln, die in unterschiedlich starker Ausprägung und Kombination vorkommen und gegenseitig Verbesserungen behindern. Einige wichtige Charakteristika fragiler Staaten, über die im Zentrum stehende mangelnde Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen hinaus, sind: ein durch Krieg, Bürgerkrieg oder post-Konflikt-Situationen eingeschränktes Gewaltmonopol des Staates, mangelnder nationaler gesellschaftlicher Konsens und Misstrauen in die Regierung, fehlende Institutionen und Verfahren zur friedlichen Konfliktlösung, Einschränkungen für die Zivilgesellschaft, Rechtsunsicherheit, Einschränkung physischer Sicherheit, Gewalt, eine teilweise große Zahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, eingeschränkte Grundlagen für wirtschaftliche Tätigkeit, Armut und Nahrungsmittelsicherheit.

Einvernehmen besteht in vielfacher Hinsicht:

- Ihre Zahl nimmt zu.
- Armut und Not sind besonders verbreitet.
- Entwicklungszusammenarbeit findet in einem Kontext statt, in dem die Voraussetzungen für Entwicklung erst geschaffen werden müssen.
- Es fehlen bewährte Konzepte und Instrumente zur Problemlösung.
- Ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Entwicklungspolitik sowie Außen- und Sicherheitspolitik ist erforderlich. Dafür bestehen bislang ABER keine ausreichend erprobten Konzepte.
- Negative Wirkungen strahlen oft regional und teilweise global aus.
- In vielen Fällen sind regionale und darüber hinausreichende konfliktive Interessen betroffen und müssen in die Problemlösung einbezogen werden.
- Teilweise greifen eine oder mehrere äußere Kräfte direkt oder indirekt in nationale Konflikte ein und erschweren die Problemlösung.

Internationale Organisationen, Wissenschaft und nationale entwicklungspolitische Institutionen haben das Thema fragiler Staatlichkeit insbesondere seit dem Ende des „kalten Krieges“ und dem Beginn des „Krieges gegen den Terror“ als wichtige Herausforderung bezeichnet und sich um die Beschreibung der Phänomene und Lösungsmöglichkeiten bemüht.

Inzwischen liegt eine Vielzahl von Untersuchungen und Konzeptpapieren sowie Erfahrungen mit entwicklungspolitischen Interventionen in fragilen Staaten vor. Einvernehmen über erfolgreiche Politikkonzepte fehlt aber noch.

Die Anhörung soll dazu dienen, den Abgeordneten einen Überblick über das Verständnis staatlicher Fragilität und den Diskussionsstand über Interventionsmöglichkeiten zu verschaffen sowie Raum bieten für eine Diskussion über die Handlungsmöglichkeiten der deutschen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik.

## **Tagesordnungspunkt**

### **Gemeinsame Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Unterausschusses "Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit"**

**Die Vorsitzende:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie ganz herzlich zu unserer gemeinsamen öffentlichen Anhörung. Ich begrüße auch die Besucher auf der Tribüne. Sie werden sich ein bisschen wundern, dass viele Kollegen vom beteiligten Unterausschuss nicht da sind. Es hat sich etwas ergeben mit einem geplanten Untersuchungsausschuss, sodass

Herr Spatz als Vorsitzender deswegen noch indisponiert ist, und das gilt auch für die Kollegen vom Auswärtigen Ausschuss und vom Verteidigungsausschuss, wo viele im Unterausschuss sind. Die Kollegin Weiss habe ich vorhin schon gesehen und den Kollegen Rebmann, die in diesem Unterausschuss "Zivile Krisenprävention" sind. Die sind halt in Personalunion da und vertreten die übrigen Kollegen, die vielleicht noch zu uns stoßen werden.

Bevor wir in die Tagesordnung der öffentlichen Anhörung einsteigen, möchte ich ganz kurz unseren Geburtstagskindern gratulieren. Frau Kollegin Koczy hatte am 09. Juni Geburtstag, herzlichen Glückwunsch! Kollege Raabe auch an Sie herzliche Glückwünsche. Und Frau Dr. Schavan hatte ihren am 10. Juni. Ein Geburtstagskind ist da, das genau heute Geburtstag hat, nämlich die Frau Kollegin Daub. Herzlichen Glückwunsch im Namen des gesamten Ausschusses. Blümchen hat es heute früh schon im Obleutegespräch gegeben und das entsprechende Trinkbare noch dazu. Also alles, alles Gute. Ich möchte Sie bitten, meine Stimme zu entschuldigen. Sie klingt jetzt immerhin schon besser als vor einer Stunde. Ich hoffe, dass sie mir bleibt.

Ich begrüße jetzt ganz herzlich unsere Experten. Wir haben zwei Blöcke in dieser Anhörung zum Thema „Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten“. Im ersten Block haben wir Herrn Prof. Dr. Tobias Diebel. Herr Diebel, Sie sind Professor für Internationale Beziehungen / Außen- und Entwicklungspolitik an der Universität Duisburg-Essen. Herzlich Willkommen bei uns! Im zweiten Block haben wir Frau Dr. Gabi Hesselbein, die noch nicht da ist. Aber Frau Dr. Almut Wieland-Karimi ist da. Sie ist Direktorin des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze. Herzlich Willkommen bei uns! Auch Herr Wolfgang Heinrich ist da. Er ist Referent für Friedensarbeit bei "Brot für die Welt". Auch Ihnen ein herzliches Willkommen! Vielen Dank für die schriftlichen Stellungnahmen, die eingegangen sind. Das ist zwar ein bisschen kurzfristig gewesen; das lag vielleicht an uns, dass die Anfragen zu spät rausgegangen sind. Ich weiß es nicht. Aber sie sind den Kollegen zugegangen, den Ausschussmitgliedern, und sind auch auf der Homepage des Deutschen Bundestages gestellt worden.

Ich und meine Kollegen finden das ein interessantes Thema. Es ist ein wichtiges Thema. Deswegen ist auch die öffentliche Anhörung heute noch mal anberaumt worden. Wir wissen alle, wenn es auf das Ende einer Legislaturperiode zugeht, werden die Termine unwahrscheinlich eng, weil jeder wichtige Themen beraten möchte. Nichtsdestoweniger haben wir an dieser Anhörung festgehalten, weil failed states, also fragile Staaten, viele Fragen aufwerfen, sehr viele Diskussionen. Was versteht man eigentlich unter einem failed state oder einem fragilen Staat. Es gibt unterschiedliche Definitionen. Wir wissen auch, dass es von Einzelfall zu Einzelfall entschieden werden muss. Es gibt kein Land, wo man sagen kann, so ist es, das ist jetzt symptomatisch und alle folgenden sind dann gleich, unter die gleichen Kriterien zu setzen. Nein, es gibt viele Einzelfallentscheidungen. Früher hat man wenig mit diesem Begriff diskutiert. Interessant ist er erst geworden mit der Terrorismusbekämpfung. Da hat es eine ganz andere Wertigkeit bekommen. Ein gutes Beispiel ist auch immer Somalia, hier haben wir nämlich das Regime der warlords, die einem Staat gegenüberstehen, wo man sagt, Gewaltenmonopol, Rechtsstaatlichkeit oder Daseinsvorsorge gibt es nicht. Für mich war es wichtig oder uns war es wichtig, auch mit dem Unterausschuss diese gemeinsame Anhörung durchzuführen. Ich glaube dieses Thema ist sehr komplex. Es beschäftigt beide Ausschüsse sehr intensiv, die Frage nach Ursache und Wirkung, dass man sagt, ohne Staat keine Entwicklung – ohne Entwicklung keinen Staat. Ich weiß, dass es keinen Königsweg hier gibt, aber wir hoffen durch die heutigen Ausführungen ein bisschen Licht am Ende des Tunnels sehen zu können. Wir beschäftigen uns sehr stark natürlich mit den wichtigen Themen wie Good Governance, Landgrabbing, Rohstoffabbau oder Arbeitsbedingungen. Da unterscheiden wir nicht, ob es Haiti ist oder Bangladesch, sondern die Themen werden insgesamt angegangen. In dem Zusammenhang ist auch interessant, und vielleicht können Sie auch darauf eingehen, MDGs – SDGs, weil das auch immer wieder ein Thema ist. Es gab Experten, die gefordert haben, diesem Terminus "fragile Staaten" und "Global Governance" bei den MDGs eine herausgehobene, eigenständige Position zu geben. Was halten Sie davon? Dies ist ein Thema, was uns beschäftigt. Dazu gibt es Anträge, die werden anschließend nach der öffentlichen Anhörung von den Kollegen der unterschiedlichen Parteien im AwZ diskutiert werden. Ich möchte jetzt nicht weiter reden, denn Sie sind die Experten. Sie sollen zu Wort kommen. Wir haben für den ersten Themenblock 45



Minuten vorgesehen. Es soll eine Analyse von fragilen Staaten und ihren Entwicklungshindernissen geben und dazu wird Professor Dr. Debiel ein Eingangsstatement von 10 bis 12 Minuten halten. Dann kommen wir zu einer Fragerunde. Bei uns ist es üblich, dass die Kollegen drei Minuten hier reden und ihre Fragen stellen. Ich bitte die Kollegen, auch immer den Namen zu nennen, an wen sich die Frage gerichtet hat. Am Anfang ist es ein bisschen einfacher, weil nur Professor Debiel als Experte dran war. Und dann später, im zweiten Teil, wenn die anderen Experten zu Wort kommen und wir eine größere Runde haben, dann bitte die entsprechende Namensnennung. Dann gehen wir nun in medias res. Herr Professor Doktor Debiel, Sie haben das Wort.

## Teil 1

### Analyse von fragilen Staaten und ihren Entwicklungshindernissen.

**Prof. Dr. sc. pol. Tobias Debiel (Professor für Internationale Beziehungen/Außen- und Entwicklungspolitik, Universität Duisburg-Essen):** Herzlichen Dank, Frau Wöhrl, für die Einladung. Ich freue mich, dass wir hier die Runde zu einem wirklich relevanten Thema haben. Sie hatten es angedeutet, meine Aufgabe wird darin bestehen, erst einmal die Grundlagen zu legen, sowohl begrifflich als auch für die Frage der besonderen entwicklungspolitischen Herausforderungen, vor denen fragile Staaten stehen, aber vor denen auch EZ gegenüber fragilen Staaten steht. Ich mache das in fünf Punkten. Ich möchte zunächst kurz auf die entwicklungspolitische Relevanz dieser Gruppe eingehen. Ich möchte zum Zweiten deutlich machen, wann der Begriff Karriere gemacht hat. Zugleich hat er erhebliche Schwächen und auch einen erheblichen Ballast, der uns bei den Handlungsempfehlungen Probleme bereitet. Bei den Ursachen gibt es eine Blindstelle, das ist der dritte Punkt. Wir haben tatsächlich eine Reihe spezifischer Probleme, vor denen diese Staaten stehen, und wir befinden uns letzten Endes im Handlungsdilemmata. Ich werde das am Ende vielleicht noch mit Blick auf dieses Sonderthema MDG-SDG zusammennehmen. Dass die Frage fragiler Staatlichkeit oder des Lebens in fragilen Situationen, denn es gibt auch Staaten, die stabil sind, wo aber einige Regionen unter Fragilität leiden, ein relevantes Problem ist, wissen wir allerspätestens seit dem Weltbankbericht 2011. Man geht davon aus, dass die Zahl der Menschen in diesen Situationen ungefähr bei 1,5 Milliarden liegt. Und das ist eine Erkenntnis, die wir letzten Endes schon seit den Berichten vom Department for International Development (DFID) haben, dass die Erreichung der MDGs in diesen Ländern gegenüber vergleichbaren Ländern, die ein ähnliches Prokopfeinkommen haben, äußerst defizitär ist. Man kann es sogar zuspitzen, in der Regel ist die Problemlage bei Unterernährung, Kindersterblichkeit, Einschulungsrate zwei- bis dreimal so hoch wie in vergleichbaren Staaten. Kein fragiler Staat hat bislang auch nur eines der MDGs vollständig erreicht. Es gibt einen sehr engen Zusammenhang zwischen Fragilität und Gewaltkonflikten. Das lässt sich an verschiedenen Daten recht gut belegen. Man kann sagen, dass Staaten, die sich längere Zeit in fragilen Situationen befinden, in aller Regel auch einen Gewaltkonflikt in dieser Phase ausgetragen haben. In dem Weltbankbericht wird eine Gruppe von 17 Staaten genannt, die bereits in den 80er Jahren unter Fragilität gelitten haben. Die Staaten, die auch heute noch in dieser Gruppe fragil sind, haben quasi zu 95 Prozent einen Gewaltkonflikt erlebt. Wir sehen also, dass es hier ein erhebliches Wechselverhältnis gibt. Der Begriff „Fragile Staaten“ war am Anfang ein Begriff, der mit sehr viel Zurückhaltung gesehen wurde. Ich hatte auf die terminologischen Unklarheiten bereits hingewiesen. Die Debatte begann tatsächlich mit dem von Ihnen, Frau Wöhrl, schon genannten Begriff der "failed states". Dieser Begriff bezieht sich aber wohl eher auf eine extreme Randgruppe. Failed states haben wir weltweit gar nicht so viele. Diese Staaten bereiten Probleme, insbesondere der Bevölkerung vor Ort und auch den Nachbarstaaten. Von einem völligen Zusammenbruch des Staates, vielleicht mit Ausnahme von Teilen der Hauptstadt, können wir nur in Ausnahmefällen sprechen. Somalia ist sicherlich so ein Beispiel. Der Libanon hatte diese Situation. Wir wissen nicht, ob Syrien in eine ähnliche Lage kommt. Das sind historisch aber eher Einzelfälle. Wir haben stattdessen häufiger eine Gruppe von Staaten, bei denen der totale Zusammenbruch nicht unmittelbar bevorsteht, wo aber wesentliche Dimensionen und Funktionen von Staatlichkeit nicht erfüllt werden. Da der

Begriff "failed" und "fragil" als sehr empfindlich empfunden wurde, hat man zunächst auch von "difficult partnerships" oder von "Low-Income Countries Under Stress" gesprochen. Darin zeigt sich auch die Problematik, mit einem derartigen Terminus in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit umzugehen. Seit dem letzten Jahrzehnt hat sich aber tatsächlich der Begriff der "fragilen Staaten" durchgesetzt, und er kann heute, vor allem, wenn man ihn nicht mit "failed states" gleichsetzt, relativ neutral behandelt werden. Die Gruppe dieser Staaten – ich gehe darauf noch ganz kurz später ein – kann man zwischen 20 und 50 Ländern schätzen. Das hängt von der Definition, von den Indikatoren und von den Vorstellungen ab. Wenn ich sage, dass es eine ähnliche Anzahl von Definitionen fragiler Staatlichkeit gibt, könnte man sagen, in der Literatur findet man fast für jeden Staat eine eigene Definition. Ich werde Ihnen die verschiedenen Definitionen hier sicherlich nicht vorführen, die die Weltbank, der OECD oder DAC und andere entsprechend verwendet haben. Ich glaube, wir tun gut daran, und das ist eigentlich auch ein Konzept, was den ressortübergreifenden Leitlinien zugrunde liegt, zu sagen, in verschiedenen Funktionsbereichen, und zumeist ist es dann kumulativ genau in diesen, versagt ein derartiger Staat. Die Funktionsbereiche sind zum einen die Autorität, die sich insbesondere im Bereich der Sicherheit, aber auch der Steuererhebung zeigt, zum Zweiten die Dienstleistung und zum Dritten – nicht zu unterschätzen – in dem Feld der Legitimation gegenüber der Bevölkerung. Wir haben in der Vergangenheit eine ganze Reihe von Indikatoren und Typologien gefunden. Die Typologien sind zum Teil statisch in dem Spektrum, dass man sagt, es geht von failed states bis zum konsolidierten Staat. Die Weltbank hat anderes versucht und gesagt, wir müssen eher schauen, wie ist der Entwicklungsweg, also gibt es eine Verschlechterung der Situation, gibt es einen Post-Konflikt, einen Regenerationsprozess oder gibt es eine Sackgasse. Wenn wir uns empirisch anschauen, wie die Entwicklungspfade sind, müssen wir uns vor Augen halten, dass diese Typologien unserer eigenen begrifflichen Klärung zunächst einmal zugute kommen, aber die zugrunde liegenden Annahmen vermutlich missverständlich bis falsch sind. Die erste Annahme ist die, dass alles automatisch auf das Webersche Modell des konsolidierten Staates hinausläuft. Diese Annahme lässt sich zumindest für viele Staaten der postkolonialen Zeit so jedoch nicht belegen. Auch die Annahme der Handlungspfade hat sich empirisch für eine nennenswerte Zahl von Staaten nicht halten können, da es in der Regel Rückschritte gibt, und von daher haben wir es eigentlich eher mit nicht linearer Entwicklung zu tun. Die Definitionen, die bislang in diesem Feld der fragilen Staatlichkeit handlungsstrukturierend gewirkt haben, haben einen sehr großen Nachteil, auf den sicherlich noch Gabi Hesselbein eingehen wird. Das besondere Spezifikum dieser fragilen Staaten ist, dass es sich um hybride Strukturen handelt und die informellen Institutionen nie mit den formellen Institutionen in Gleichklang gekommen sind. Das führt dann dazu, dass Versuche der Reformierung formeller Institutionen von Akteuren, die eigentlich ihre Legitimation aus dem Informellen erhalten haben, entsprechend instrumentalisiert werden. Wir haben empirisch aber im Unterschied zu all den Indizes, die ich hier nicht vorstellen werde, keine verlässlichen Daten über die Strukturierung und die Relevanz informeller Institutionen. Ich möchte darauf hinweisen, weil tatsächlich gerade dieses Wechselspiel für die EZ interessant ist und wir nicht aus einer systematischen Strukturierung unseres Verständnisses formeller Institutionen rückwirkend auf unsere Handlungsstrategie schließen können. Wir müssen vielmehr schauen, und das ist zurzeit eher individuell möglich, wie das Zusammenspiel dieser formellen und informellen Institutionen vonstatten geht. Bei den Ursachen der fragilen Staatlichkeit haben wir letzten Endes wissenschaftlich nach wie vor eine Blindstelle. Man kann allgemein sagen, es handelt sich um postkoloniale Staaten, die den externen Anforderungen an den modernen Staat schlichtweg nicht gewachsen waren. Aufgrund externer Umstände wie Intervention, regionale Destabilisierung oder aufgrund der internen Unfähigkeit zu einem Elitenkompromiss zu kommen, haben sie sich aus dieser Falle nicht befreit. Das ist das, was man allgemein sagen kann. Es gibt eine Reihe von Faktoren, die tatsächlich identifiziert werden können, wann es zu einem Abwärtstrend von fragilen Staaten kommt. Da spielen die politische Repression, Demokratisierungsprozesse und die regionale Einbindung ganz erhebliche Rollen. Das sind Faktoren, die nicht die Ursache von Fragilität, sondern von einer Zuspitzung von Fragilität bis hin zum Gewaltausbruch darstellen. Bei der Frage der entwicklungspolitischen Herausforderung möchte ich gerne zwei Aspekte unterscheiden. Der eine ist der, wie extern mit diesen Staaten umgegangen wird. Da stellt sich

heraus, neben zwei, drei anderen Problemen, dass wir einer erheblichen Volatilität der Ströme und zwar sowohl im historischen Zeitablauf als auch im intraregionalen Vergleich unterliegen. Was heißt das konkret? Es gibt eine Studie von Levin/Dollar aus dem Jahre 2005, in der hervorgehoben wurde, dass durch die Verfolgung des Good Governance-Paradigmas gerade die ärmeren fragilen Staaten zu vergessenen Staaten geworden sind. Diese Studie war neben dem 11. September und anderen Diskussionen Anlass, das entsprechend hochzuziehen. Mittlerweile kann man sagen, dass 30 Prozent der ODA an diese Staaten gehen. Innerhalb dieser Staaten gibt es aber erhebliche Wechsel der Zuflüsse, insbesondere, wenn es um Gewaltkonflikte gegangen ist. Die Zuflüsse innerhalb eines Staates steigen mitunter von einem Jahr zum anderen bis zu 50 Prozent und sinken auch entsprechend. Das heißt, die Frage der Verlässlichkeit ist eine ganz große Herausforderung. Wenn man schaut, wie in fragilen Regionen die Mittel verteilt werden, und das ist insbesondere für Afrika gemacht worden, aber man kann das auch für andere Unterregionen der Welt nachweisen, so unterliegt das sehr stark Fragen politischer Aufmerksamkeit und sehr wenig den Bedürfnissen oder der Verlässlichkeit. Es gibt aber, und das ist mein zweiter Punkt in der Frage der entwicklungspolitischen Herausforderung, natürlich auch sehr spezifische Probleme im Umgang mit fragilen Staaten. Hier befindet sich EZ letzten Endes immer in einer Dilemma-Situation. Punkt 1 ist dabei, dass die Sicherheit in diesen Staaten in der Regel nicht garantiert ist und von daher die Frage ist, ob es eine Priorisierung der Reform des Sicherheitssektors geben sollte. Punkt 2 ist, dass die Kapazitäten dieser Staaten in erheblicher Weise qua Definition geschwächt sind und von daher die Absorptionsfähigkeit, gerade wenn es um sehr starke Zuflüsse im Kontext, beispielsweise auch von Peacekeeping-Operationen kommt, in der Regel nicht da ist und entsprechend die Gefahr der Veruntreuung von Geldern höher ist als in anderen Situationen. Punkt 3 ist, wir haben sehr häufig das Problem, dass aufgrund der Verankerung politischer Eliten in nichtstaatlichen informellen Institutionen, ich hatte das anfangs schon angedeutet, der politische Wille zur Umsetzung entsprechender Programme nicht da ist und von daher die Gefahr der Fehlleitung von Mitteln besonders groß ist. Punkt 4 ist, ich möchte vorab betonen, dass es hier natürlich nur um eine ausgewählte Zahl von Staaten geht, nämlich der extremen Gruppe, die in Richtung failed states geht. Dort findet man eine entsprechende Problematik der nichtstaatlichen Akteure vor, die zum Teil für die Durchführung von Programmen zumindest eingebunden werden müssen, und diese Einbindung schafft auch Legitimationsprobleme. Punkt 5 ist, den ich gerne erwähnen möchte, dass es in diesen Staaten, gerade in Post-Konfliktbereichen, Krisensituationen gibt, in denen ein risikobewussteres Handeln als in der normalen EZ notwendig ist. Meine Zeit ist um, und deshalb möchte ich zum letzten fünften Schlussfolgerungspunkt nur zwei Anmerkungen machen. Die Anmerkung 1 ist, dass wir mit dem Konzept der Fragilität sehr wohl eine wichtige Gruppe für die EZ erfassen. Wir sollten allerdings aufpassen, dass wir die Definition der Schwäche staatlicher Institutionen nicht vorschnell dazu verwenden, unseren Fokus auf die formellen Institutionen zu setzen. Die Anmerkung 2 ist, und diese wird sicherlich in dem Bereich der Handlungsempfehlungen der entsprechenden Prinzipien von 2007 behandelt werden, dass es nicht nur zu einer Überforderung der fragilen Staaten kommt, mit der vielfältigen EZ von außen umzugehen, sondern es gibt auch eine nachweisbare Überforderung der Geber, sich in diesem Bereich zu koordinieren. Die ganzen Prinzipien sind aus meiner Sicht so hoch komplex, dass selbst hochentwickelte Bürokratien nicht dazu in der Lage sind, sie umzusetzen. Man wird sich deshalb fokussieren müssen auf einige Grundziele. Ich habe den Punkt bewusst herausheben wollen, dass die Frage von Volatilität von Hilfgeldern aufgrund der nicht verlässlichen Auf- und Abs ein ganz zentrales Problem ist, dem man eine prioritäre Aufmerksamkeit zukommen lassen sollte. Vielen Dank.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Professor Debiel. Ich freue mich jetzt auch ganz besonders, den Vorsitzenden des Unterausschusses "Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit", den Kollegen Joachim Spatz hier zu sehen. Wir kommen dann auch gleich zur Frageunde. Als erstes hat sich Herr Rebmann von der SPD gemeldet.

**Abg. Stefan Rebmann (SPD):** Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Herzlichen Dank auch an Herrn Professor Debiel für Ihre Ausführungen. Ich möchte mich auf einige wenige Fragen konzentrieren, um die Zeit nicht zu überziehen oder sogar einzusparen. Sie hatten in Ihrem Vortrag das "Webersche Modell" angesprochen. Würden Sie das noch einmal erklären, was dabei das Grundprinzip ist, damit ich das für mich nachvollziehen kann? Sie hatten auch das Problem hybrider Institutionen, informeller Institutionen und formeller Institutionen angesprochen. Da wäre es mir recht, wenn Sie hierzu ein ganz konkretes Beispiel aufführen. Sie hatten zum Schluss die Überforderung fragiler Staaten, aber auch die der Geberstaaten angesprochen, und dass Sie sich wünschen würden, einige wenige Grundziele zu definieren und vorzugeben. Auch da hätte ich ganz gern den einen oder anderen Vorschlag von Ihrer Seite. Dann noch eine andere Frage: Wenn wir eine Fokussierung auf das Thema Fragilität und Stabilität haben, dann erwecken wir doch den Eindruck, als ob Stabilität per se etwas Positives und Entwicklungsförderndes ist. Jetzt gibt es aber eine ganze Reihe von Beispielen, wo Staaten, die auf den ersten Blick sehr stabil waren und sind, das nur erreichen, weil sie recht repressiv mit ihrer Bevölkerung umgehen. Dann müssten wir hinterher die entsprechenden Konsequenzen tragen, wenn wir uns anschauen, was in Ägypten und dergleichen im Moment vorstatten geht. Von daher die Frage: Ist diese reine Fokussierung auf Stabilität denn förderlich? Welche Rolle muss bei dem Blick auf fragile Staatlichkeit die Zivilgesellschaft einnehmen? Ist die Förderung der Zivilgesellschaft in fragilen Staaten aus EZ-Sicht sinnvoll?

**Die Vorsitzende:** Frau Koczy von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat nun das Wort.

**Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Vielen Dank für diesen sehr interessanten Aufschlag, der im Grunde genommen gezeigt hat, dass wir noch lange nicht soweit sind, hier in irgendeiner Weise eine Lösung zu erfassen. Ich habe verschiedene Fragen. Ich fange mit der Gefahr der volatilen Hilfgelder an, das ist das Konkreteste, mit dem wir in diesen Ländern zu tun haben. Es geht darum, wie man das über die Mittel so gut verteilen kann, dass es tatsächlich zu einer Veränderung kommt. Da hätte ich gerne noch eine Einschätzung zu. Wenn das als Hauptproblem oder eines der zentralen Probleme angesehen wird, gibt es positive Beispiele, wo man es versucht zu regeln oder muss man das als politischen Auftrag bewerten, das in Zukunft besser zu machen und da auch internationale Regelungen einzubeziehen? Die zweite Frage bezieht sich auf die Rückführung auf unser Handeln, weil wir nicht verstehen, was für ein Problem eigentlich da ist. Fragile Staaten ist ein guter Begriff. Wir Grünen haben dazu einen Antrag eingebracht. Aber vielleicht können Sie das noch ein bisschen intensiver beleuchten, was es bedeutet, wenn wir mit falschem Verständnis auf diese Länder zugehen. Die grobe Vereinfachung wird das Problem nicht lösen, sondern wir müssen uns der Komplexität viel intensiver stellen. Vielleicht kann Herr Prof. Debiel dazu noch ein paar Ausführungen machen. Die nächste Frage ist zu dem Begriff selber. Fragilität ist ein Begriff, den *wir* auswerfen. Wie wird das in den Regionen, in den Staaten selber wahrgenommen? Sagen die, die spinnen ja. Das ist ein Problem, das wir haben, aber das haben die Länder selber nicht. Welche Konsequenzen hat das dann, wenn die Gegenseite ganz anders mit sich umgeht als die Geber, für die internationalen Geber, bi- und multilateral? Kann man sagen, dass sich die Anzahl und die Charakteristika fragiler Staaten verändern oder geht man von Forschungsseite davon aus, dass das die nächsten Jahre, das nächste Jahrzehnt, so weiterläuft? Sind da schon Tendenzen abzusehen, da verändert sich abrupt was, und wir müssen darauf vorbereitet sein? Die Rolle der Zivilgesellschaft in fragilen Staaten. Können die die Lücken schließen, die der Staat lässt? Sind sie nicht auch Konfliktakteur, und muss man da nicht besonders aufpassen? Was sind die Erfahrungen von Doppelstrukturen, die durch Zivilgesellschaftsakteure, zum Beispiel im Gesundheitsbereich, aufgebaut werden? Wie sehen Sie das? Letzte Frage. Der Weltentwicklungsbericht von 2011 hat gezeigt, dass es im Schnitt drei Jahrzehnte dauert, bis ein Staat aus der Fragilität herauskommt. Kann man die Staaten danach kategorisieren, welche es geschafft haben und welche Lehren kann man daraus ziehen? Danke.

**Die Vorsitzende:** Als nächstes Frau Hänsel von DIE LINKE.

**Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.):** Ja, Herr Debiel, ehrlich gesagt, mich hat ein bisschen diese klinisch reine Sprache mit internen Faktoren und externen Faktoren gestört, die Sie verwenden. Das ist alles herunter gebrochen auf eine sehr technische Ebene. Mir fehlt der politische Ansatz. Was sind denn konkrete Gründe, warum Staaten destabilisiert werden? Ich finde, wir müssen doch hier mehr konkret benennen. Wir haben Militärintervention weltweit. Irak war keineswegs ein Staat, in dem ein Großteil der Bevölkerung in bürgerkriegsähnlichen Situationen lebte. Es gab aber eine völkerrechtswidrige Militärintervention. In Haiti haben wir Neoliberalismus pur und die Öffnung der Märkte erlebt. Das Land ist heute total destabilisiert, auch durch diese neoliberale Politik. Das erleben wir auch in vielen Ländern des Südens. Die Öffnung des Landes, das Herunterfahren der Zölle, einen enormen Import von Billigwaren, die Zerstörung lokaler Märkte und Strukturen, der Wegfall des Staates und keine Steuereinnahmen. Also, wir müssen doch auch mal von den politischen Rahmenbedingungen sprechen, die wir hier diskutieren wollen. Da wäre meine Frage, seit wann würden Sie denn aus wissenschaftlicher Sicht Fragilität von Staaten feststellen? Also dieses Phänomen, wenn man es so überhaupt bezeichnen will, ist ganz klar ein Konzept des Westens. Die Frage ist natürlich, für wen ist was fragil? Geht es nicht in allererster Linie darum, Staaten auch kontrollieren zu können? Wir haben seit über 10 Jahren den sogenannten Krieg gegen den Terror. Verzeichnen Sie seit dieser Zeit der weltweiten Militarisierung und Kriegspolitik eine verstärkte Fragilität von Staaten, gegen die willkürlich interveniert wird? Trägt zum Beispiel ein Drohnenprogramm, das immer größere Ausmaße annimmt und gezielte Tötungen in Ländern, wie Somalia, hinnimmt, dazu bei, dass wir mehr Fragilität in den Staaten sehen? Da hätte ich gerne von Ihnen noch etwas mehr über die Ursachen dieser gezielten Destabilisierung von Staaten erfahren und wessen Interessen dahinterstehen. Wir haben eine interessengeleitete Außenpolitik, die Staaten auch gezielt destabilisiert wie in Syrien. Da gibt es mindestens zehn Akteure, die ihre jeweiligen Interessen in Syrien vertreten. Dieses Land liegt am Boden. Das ist eine Katastrophe! Darüber müssen wir doch sprechen und nicht so sehr von Akteuren und Faktoren. Das ist mir alles zu sehr im unpolitischen Raum. Da hätte ich von Ihnen gerne eine handfestere Analyse.

**Die Vorsitzende:** Ich erteile Frau Pfeiffer von der CDU/CSU das Wort.

**Abg. Sibylle Pfeiffer (CDU/CSU):** Vielen Dank Frau Vorsitzende. Da bleiben ja nur noch einige wenige Fragen übrig. Herr Professor Debiel, wer sagt eigentlich, wann ein Staat fragil ist? Gibt es irgendeine messbare Größe, anhand derer gesagt wird, jetzt ist der Staat fragil oder jetzt ist er es nicht mehr? Ist das was ganz Individuelles, und sehen wir das in Deutschland vielleicht anders als die Briten? Gibt es irgendeine gemeinsame messbare Größe, nach der alle gehen? Zweitens: Geht in eine ähnliche Richtungen wie die Kollegen vorher, ist nur anders formuliert. Was kommt zuerst, die Gewalt und dann die Fragilität, oder verhält es sich umgekehrt? Oder ist das wie die Katze, die sich in den Schwanz beißt, und man weiß eigentlich nicht, was die Ursache und was das Ergebnis ist. Genauso die umgekehrte Frage: Wann ist ein Staat nicht mehr fragil, und wer bestimmt das, dass er das nicht mehr ist? Was ist da die messbare Größe? Gibt es irgendwelche Kämpfe, Taten, Vorgänge oder was auch immer, die messbar sind, und auf die sich alle einigen können? Schließlich: Das Thema Good Governance ist eines unserer wichtigsten Themen, wenn es um die Zusammenarbeit geht, auch die bilaterale Zusammenarbeit. Nun stellen wir fest, dass es nicht so ganz damit funktioniert. Trotzdem haben wir natürlich die Aufgabe mithilfe von Unterstützungsleistungen zu schauen, wie wir trotzdem stabilisierend einwirken können. Wir suchen uns dann wahrscheinlich nichtstaatliche Akteure vor Ort und werden dann aktiv. Aber die Auswirkungen auf eine staatliche Stabilisierung sind in dem Zusammenhang, sage ich mal, wahrscheinlich nur marginal. Gibt es Instrumente, von denen man sagen kann, das funktioniert tatsächlich, hier kann man über genau diese Hilfe zu einer gewissen Staatlichkeit zurückkehren?

**Die Vorsitzende:** Und schließlich noch Herr Joachim Günther von der FDP.

**Abg. Joachim Günther, Plauen (FDP):** Ja, vielen Dank. Ich habe mit Interesse Ihren Vortrag gehört und bin eigentlich als erstes zu der Frage gekommen, wem nützt diese wissenschaftliche Definition fragiler Staaten überhaupt etwas? Wenn ich das Ganze so sehe, muss ich feststellen, dass wir in der Entwicklungspolitik über viele Jahre etwas falsch gemacht haben müssen. Wir hatten immer klare Ansätze, wenn wir helfen, wenn wir in die Entwicklungspolitik gehen, nämlich Rechtsstaatlichkeit, Korruptions- und Gewaltbekämpfung und gute Regierungsführung – all diese Punkte spielen bei den Entscheidungen eine Rolle. Wenn ich das Ganze verwissenschaftliche, so wie Sie es getan haben, fangen wir erst mit der Hilfe an, wenn es zu spät ist. Deswegen ist die Frage aus meiner Sicht schon, warum wollen Sie das so umfangreich definieren. Diese Definition mag für die Wissenschaft wichtig sein, aber ich glaube nicht, dass sie in all den Bereichen, wie Sie sie genannt haben, für uns als Entscheidungsträger oder für die Regierung von wesentlicher Bedeutung ist. Der Staat entscheidet bereits nach gewissen Kriterien. Wenn ich dort helfen will und in diesem Land etwas tun möchte, dann schaue ich mir dieses Land genau an. Die Kriterien kennen wir, da brauchen wir diese Definition nicht. „Zuflüsse der Gewaltentwicklung“ haben Sie genannt, und das Wort habe ich mir aufgeschrieben. Gut, das ist eine Definition aus der Wissenschaft, aber für die praktische Anwendung ist das meines Erachtens nicht von entscheidender Bedeutung. Ganz konkret eine Frage in dem Zusammenhang: Was glauben Sie, wenn Sie das weiter definieren und weiter in die Tiefe gehen, wem das Ganze einen Nutzen bringt? Wie können wir davon profitieren?

**Prof. Dr. sc. pol. Tobias Debiel (Professor für Internationale Beziehungen/Außen- und Entwicklungspolitik, Universität Duisburg-Essen):** Ich probiere mal, einen Großteil abzudecken, und wenn ich etwas Wesentliches auslassen sollte, dann sagen Sie mir das bitte. Die Entwicklungszusammenarbeit ist, man mag das gut finden oder bedauern, mittlerweile tatsächlich in extremem Maße verwissenschaftlicht. Die Diskussionen, die ich hier dargestellt habe, sind die zentralen Diskussionen, die in der Weltbank, im Development Assistance Committee und anderswo stattfinden. Das ist allerdings keine akademische Fingerübung der entsprechenden Institutionen, sondern Sie, Herr Günther, haben ein wichtiges Problem genannt. Entwicklungszusammenarbeit steht hier vor einem extremen Problem. Es wurde gefragt, wann die Fragilität begonnen hat. Wir haben Fragilitätsentwicklung auch in den 70er und 80er Jahren gehabt. Aber wir haben definitiv eine Zunahme in den 1990er Jahren im subsaharischen Afrika gehabt, aufgrund verschiedenster Umbrüche externer Art und interner Demokratisierungsbestrebungen. Das gilt auch für Zentral- und Südasien. Und die EZ hat sich dann gefragt, wie kommt das, dass wir, genau wie Sie das sagen, immer helfen wollen und zugleich sehen, dass Staaten weiterhin auf die abschüssige Bahn kommen und wir auch empirisch nicht nachweisen können, dass Entwicklungserfolg in irgendeiner Form auch nur korreliert mit den Zuflüssen, die pro Kopf der Bevölkerung dort hingehen. Es gibt dann das Problem mit den Begriffen und Definitionen, dem sich Wissenschaft und Praxis gemeinsam widmen. Die Messbarkeit, Frau Pfeifer, ist natürlich ein Thema. Ich hatte schon einmal die Gelegenheit, bei der CDU/CSU-Fraktion vor einem Jahr ungefähr zu referieren. Da könnte man jetzt wirklich einen halbstündigen Vortrag zu machen, aber ich möchte gerne einen Punkt hier deutlich machen. Es gibt ungefähr vier bis fünf Indikatorenmodelle, wo es beispielsweise um den Bereich der Sicherheit geht, um Gewaltmonopol, die Frage von Kriminalität, von Gewalt oberhalb und unterhalb der Schwelle des Krieges. Es geht auch um Fragen im sozialen Bereich, wie zum Beispiel Fluchtbewegungen, soziale Zerrüttung, und es geht im politischen Bereich um die Aufsplitterung, zum Beispiel bei den Machteliten. Wir haben probiert, auf diese Weise fragile Staatlichkeit zu messen. Es gibt ein ganzes Set, aber dieses Set der Indikatoren hat zwei Probleme. Das eine Problem besteht darin, dass eine sehr hohe Korrelation mit dem Human Development Index besteht, und man fragt sich manchmal, ist das spezifisch genug auf staatliche Strukturen hin orientiert. Das andere Problem besteht darin, dass es im politischen Bereich einen Bias zugunsten von Demokratie gibt. Wenn man dort schlecht abschneidet in eben diesem Bereich, wird man automatisch fragil. Selbst wenn wir in Deutschland eine hohe Präferenz für Demokratie haben, muss man sich schon fragen, ob das der primäre Indikator für Fragilität sein muss oder nicht. Wenn wir es kurz machen, würde ich sagen, es gibt einige Länder, wo überhaupt kein Zweifel ist, dass wir diese als fragil ansehen müssen. Der Südsudan

ist sicherlich so ein Beispiel, mit all den Einschränkungen von formell, informell und so weiter, die man machen muss. Es gibt dergleichen sicherlich in Westafrika, Sierra Leone, Liberia – das ist gar keine Frage. Da kommt man schnell auf eine Gruppe, wo Konsens besteht. Aber es gibt tatsächlich auch Problemgruppen. Ich sage einfach einmal, wie gehen wir mit Georgien um. Das ist ein Staat, der trotz externer Destabilisierungen in einigen Bereichen erhebliche Fortschritte macht, aber da gibt es ganz unterschiedliche Einschätzungen. Wie gehen wir mit einem Staat wie Syrien um, da kommen wir dann tatsächlich zu Differenzen. Deshalb habe ich auch von dieser Zahl 20 bis 50 gesprochen. Ich glaube, man kann sozusagen in konzentrischen Kreisen die klaren, die konsensualen und die anderen Fälle entsprechend unterscheiden. Das "Webersche Modell" ist das Modell der bürokratischen, rationalen Herrschaft mit klarem Gewaltmonopol. Die Grundlegung ist letzten Endes in der Diskussion, die seit fünf Jahren in der Grundlegung ist, dass man sagt, alle Staaten, die das nicht haben, sind defizitär und müssen sich dahin entwickeln. Das ist aber historisch auch falsches Verständnis westlicher Entwicklung, und man erkennt, dass wir auch informelle Institutionen haben. Ich sage ein ganz banales Beispiel, dass wir über lange Zeit einen Entwicklungsminister von der CSU aus Franken hatten, ist eine typisch informelle Institution gewesen. Man hat dabei in verschiedenen Verhandlungsprozessen Parteipräferenzen, regionale Herkünfte und so weiter berücksichtigt. In den fragilen Staaten geht es zum Beispiel um das Zusammenspiel mit lokalen Gerichtsbarkeiten und Räten, zum Beispiel die Loja Dschirga in Afghanistan. Es geht um das Zusammenarbeiten mit Stammesmilizen, die bei der Kriminalität auch zum Tragen kommen. Dieses Zusammenspiel ist das informelle und das formelle. Die Rolle der Zivilgesellschaft kann natürlich sehr intensiv und kontrovers diskutiert werden. Ich würde von der Dichotomie der Zivilgesellschaft lieber wegkommen wollen. Zivilgesellschaft ist, wie wir wissen, äußerst heterogen. In dem Moment, wo die Gelder dort hinfließen, wird entsprechend staatlich ausgegründet, und dann wird ein Vetter halt Vorsitzender der NGO. Es geht stärker darum zu schauen, wie ist das Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen und ziviler Organisationen. Wir haben leider dafür nicht die Zeit, aber individuell wird man immer sehr genau schauen müssen, was der Weg ist. Letzten Endes muss es um ein Angleichen der Hilfsleistungen gehen, und staatliche und nichtstaatliche Agenturen müssen zusammenarbeiten und nicht gegeneinander arbeiten. Das gilt nicht in einer Situation, wo wir eine Regierung haben, wie beispielsweise in Simbabwe, die sehr, sehr stark auf Repressionen setzt. Es soll kein Entweder-Oder geben, sondern es ist eine Frage der Angleichung entsprechender Strukturen. Ich würde gerne, auch wenn die Zeit nicht reicht, um nur annähernd alles zu beantworten, noch den Punkt der externen Faktoren aufnehmen. Ich gebe Ihnen Recht, auch wenn es für Sie klinisch nüchtern klingt, der externe Bereich spielt eine zentrale Rolle. Wir haben einige Staaten, Sie haben das zu Recht genannt, der Irak ist ein Beispiel, wo wir vor der Intervention gewiss nicht von einem fragilen Staat im klassischen Sinne haben sprechen können. Ich glaube auch, dass die Frage der Destabilisierung, ich habe das auch über die Nachbarschaftskonflikte schon deutlich gemacht, eine ziemlich gewichtige ist. Da bedarf es entsprechender Unterstützung. Es ist allerdings zum Teil möglich, dass man sich innerstaatlich, trotz eines ungünstigen Umfeldes entsprechend entwickelt. Das heißt, man muss natürlich die Selbstheilungskräfte in den Ländern in den Vordergrund rücken. Ich würde allerdings nicht sagen, und das ist wahrscheinlich der Unterschied zu Ihrer Wortmeldung, dass wir die Fragilität heute im maßgeblichen Sinne durch externe Faktoren erklären können. Es geht tatsächlich darum, ob sich innerstaatlich relevante Gruppen zusammenfinden können, um ein Zukunftsmodell für Entwicklung unter Vernachlässigung von Partikularinteressen entsprechend auszuarbeiten. Eine pure sozusagen Konzentration der Verursachung auf den externen Bereich würde uns, glaube ich, vollständig handlungsunfähig machen.

**Die Vorsitzende:** Sind irgendwelche wichtigen Fragen noch nicht beantwortet von den Kollegen?

**Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich hatte noch gefragt, ob es tatsächlich drei Jahrzehnte dauert, und welche Staaten es geschafft haben, da rauszukommen.



**Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.):** Ich hatte noch die Frage gestellt, wie Sie eigentlich das weltweite Drohnenprogramm einschätzen, ob das zur Stabilität oder eher zur Destabilisierung beiträgt.

**Prof. Dr. sc. pol. Tobias Debiel (Professor für Internationale Beziehungen/Außen- und Entwicklungspolitik, Universität Duisburg-Essen):** Die letzte Frage lässt sich sehr einfach beantworten. Aus meiner Sicht trägt das Drohnenprogramm definitiv nicht zur Stabilisierung bei, sondern in der Regel zur Destabilisierung. Es ist aber natürlich ein anderes Thema, da ich mich hier und heute primär den entwicklungspolitischen Herausforderungen widmen sollte. Ich habe eine sehr präzise Einstellung zur externen Intervention und den ganzen Fragen. Das habe ich aber aus Zeitgründen weggelassen. Wir haben, wenn wir uns das anschauen, weltweit natürlich schon einige staatliche Konsolidierungsprozesse, die erstaunlich sind. In den 80er Jahren hat sich Südamerika ganz maßgeblich konsolidiert. Wir haben über einen längeren Zeitraum Ghana als ein Land, was in Westafrika einen sehr guten Erfolgsweg gegangen ist, ohne dass man die Situation in diesem Land allzu sehr in rosa Farben aufzeichnen kann. Wir haben sicherlich auch in dem sehr konfliktgeplagten Westafrika zumindest eine Stabilisierung, aber keine Transformation, die zu irgendeiner Konsolidierung hinführe. Wir haben auch im früheren Jugoslawien sicherlich gerade, wenn es sozusagen eine Angliederungsperspektive gibt, in den letzten 15 Jahren Fortschritte gesehen. Man muss allerdings tatsächlich sagen, dass die Situation im subsaharischen Afrika nach wie vor in diesem Feld der staatlichen Institutionen zur Sorge Anlass gibt. Das heißt nicht, dass es dort nicht auch partikuläre Wachstumserfolge gibt. Aber diese Wachstumserfolge sind in der Regel nicht sozial inklusiv. Das ist aber fast ein neues Thema. Wir können zum Teil mit fragilen Staaten durchaus auch Wachstumserfolge erzielen. Es gibt andere Länder wie Pakistan, die nennenswerte Wachstumsraten haben. Die Frage aber, ob das sozial inklusiv ist und entsprechend auch in der Rechtsstaatlichkeit stattfindet, steht auf einem anderen Papier. Ein ganz wichtiges Thema, das wir jetzt sicherlich nicht mehr behandeln können. Danke für Ihr Interesse an meinen Ausführungen.

**Die Vorsitzende:** Vielen herzlichen Dank für die Beantwortung der Fragen. Somit kommen wir zur zweiten Runde und zum Themenblock 2:

## Teil 2

### Handlungskonzepte zur Politik gegenüber fragilen Staaten.

**Die Vorsitzende:** Zum zweiten Teil haben wir neben den Anwesenden auch eine Sachverständige, nämlich Frau Dr. Gabi Hesselbein, eingeladen, die noch nicht hier ist. Nichtsdestoweniger freuen wir uns über die zwei Vertreter der Durchführungsorganisationen, die ich vorhin schon begrüßt habe. Ich würde Ihnen dann auch gleich das Wort erteilen für Ihre Eingangstatements. Ladies first, also Frau Dr. Wieland Karimi.

**Dr. Almut Wieland-Karimi (Direktorin des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze, ZIF):** Herzlichen Dank für die Einladung. Ich freue mich, sprechen zu dürfen. Heute ist aus der Sicht des ZIF ein besonders wichtiger Tag, denn wir feiern in Deutschland erstmalig den „Tag des Peace-Keeper“, mit dem die zivilen Einsatzkräfte neben dem Militär und der Polizei für ihren Friedenseinsatz geehrt werden. Ich möchte mich mit meinem Beitrag auf das Thema „Fragile Staaten und Friedenseinsätze“ konzentrieren, aber ich bin natürlich gerne bereit, später auch zu anderen Themen Stellung zu nehmen. Ich möchte Ihnen meinen Beitrag in drei Teilen vorstellen, einmal grundsätzlich, was bedeutet fragile Staaten und Friedenseinsätze, dann die konkrete Frage, was machen Friedenseinsätze zur Stabilisierung fragiler Staaten und dann das Thema der Wirksamkeit durch einen umfassenden Ansatz oder durch Friedenseinsätze, was auch in der Fragerunde schon auftauchte. Zunächst grundsätzlich: Friedenseinsätze finden in aller Regel in fragilen Staaten oder Regionen statt, aber umgekehrt findet nicht in allen fragilen Staaten ein Friedenseinsatz statt. 2012 liefen in den weltweit 10 fragilsten Staaten 20 internationale Friedenseinsätze, darunter fünf in Somalia, drei in der Demokratischen Republik Kongo

und drei in Afghanistan. Aus unserer Sicht resultieren daraus verschiedene Ziele. So wird ein großer Fokus auf das präventive Handeln gelegt, Beispiele hierfür sind Syrien und Mali. Es gilt in diesen fragilen Staaten, präventiv zu handeln, so dass es nicht zu einer Situation kommt, wo nur noch ein Friedenseinsatz die Situation stabilisieren kann. Eigentlich ist ein Friedenseinsatz zu vermeiden. Dazu gibt es ein breites Instrumentarium von konfliktpräventiven Maßnahmen wie die Diplomatie, verschiedene Elemente der Entwicklungszusammenarbeit, zum Beispiel Maßnahmen zur Mediation, zur Unterstützung inklusiver Reformen und sicherlich auch die Kompetenz von Konflikttransformation im Umgang mit Konflikten, auch in der Zivilgesellschaft. Es folgt daraus, dass es darum gehen muss, effektive Friedenseinsätze in den Situationen durchzuführen, wo es keine Alternative gibt, und da ist die Hauptherausforderung, dass die Mandate, die die internationale Gemeinschaft den Friedenseinsätzen gibt, übereinstimmen müssen mit den Ressourcen, die die Internationale Gemeinschaft in diese Friedenseinsätze steckt. Da gibt es häufig einen Widerspruch zwischen dem, was ein Mandat fordert, häufig bis zu 50 Unterpunkte, und dem, was die Internationale Gemeinschaft bereit ist zu investieren. Das gilt für das Personal, die Militärpolizei und die Zivilgesellschaft, als auch für die finanziellen Ressourcen. Der umfassende Ansatz, über den wir schon gesprochen haben, muss weiter entwickelt werden und sicherlich auch das Primat des Zivilen weiter umgesetzt werden, was nicht zuletzt auch von den militärischen Akteuren gefordert wird. Wir wissen, dass in dem Konfliktzyklus an unterschiedlichen Stellen unterschiedliche Akteure zum Handeln kommen. Wenn es um die Bewältigung eines Aufstandes, eines bewaffneten Konfliktes geht, braucht man militärische Kräfte zum Sichern und Halten eines Raumes. Man braucht Polizei- und Militärausbilder, um die lokalen Strukturen zu stärken und vor allem die zivilen Expertinnen und Experten, die Diplomaten und die Entwicklungsfachkräfte. Was nützt uns ein Militäreinsatz, wenn danach nicht politische Lösungen und Friedensprozesse nachhaltig unterstützt werden? Dieses Primat der zivilen Ansätze, sowohl finanziell als auch personell, ist aus unserer Sicht zentral. Wichtig ist auch die nachhaltige Nachsorge nach Beendigung eines Friedenseinsatzes, wo es darum geht, dass die Mission gezielt mit anderen internationalen Organisationen wie z. B. entwicklungspolitische Organisationen, zusammenarbeitet. Das gilt auch für die lokalen Strukturen vor Ort, ob es die Zivilgesellschaft oder die lokale Regierung ist, hier muss es eine enge Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträgern geben. Die Verbindung zwischen peacekeeping, das heißt, überhaupt Frieden zu schaffen mit dem peacebuilding, also den nachhaltigen Aufbau einer Gesellschaft, muss weiter gestärkt werden. Da gibt es bereits einige Strukturen, aber auch einigen Nachholbedarf. Es wird häufig sehr viel investiert von internationalen Gemeinschaften, dann gibt es den Exit von einer Friedensmission und all die Dinge, die aufgebaut worden sind, werden nicht nachhaltig übergeben und von den lokalen Akteuren weitergeführt. Ein wichtiges Ziel aus meiner Sicht ist die Stärkung von regionalen Organisationen. Wenn man sich die Landkarten anschaut, wo die Fragilität oder vor allem fragile Staaten vorkommen, Herr Debil sagte es, ist es vor allem Afrika und zunehmend der Nahe und Mittlere Osten. Viel besser, als dass wir aus Europa von Deutschland dorthin gehen, ist, wenn diejenigen, die vor Ort tätig sind, also die lokalen Kapazitäten, die über bessere Sprachkenntnisse verfügen, die größere Ownership haben, dorthin gehen. Es ist auch wichtig, Organisationen wie die Afrikanische Union (AU) und die Arabische Liga dabei zu unterstützen, dass sie selber die Verantwortung in ihrer Region übernehmen können. Im UN-Sicherheitsrat, das Weltgremium für die Verantwortung für Frieden und Sicherheit auf der Welt, gibt es unter den fünf ständigen Mitgliedern immer öfter die Situation, dass sie sich nicht einigen können, keine Resolution erteilen, Syrien ist das dramatischste Beispiel. Es ist wichtig, dass Regionalorganisationen selber die Verantwortung übernehmen können, und da müssten wir sehr viel mehr investieren. Was sind die Einsatzkräfte im peacekeeping? Sie sind zivil, polizeilich, militärisch, und sie sind die peacebuilder. Die peacekeeper sind also die early peacebuilder, man könnte sie auch als die Handwerker von Frieden und Sicherheit beschreiben. Es gibt eine neue Sicherheitsratsresolution vom Januar diesen Jahres, die unter dem pakistanischen Vorsitz zustande gekommen ist. Die bekräftigt, dass man sogenannte multidimensionale Friedenseinsätze mit den verschiedenen Elementen braucht. Die bestätigt auch, dass wir das Augenmerk nicht nur auf Friedensschaffen, also das sogenannte peacemaking, legen müssen, sondern auch auf die Friedensbewahrung, das peacekeeping, und auf den nachhaltige Friedensaufbau, also das

peacebuilding, im direkten Zusammenhang mit Entwicklung. Friedenseinsätze können auch ein Mittel sein, um die Entwicklung in fragilen Staaten zu koordinieren, häufig gibt es keine Alternativen. Ein konkretes Beispiel wie Afghanistan, wo es einen großen Militäreinsatz gibt und nur sehr kleine politische Missionen, wie die UNAMA oder EUPOL, und da ist immer die Frage, wer koordiniert all diese Aktivitäten. Friedenseinsätze können eine Schlüsselrolle bei der Stabilisierung sein, und es gibt eine Zahl, dass die Wahrscheinlichkeit neuer gewalttätiger Auseinandersetzungen in Post Konflikt-Gesellschaften durch die Präsenz von Friedenstruppen um 75 Prozent gesenkt werden kann. Das ist eine wichtige Zahl. Im Vergleich zu anderen Instrumenten, oder vielmehr in Ermangelung anderer Instrumente, wie man mit gewalttätigen Konflikten in fragilen Staaten umgeht, sind sicherlich Friedenseinsätze eine sehr kosteneffiziente Maßnahme. Der UN-Generalsekretär hat gesagt, dass es sich bei den Friedenseinsätzen um die kosteneffizienteste Investition handeln würde, was man zur Stabilisierung machen kann. Das jährliche Budget für die Friedenseinsätze der UN beträgt 7 Mrd. US-Dollar und damit 0,4 Prozent der weltweiten Militärausgaben. Eine andere Zahl zum Vergleich: Die Zuwendungen der Open Society Foundation, der Bill und Melinda Gates Foundation und der Ford Foundation im Jahr betragen zusammen genommen 50 Prozent des gesamten UN-peacekeeping-Budgets. Im Gesamtkontext gesehen, mit der wachsenden Bedeutung von fragiler Staatlichkeit sind Friedenseinsätze tatsächlich noch nicht adäquat finanziert. Der Erfolg von Friedenseinsätzen hängt ganz klar von verschiedenen Faktoren ab, einmal der fortgesetzten Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft durch klare glaubwürdige und erreichbare Mandate. Wichtig ist weiterhin die effektive Kommunikation mit den Interessensvertretern im Gastland, also denjenigen vor Ort in den fragilen Staaten, die die Verantwortung übernehmen, ob es staatliche Akteure oder auch die Zivilgemeinschaft sind, vor allem auch mit einer personellen und logistischen Ausstattung. Man darf nicht alle fragilen Staaten über einen Kamm scheren, insofern bietet auch das neue BMZ-Konzept hier einen guten Ansatz, indem es die Staaten in Untergruppen aufteilt und dort bestimmte Gemeinsamkeiten feststellt. Wir brauchen für jeden einzelnen Staat eine Strategie bzw. eine exemplarische Handlungsempfehlung, und insofern sollte die Priorität im Vordergrund stehen, nicht für alle dasselbe Konzept zu entwickeln. In der Post-Millennium-Development-Goals-Entwicklungsagenda soll der Bereich Frieden und Sicherheit angemessen verankert werden. Deshalb ist zu begrüßen, dass in dem letzten Bericht des high level panel of eminent persons, wie das so schön heißt, das Thema der Stabilisierung friedfertiger Gesellschaften als eines von fünf Zielen genannt wird. Wir müssen uns darauf einstellen, uns um den Nahen und Mittleren Osten zu kümmern, da es in unserer direkten Nachbarschaft ist. Dort wird es viele fragile Staaten in der Zukunft geben. Ich befürchte auch in direkter Kombination mit Gewalt, und es ist empfehlenswert, alles, was im Rahmen unserer Möglichkeiten steht, präventiv zu tun, damit wir nicht vor einem Scherbenhaufen stehen, wie das jetzt in Syrien der Fall ist.

**Wolfgang Heinrich (Brot für die Welt):** Danke für die Einladung, hier eine Stellungnahme auf der Grundlage der Erfahrungen einer Nichtregierungsorganisation, eines kirchlichen Hilfswerkes, zu der Arbeit in solchen fragilen Situationen abzugeben. Um aufzuzeigen, vor welchem Hintergrund ich spreche, ein paar Anmerkungen zu Brot für die Welt und dem Evangelischen Entwicklungsdienst. Wir fördern Projekte und Programme von lokalen Organisationen, das heißt, wir führen keine eigenen Projekte durch, sondern die Planung und Durchführung der Projekte liegt in der Verantwortung von lokalen Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen. Die Mittel, die uns dabei zur Verfügung stehen, sind die finanzielle Unterstützung von Projekten und Programmen unserer Partnerorganisationen. Das sind zur Zeit etwas über 1.000 Organisationen in 90 Ländern. Hinzu kommen die Vermittlung von Fachkräften, zu denen auch Friedensfachkräfte aus dem Programm des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) gehören, die Begleitung von langjährigen Prozessen durch Beratung und Unterstützung und auch die gemeinsame Lobbyarbeit auf nationalen Ebenen in den Partnerländern, in Deutschland, aber auch auf den internationalen Ebenen, gegenüber der Europäischen Union, der UN und anderen internationalen Einrichtungen. Darum möchte ich den Akzent, unter dem ich meine Stellungnahme abgebe, leicht ändern zu dem Thema Entwicklungszusammenarbeit *in* fragilen Staaten, nicht *mit* fragilen Staaten. Die überwiegende Zahl der gegen-

wärtig gewaltsam ausgetragenen Konflikte sind innergesellschaftliche Konflikte. Sie hinterlassen in der Regel stark traumatisierte und tief gespaltene Gesellschaften. Damit ist die konstitutive Grundlage von Staatlichkeit, nämlich die ethische Idee einer nationalen Gemeinschaft anzugehören, häufig erodiert, oder wie im Fall Somalias völlig zerstört. Diese ethische Idee einer nationalen Gemeinschaft anzugehören, ist dadurch charakterisiert, wie der russische Politikwissenschaftler D.A. Rustow es formulierte, „die überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung weder Zweifel noch Vorbehalte dagegen hat, der politischen Gemeinschaft eines Staates anzugehören, und anerkennt, dass die Institutionen dieses Staates nach einem überwiegend akzeptierten Regelwerk handeln“. Natürlich gibt es innerhalb dieser nationalen Gemeinschaften immer Differenzierungen von unterschiedlichen Gruppen, etwa nach religiösen, ethnischen oder sozialen Gesichtspunkten. Diese Differenzierungen führen aber nicht notwendigerweise zu einer grundsätzlichen Infragestellung der politischen Gemeinschaft an sich. Durch die Zahlen des Konfliktbarometers des Heidelberger Instituts für internationale Konfliktforschung wird beispielsweise deutlich, dass die meisten pluralen Gesellschaften keine Kriege führen, sondern sie sind in der Lage, ihre Probleme und Konflikte konstruktiv ohne Anwendung von Gewalt auszutragen. In der Diskussion über fragile Staaten wird häufig die mangelnde Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen in den Vordergrund gestellt. Dieser zentrale Stellenwert, der zentrale Blick auf die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen führt häufig dazu, dass in Lösungsansätzen dieses auch als eine Ursache von staatlicher Fragilität definiert oder wahrgenommen wird. Nach unserer Erfahrung ist aber die mangelnde Leistungsfähigkeit von staatlichen Institutionen eher ein Symptom staatlicher Fragilität als die Ursache. Die Ursache ist nach unserer Erfahrung eben ein fehlender gesellschaftlicher Grundkonsens über die Natur des Staates, die Prinzipien der Herrschaft und die Regeln der Herrschaftsausübung, um Regierungshandeln die erforderliche Legitimität zu verleihen. Das Fehlen eines solchen gesellschaftlichen Grundkonsenses hat viele Ursachen. Der äthiopische Autor Leenco Lata hat 2004 in einem Aufsatz darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt der De-Kolonisierung die meisten Staaten in Afrika mit einer Negativdefinition angefangen haben. Man war sich einig darüber, wogegen man war, aber man hatte keine gemeinsamen Zukunftsvisionen und kein gemeinsames Verständnis, wofür man war. Das hatte zur Folge, wie zum Beispiel im Sudan, dass der erste Bürgerkrieg bereits vier Jahre nach der formellen Unabhängigkeit begann. Nur in sehr wenigen Fällen gelang es nach der Unabhängigkeit, einen tragfähigen gesellschaftlichen Grundkonsens, eben diese ethische Idee einer nationalen Gemeinschaft anzugehören, zu entwickeln. Wir begrüßen es daher sehr, dass das BMZ in seinem Strategiepapier Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt im Jahre 2013 die Akzente deutlich verschoben hat und Staatsaufbau eng in den Zusammenhang mit konstruktiven staat-gesellschaftlichen Beziehungen gestellt hat. Damit hat das BMZ auch die Diskussion in Busan und den new deal über den Umgang mit fragilen Staaten aufgenommen. Im Zentrum des Umgangs mit fragilen Staaten muss daher nach unserer Erfahrung die Entwicklung eben dieses gesellschaftlichen Grundkonsenses stehen. Der Aufbau von Gesellschaft ist im Kern ein interner Prozess, der von außen allenfalls mit sehr großer Umsicht und einem intelligenten Mix aus staatlichem Handeln und dem Handeln von zivilgesellschaftlichen Akteuren gestützt und gefördert werden kann. Diese Aufgabe ist auch mit einer Reihe von Risiken verbunden. Staatliche Akteure können sich nur zum Schein darauf einlassen, Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen. Sie können versuchen, gesellschaftliche Kräfte zu manipulieren, zu instrumentalisieren oder gar zu kooptieren, oder sie können von einflussreichen internen oder externen Interessengruppen vereinnahmt sein und eher Partikularinteressen als das Gemeinwohl verfolgen. Zivilgesellschaftliche Kräfte sind kein homogener Block, auch da gibt es sehr große Unterschiede. Sie können in klientelistische Beziehungen mit partikularen Interessensgruppen eingebunden sein, sie können sich als unfähig erweisen, auftretende Interessenskonflikte konstruktiv miteinander auszutragen, was wir gerade in Nordafrika erleben, aber sie können auch abhängig von externen Akteuren sein und daher eher externe Agenden verfolgen als internen Gesellschaftsaufbau zu betreiben. Das Beispiel der Republik Somaliland zeigt aber das große Potential, das gerade in dem zivilgesellschaftlichen Engagement von Staatsaufbau und Gesellschaftsaufbau liegt. In der Republik Somaliland begannen Verhandlungen zwischen einem sehr breiten Spektrum gesellschaftlicher Vertreter im Jahre

1987, und im Kern stand die Frage, welchen Staat wollen wir eigentlich und wie und nach welchen Regeln soll dieser Staat funktionieren. Diese Verhandlungen führten dann 1994 zu der Gründung der Republik Somaliland, die zwar international nicht anerkannt ist, die aber in ihrer staatlichen Funktionalität und den Leistungen der staatlichen Organe für die Bevölkerung der Republik Somaliland – ich würde mal sagen - in Afrika Vorbildcharakter hat. Insofern hat Zivilgesellschaft ein sehr großes Potential, am Staatsaufbau mitzuwirken. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Eigenständigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure anerkannt wird, was sich in einem rechtlich und gesellschaftlich gesicherten Raum für zivilgesellschaftliches Handeln ausdrücken muss. Des Weiteren ist es erforderlich, dass externe Akteure sich auf die jeweils eigene zeitliche Dimension von solchen Prozessen einlassen. In der Republik Somaliland hat es etliche Jahre gedauert, bis ein Konsens erarbeitet war, der bis heute tragfähig ist. Gerade wenn Menschen durch die Erfahrung massiver Kriegsgewalt gegangen sind oder die Zersplitterung der Gesellschaft sehr lange bestanden hat, ist ein hohes Maß an Ausdauer und Geduld – und wie Herr Debiel sagte – Verlässlichkeit erforderlich. Schließlich ist es wichtig, dass sich externe Akteure auch auf Modelle und Verfahren einlassen, die vielleicht nicht unserem Verständnis eines funktionierenden Staates entsprechen. Bei uns etablierte und anerkannte Verfahren zur Konstituierung von Legitimität sind nicht notwendigerweise überall und zu jedem Zeitpunkt die richtigen Verfahren. Um den skizzierten Problemen mit der Entwicklungszusammenarbeit in Situationen der Fragilität umgehen zu können, ist es nach unserer Erfahrung wichtig, in Bündnissen und Netzwerken zu arbeiten. Das ist aus zwei Gründen so: Zum einen schützt dieses die externen Akteure davor, von Partikularinteressen vereinnahmt zu werden, und zum anderen ist das Aufbauen und Erhalten von Bündnissen und Netzwerken ein wichtiger Lern- und Erfahrungszusammenhang für das Entwickeln und Einüben von Formen der konstruktiven Konfliktaustragung. Darum arbeiten das katholische Hilfswerk MISEREOR und das evangelische Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst zum Beispiel in Nordost-Indien, einem Staat, in dem seit 1956 ein Kriegszustand besteht, mit einem breiten Netzwerk von über 200 zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen. Die haben es in den letzten sechs Jahren geschafft, das interne Gewaltniveau deutlich zu reduzieren. Unseres Erachtens verfügt Deutschland über besondere Potentiale, Konzepte für den Umgang mit Situationen von staatlicher Fragilität zu entwickeln. Dazu gehören zum einen die besondere Art der kritisch-konstruktiven Beziehungen zwischen staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren und der fortlaufende Dialog zwischen staatlichen Organen und Zivilgesellschaft. Die Erfahrung der Zusammenarbeit auf Augenhöhe sowohl im konzeptionell-strategischen Bereich wie zum Beispiel in der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) oder im operativen Bereich im Programm ZFD. Wichtig ist noch das Subsidiaritätsprinzip und die damit verbundene Anerkennung der Eigenständigkeit von gesellschaftlichen Kräften. Ich denke, damit haben wir gute Voraussetzungen, um die in der Problembeschreibung für diese Anhörung beschriebenen Defizite an operativen und erprobten Konzepten bearbeiten zu können.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank Frau Dr. Wieland-Karimi und Herr Heinrich für Ihre Ausführungen. Damit eröffne ich die Fragerunde, Frau Hendricks bitte. Bitte nennen Sie auch immer denjenigen, an den sich die Frage richtet.

**Abg. Dr. Barbara Hendricks (SPD):** Meine Frage richtet sich zunächst an Frau Wieland-Karimi. Sie haben über die Auswirkungen militärischer Intervention in fragilen Staaten gesprochen, und am Schluss Ihrer Ausführungen haben Sie auf die besondere Lage im Nahen und Mittleren Osten hingewiesen. Das können wir aktuell am Beispiel Syrien sehen, und noch wissen wir nicht, was in der nächsten Zeit zum Beispiel in den maghrebischen Staaten geschehen wird. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die Aussage der Bundesregierung, namentlich der Bundeskanzlerin, dass man Stabilität dadurch schaffen könne, dass man mehr Rüstungskompetenz in diese Länder bringe, also vereinfacht gesagt Rüstungsexporte betriebe? Wie können in fragilen Staaten positive Anreize für von innen getragene Demokratisierungsprozesse vonstatten gehen? Gibt es da positive Erfahrungen?

**Die Vorsitzende:** Frau Kollegin Pfeiffer von der Fraktion der CDU/CSU.

**Abg. Sibylle Pfeiffer (CDU/CSU):** Frau Wieland-Karimi, wenn ich Sie richtig verstanden habe, dann ist die Prävention in dem Zusammenhang die Wichtigste. Woran erkennen wir eigentlich, wann der späteste Zeitpunkt ist, um präventiv arbeiten zu können und Fragilität zu verhindern, und wer macht das? In dem Zusammenhang wäre es wichtig, und das ist meine Idee, bei der zivilen Krisenprävention auch mit vorhandenen staatlichen Strukturen zu arbeiten, um überhaupt eine Chance zu haben, erfolgreich zu arbeiten. Wir wissen, dass UN-Missionen nicht unbedingt erfolgreich sind, schon gar nicht was die AU angeht. Da haben wir nicht die besten Erfahrungen, wenn es um Konfliktverhütung und ähnliches geht. Wir wissen, dass die AU in dem Zusammenhang noch lange nicht genug ausgebildet ist und definitiv Unterstützung braucht. Also UN-Missionen, die von der AU geführt werden, sind nicht definitiv erfolgreich, nur weil sie von der AU geführt werden, sondern im Prinzip haben wir festgestellt, dass sie im Moment eher noch damit überfordert sind. Das ist eigentlich eine Katastrophe, weil wir sie eigentlich für solche Missionen haben. Ich denke hier an Mali, wo die Franzosen versuchen, einigermaßen Stabilität wiederherzustellen. Ich will nicht sagen, dass es Parallelen zu Afghanistan gibt, aber die Franzosen haben nicht geglaubt, dass sie bis jetzt da sein müssten. Insofern ist das immer ein Miteinander oder halt ein Gegeneinander. Herr Heinrich, sehen sie einen Trend, dass Staaten aus der Fragilität herauskommen, denn es gibt durchaus Beispiele. Oder gibt es mehr Staaten, die in die Fragilität hineinkommen, wie beispielsweise Myanmar? Wir hätten nie geglaubt, dass wir ein solches Land unter entwicklungspolitischer Sicht betrachten könnten. Da waren wir positiv überrascht. Worauf müssen wir uns politisch einrichten in der Zukunft? Bekommen wir mehr Fragilität auf der Welt und wenn ja, wie müssen wir sie angehen? Herr Heinrich, die Abwesenheit von Zivilgesellschaft bedeutet auch gleichzeitig den Weg in die Fragilität oder umgekehrt, habe ich das richtig verstanden? Ein Staat ist fragil, weil wir feststellen, dass die Zivilgesellschaft abwesend ist. Gibt es die Möglichkeit, über den Aufbau von Zivilgesellschaft zu einer relativen Stabilität zu kommen und somit auch zu akzeptablen staatlichen Strukturen?

**Die Vorsitzende:** Ich erteile nunmehr das Wort dem Kollegen Harald Leibrecht von der Fraktion der FDP.

**Abg. Harald Leibrecht (FDP):** In fragilen Staaten versagen meist die staatlichen Institutionen und wir als Entwicklungspolitiker müssen uns dann richtigerweise fragen, wer sind unsere Partner vor Ort. Sie alle haben dazu einiges gesagt und, wir alle haben unsere Erfahrungen in Ländern. Beispielsweise in Afghanistan, wo wir quasi mit staatlichen Organisationen oder Führungskräften reden, ich denke hier an warlords, die sich ihr eigenes kleines Imperium aufbauen, oftmals historisch begründet, weil sie Stämme sind, aber auch festgenagelt sind, weil diese Leute staatliche Institutionen sowieso nicht akzeptieren oder nur sehr gering. Wer sind dann unsere Partner? Wir können staatliche Entwicklung nicht von außen oktroyieren. Wir können zwar einiges bringen, aber letztendlich brauchen wir die Menschen vor Ort. Wer ist das? Könnten das die Eliten sein? Es gibt in den meisten Ländern Menschen, die durchaus eine Vorstellung davon haben, wie das Land in eine bessere Zukunft geführt werden kann. An die kommt man schlecht heran, und wenn man das schafft, haben sie nicht immer so den staatlichen Einfluss. Was würden Sie uns raten? Kann die deutsche Entwicklungszusammenarbeit umdenken und frühzeitig auf Konflikte einwirken, indem man beispielsweise Eliten früh fördert? Wir haben unsere politischen Stiftungen, die in diesem Bereich sehr viel machen. Manchmal habe ich das Gefühl, die machen einen tollen Job, dann kommt aber der Konflikt und wir sitzen wieder etwas ratlos da. Frau Wieland-Karimi, wie sehen Sie das Thema vernetzte Sicherheit? Wir haben in Afghanistan die sogenannte Zivilmilitärische Zusammenarbeit. Wir wollen eine Region stützen, die aus einem Konflikt kommt und sehr fragil ist, wir wollen für Sicherheit sorgen, indem auch Militär vor Ort ist. Parallel dazu muss aber der zivile Aufbau und die Einbindung der Menschen laufen. Wir können nicht sagen, wir schicken Militär hin, dann ist Ruhe, dann rückt das Militär ab, und wir fangen mit dem zivilen Aufbau an. Das funktioniert nicht. Aber wie sehen Sie insgesamt diesen Ansatz, den wir befürworten?

**Die Vorsitzende:** Herr Movassat von der Fraktion DIE LINKE. hat nun die Möglichkeit, seine Fragen zu stellen.

**Abg. Niema Movassat (DIE LINKE.):** Ich glaube, es muss klar sein, dass die fragilen Staaten souverän sind, und dass Unterstützungen und Maßnahmen, die stattfinden, nicht vorbeigehen sollten an denen, die dort das Sagen haben, weil das neokoloniale Strukturen fördern würde. Haiti ist ein Negativbeispiel. Eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen pumpen dort viel Geld rein, arbeiten aber im Prinzip an der Regierung vorbei. Man sieht dadurch keinen Fortschritt. Die Frage an beide Fachleute, wie kann man verhindern, dass externe Akteure wie NGOs, aber auch staatliche Entwicklungsorganisationen oder Stiftungen, Parallelstrukturen am existierenden Staat vorbei aufbauen? Denn es müssen ja Maßnahmen ergriffen werden, um den jeweiligen Staat zu stabilisieren, die Fragilität zu beenden und einen Beitrag zu leisten für die Menschen vor Ort. Wie sehen Sie das Konzept der sektoralen Budgethilfe, sehen Sie das in dem Zusammenhang als Möglichkeit, dem Staat eine Souveränität zu lassen in der Verteilung der Gelder? Herr Heinrich, im BMZ-Strategiepapier Entwicklung für Frieden und Sicherheit und auch in den Leitlinien des BMZ, AA und BMVG für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten wird immer wieder ein sehr bedrohliches Bild fragiler Staatlichkeit gezeichnet. Wie bewerten Sie die bisherigen Lösungsstrategien der Bundesregierung, die Schwerpunktsetzung zwischen zivilen und militärischen Ansätzen, und sind aus Ihrer Sicht die zivilen Ansätze ausreichend? Es gab schon die Frage zum Rüstungsexport in den Nahen Osten. Deutschland ist drittgrößter Rüstungsexporteur von Kleinwaffen. Welche Auswirkungen haben solche Waffenlieferungen auf fragile Regionen in der Welt? Frau Wieland-Karimi, Sie hatten in ihrem Beitrag gesagt, dass die regionale Organisation gestärkt werden soll. Das finde ich im Bereich Verhandlungsmandate, Mediation etc. richtig, weil die näher dran sind. Wie sehen Sie das für die Frage von Militäreinsätzen ohne UN-Mandat, denn diese Kompetenz haben regionale Organisationen nicht, also nur die UN. Wie weit würden sie die Kompetenz der regionalen Organisation sehen?

**Die Vorsitzende:** Und schließlich noch Frau Ute Koczy von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

**Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Eine Anhörung zu fragilen Staaten hat natürlich auch immer den Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit, und ich hätte gerne von beiden Sachverständigen noch einmal gehört, welche Bedeutung soll in der Entwicklungszusammenarbeit die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten einnehmen. Vielleicht können Sie das noch einmal bewerten. Ich bin dankbar, dass Frau Dr. Wieland-Karimi noch einmal einen Blick auf den heutigen Tag des Peace-Keepers gelenkt hat und auch noch einmal auf die Frage der Nachsorge, also des keepings. Ich halte das für sehr wichtig und frage auch deswegen noch einmal in Richtung Afghanistan: Sind wir nicht gerade dabei, dieses keeping in Afghanistan zu versäumen, und rutscht uns hier nicht wieder etwas weg, weil in dem Augenblick, wo das Militär abzieht, die Aufmerksamkeit abzieht? Das ist eins der großen Probleme der zivilen Krisenprävention und des Umgangs mit Friedensdimensionen. Es gelingt uns nicht, die richtige Aufmerksamkeit und die politische Bedeutung zu gewinnen, so dass zu wenig getan wird. Noch eine Frage zur Kontraproduktivität durch Rüstungsexporte, aber auch durch andere Maßnahmen. Für mich stehen kontraproduktive Maßnahmen und Kohärenz in einem weiten Spannungsfeld. Es wird auf der einen Seite viel getan, um diese Staaten weiter instabil zu halten, aber auf der anderen Seite wird viel zu wenig getan, um überhaupt kohärente Ansätze zu haben. Entwicklungszusammenarbeit alleine wird es wohl nicht richten, da muss man mehrheitlich dran arbeiten. Wie sieht es in dem Setting aus, damit die internationale Gebergemeinschaft kohärent, abgestimmt und geberkoordiniert handeln kann? Läuft das innerhalb der deutschen, auf EU- und auf UN-Ebene? Das bitte ich um eine Bewertung. Mali hat so eine Art Fassadendemokratie. Man hat gedacht, dort wäre alles super bzw. auf einem guten Weg. Jetzt gibt es dort als Dauerthema die Etablierung von terroristischen Guerillagruppen, und wir wissen nicht, wie es weitergeht. Was ist da aus Ihrer Sicht falsch gelaufen? Sehen Sie ähnliche Länder, wo wir auch glauben, es läuft ganz gut, und es warnen aber die Experten, dass etwas



fehl läuft? Die Absorptionsfähigkeit in den fragilen Staaten kam mir ein bisschen zu kurz, da wir auch über Handlungskonzepte reden. Prof. Debiel hat darauf noch einmal hingewiesen, wie komplex die Situation ist. Für mich bleibt von dieser Anhörung hängen, dass wir eigentlich gar nicht fähig sind, von hier aus richtig zu erfassen, wie die Situation vor Ort ist. Wir gehen mit unserem Muster dorthin und legen dieses Muster sozusagen über alle Länder, aber wir bräuchten sehr differenzierte Handlungsorientierungen. Was können Sie uns da auf dem Weg mitgeben? Gibt es eine Bewegung, die darauf hinweist, dass wir uns diese Länder wirklich genau und anders anschauen?

**Die Vorsitzende:** Wir sind am Ende unserer Fragerunde. Ich begrüße jetzt noch Frau Dr. Hesselbein. Ich schlage vor, erst die jetzt aufgetakelten Fragen zu beantworten und dann Frau Hesselbein das Wort zu geben für ihr Statement.

**Dr. Almut Wieland-Karimi (Direktorin des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze, ZIF):** Keine einfachen Fragen, und es gibt auch keine einfachen Antworten. Viele der Dinge, die in den unterschiedlichsten Fragen zur Sprache kamen, zielen auf eine Grauzone ab, die sich bei der Beantwortung zeigen wird. Frau Hendricks, wenn es um die Rüstungsexportfrage geht, ist das so eine Grauzone. Grundsätzlich ist es wichtig, souveräne Staaten zu befähigen, dass sie ihr Gewaltmonopol ausüben können. Dazu benötigen sie gewisse militärische und polizeiliche Fähigkeiten, zum Teil auch Dinge, die durch Rüstungsexporte in ein Land kommen. Es ist jetzt die Grauzone, wer bewertet, ob ein Staat tatsächlich Verantwortung gegenüber seinen Bürgern, also dieses Gewaltmonopol ausüben kann, sodass wir in dieses Land Waffen exportieren können. Wenn wir uns anschauen, wer diese Gewalt in den fragilen Staaten, in denen es Gewalt gibt, ausübt und ob es staatliche Akteure, wie das Militär oder die Polizei, sind? Oder gerät es in die Hände von sogenannten nichtstaatlichen Akteuren? Können wir das kontrollieren? Können wir sicherstellen, wenn wir exportieren, dass diese Waffen nur in die Hände derjenigen geraten, die tatsächlich für ihre Bürger und Bürgerinnen Sicherheit herstellen? Insofern gibt es kein klares „ja“ oder „nein“. Unsere Verantwortung ist, alles zu tun um sicherzustellen, dass Waffen nur an Länder geliefert werden, die sich tatsächlich verantwortungsvoll um ihre Bürger kümmern. Damit ist auch die ganze ethische Diskussion um die Verantwortung des Schutzes verbunden, also Responsibility to Protect. Das würde ich gerne verbinden mit der Frage, die Herr Movassat gestellt hat. Staaten sind grundsätzlich souverän. Nehmen wir den Fall Syrien. Was machen wir, wenn ein gewählter Präsident in einem Land einer der wesentlichen Pfeiler für die staatliche Obhut, nämlich die Gewährleistung der Sicherheit seiner eigenen Bürgerinnen und Bürger, nicht wahrnimmt bzw. das Gegenteil davon tut? Das heißt, statt seine eigenen Bürger zu beschützen, werden sie bedroht oder umgebracht. Wer entscheidet das? Das ist meine Einschätzung. Aber Menschen in Syrien sehen das teilweise anders. Wer ist die letztendliche Institution? Wir haben meines Erachtens nur eine Institution auf der Welt, die das tun kann, nämlich die Vereinten Nationen. Das ist die einzige Organisation, wo alle Länder Mitgliedstaaten sind. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann sich aber nicht einigen. Die Antwort ist tatsächlich schwierig, ja grundsätzlich zum souveränen Staat, aber die internationale Gemeinschaft hat eine Verantwortung, die Menschen in Ländern zu schützen, wenn es die jeweilige Regierung nicht tut bzw. massiv dagegen verstößt. Syrien ist ein souveräner Staat, aber Menschen werden umgebracht. Wer ist überhaupt in der Lage, in so einem Land wie Syrien die Waffenlieferungen zu kontrollieren, wenn es nicht einmal ein Mandat gibt für eine Mission, die diesen Auftrag umsetzen könnte. Frau Pfeiffer, Prävention aus meiner Sicht. Wenn wir diesen Modus von einer immer zu späten Reaktion auf Prävention umlegen könnten, dann wären wir einen großen Schritt weiter. Ich glaube, wir haben die Erkenntnisse. Wir haben in Syrien gewusst, dass es schwierig ist; wir haben in Mali gewusst, dass es schwierig ist; von Afghanistan haben wir vor dem 11. September gewusst, dass dort die Taliban sind und Al Qaida Fuß gefasst hat. Aber es war für uns nicht relevant, weil es keine direkte Sicherheitsbedrohung gab, also sind wir nicht tätig geworden. Die UN muss robusten Einsätzen ein Mandat erteilen. Ich glaube, dass wir Erkenntnisse darüber haben, wo Prävention nötig wäre, wo eine zunehmende Fragilität ist, verbunden mit Gewalt und bewaffneten Auseinandersetzungen. Daran mangelt es nicht. Wir haben genug Akteure vor Ort. Die Frage ist, wie können wir das

umsetzen. Haben wir die Ressourcen dafür, und wollen wir das, das ist der zentrale Punkt. Wir sprechen über die fragile Staatlichkeit, aber wo steht das auf unserer politischen Agenda? Steht das weit oben, dass wir uns um das Thema fragile Staatlichkeit oder Prävention kümmern wollen? Wenn wir diesen Modus umlegen könnten, wären wir einen großen Schritt weiter. Derzeit reagieren wir, wenn es zu spät ist und nehmen das Instrumentarium, was wir schon haben. Aber wir haben kein grundsätzliches Umdenken, vorher einzuschreiten. Wir hätten viele Möglichkeiten. Es muss kein Militäreinsatz sein, denn die Entwicklungszusammenarbeit hat ein breites Instrumentarium, was durchaus viele Erfolge aufzuweisen hat. Zur Frage der Afrikanischen Union: Die sind noch nicht genug ausgebildet, aber da ist die Bereitschaft, Verantwortung für Sicherheit und Frieden in der eigenen Region zu übernehmen. Das ist der entscheidende Punkt. Wir müssen einen Schwerpunkt setzen, diese regionale Organisation weiter zu unterstützen. Wer sind die Partner? In der Zusammenarbeit mit den warlords gibt es auch ein Dilemma. Man braucht diese frühzeitige Friedensdividende. Insofern stellt man warlords mit Geldmitteln und anderen Dingen ruhig, damit es eine Friedensdividende auch für die Bevölkerung gibt. Keinen bewaffneten Konflikt mehr in der frühen Situation in dem Land. Langfristig ist das keine Strategie, um Frieden zu schaffen. Das ist eine Gratwanderung, die wir immer ausbalancieren müssen. Der Begriff „Umfassender Ansatz“ ist aus meiner Sicht ein besserer Begriff als „Vernetzte Sicherheit“. Der ist doch mittlerweile recht vergiftet. Hier ist es besser, etwas so zu übernehmen wie es aus dem internationalen Kontext kommt, also comprehensive approach. Genau dieser ist aus meiner Sicht alternativlos. Alle Akteure, die da beteiligt sind, sehen das auch so. Da müssen wir aber noch bessere Mechanismen finden der Zusammenarbeit und der Schnittstellen. Über das Thema Souveränität und Militäreinsätze habe ich gesprochen. Grundsätzlich natürlich keine Militäreinsätze ohne UN-Mandat. Ich sehe auch nicht, dass es eine Chance gibt in der nächsten Zukunft, dass es eine Reform des Sicherheitsrates gibt. Insofern werden wir viele Situationen wie in Syrien haben, wo einfach die Internationale Gemeinschaft nicht agieren kann. Frau Koczy, die Nachsorge ist zentral. Ich glaube, dass der Abzug in Afghanistan auch Chancen bietet. Ich glaube, dass die öffentliche Aufmerksamkeit für ein Land sehr schwierig ist, was versucht, langfristig Institutionen aufzubauen. Ein großer „Feind“ derjenigen, die nicht in den Friedensprozess integriert sind, also die Taliban und ähnliches, fallen dann weg. Es könnte eine Chance sein, dass weniger Mittel in das Land fließen, weil die Absorptionskräfte einfach so nicht vorhanden sind. Es ist wichtig, dass wir das, was wir versprochen haben, nämlich ein mittel- und langfristiges Engagement vor allem im entwicklungspolitischen Bereich die Stärkung der zivilen Mittel, auch umsetzen. Für die nächsten Jahre ist es so angedacht und versprochen und auch so geplant. Unsere Aufgabe ist es, das immer wieder einzufordern.

**Wolfgang Heinrich (Brot für die Welt):** Ich werde nicht alle Fragen beantworten, auf einige möchte ich aber gerne eingehen. Zu der Frage von Frau Roth, kann man positive Anreize für Demokratisierungsprozesse geben? Meiner Erfahrung nach ja. Die Bundesregierung hat es gut demonstriert in Kenia im Übergang von der Ein-Parteien-Herrschaft der KANU zu einer Mehr-Parteien-Demokratie. Dort hat die Bundesregierung eine sehr interessante Mischung aus Diplomatie, also diplomatische Kontakte mit der Regierung, dann auch Kontakte zwischen dem Bundestag und dem kenianischen Parlament und die Förderung von zivilgesellschaftlichen Initiativen durch die kirchlichen Hilfswerke und politischen Stiftungen erreicht. So wird genau die Diskussion über die Demokratisierung und Mehrparteiensysteme in Kenia vorangetrieben. Auch wenn es nicht völlig ohne Probleme abging, aber im Vergleich zum Gewaltniveau in anderen Ländern steht Kenia doch relativ gut da, hat man es von der schwierigen Transformation der Ein-Parteien-Herrschaft zur Mehr-Parteien-Herrschaft geschafft. Zur Frage Indikatoren zur Entstehung von Fragilität: Da stimme ich Frau Pfeiffer zu. Die Abwesenheit von zivilgesellschaftlichem Engagement ist ein Indikator dafür, dass ein Staat in die Fragilität abrutscht. Der äthiopische Wirtschaftswissenschaftler Fantu Cheru hat Anfang der 90er Jahre eine Studie gemacht über solche Prozesse der Fragilisierung, und er hat darauf hingewiesen, dass man in all diesen Fällen die sogenannte Exit-Option beobachten kann. Gesellschaftliche Akteure, aber auch Unternehmen ziehen sich aus der aktiven Beteiligung an politischen Prozessen zurück, nehmen sozusagen den Notausgang, was aus Cherus Sicht ein klarer Hinweis darauf ist, dass

hier etwas schiefzugehen droht. Wir müssen wesentlich sensibler werden, genau solche Prozesse der Exit-Option zu beobachten. Ich vermute, dass wir es zunehmend mit Situationen der Fragilität zu tun haben. Das hängt auch daran, dass Zivilgesellschaft und politische Kräfte inzwischen ganz andere Mechanismen und Instrumente für Mobilisierung und Organisation haben und natürlich eine sehr viel bewusstere Diskussion über den Staat, das Wesen des Staates und seine Regeln und Normen stattfindet. Das führt notwendigerweise zu innergesellschaftlichen Konflikten. Wer kann Partner in solchen Situationen sein? Ich denke, wir müssen sehr aufpassen, dass wir nicht Entweder/Oder-Kategorien anwenden, sondern es geht darum, einerseits Staat aufzubauen, aber andererseits auch Gesellschaft aufzubauen. Auch da gibt es ein sehr positives Beispiel. Während des Bürgerkrieges im Sudan fanden einmal auf der politischen Ebene die politischen Verhandlungen zwischen den warlords, also der Regierung und der SPLM statt. Gleichzeitig haben die norwegische und die Bundesregierung einen sehr breiten zivilgesellschaftlichen Prozess unterstützt, der unter Einschluss von südsudanesischen und nordsudanesischen zivilgesellschaftlichen Akteuren parallel zu den politischen Verhandlungen genau die Themen diskutiert hat, die für die Gesellschaft im Sudan wichtig sind. Dieses hat dazu geführt, dass ein Friedensvertrag zustande kam, der in sehr weiten Teilen auch die Anliegen der Zivilgesellschaft gespiegelt hat. Der Fehler, der dann gemacht wurde, dass sich nach Unterzeichnung des Friedensvertrages 2005, die Staatenwelt wieder exklusiv auf die Zusammenarbeit mit den beiden Regierungen, nämlich der SPLM-Regierung im Süden und der Sudanesischen Regierung im Norden eingelassen und diese ganze zivilgesellschaftliche Bühne ausgeblendet hat, sodass bei der Umsetzung des Friedensvertrages genau dieses zivilgesellschaftliche Engagement weggebrochen ist. Die Frage nach der staatlichen Souveränität ist eine sehr problematische Frage. Es ist auch keine neue Frage. Die Südkommission unter Julius Nyerere, die parallel zu der Brandt-Kommission gearbeitet hat, hat genau darüber reflektiert und klare Grenzen der Souveränität aufgezeigt. Diese Grenzen der staatlichen Souveränität sind aufgegriffen worden in dem Bericht „Responsibility to Protect“. Der Fehler, der unsererseits gemacht wurde ist, dass wir uns sehr intensiv mit der „Responsibility to Intervene“ auseinandergesetzt haben. Es findet meines Wissens nirgendwo eine solide und fundierte Diskussion über die „Responsibility to Prevent“ statt. Die ist meines Erachtens dringend überfällig. Da müssten wir mehr tun. Zur Frage, ob die Lösungsansätze in den bisherigen Konzepten ausreichend sind: Nein, die sind nicht ausreichend. Erstens sind sie sehr stark auf die formalen Kriterien von Staatlichkeit konzentriert und zweitens ist das Potential gerade für ziviles Engagement bei weitem nicht ausgeschöpft.

**Die Vorsitzende:** Wenn noch Fragen an Frau Dr. Hesselbein sind, stellen Sie diese bitte jetzt. Frau Dr. Hesselbein wird sie im Rahmen ihres kurzen Vortrages beantworten.

**Abg. Stefan Rebmann (SPD):** Was sind aus Ihrer Sicht in Ihrem Bericht die vier Grundannahmen, die Sie haben? Was wäre Ihr konkreter Vorschlag an die Politik, um diese vier Grundprobleme, die sie beschreiben, angehen zu können?

**Abg. Niema Movassat (DIE LINKE.):** Sie schreiben in Ihrem Handlungskonzept sinngemäß, dass internationale Akteure nur stabilisierend einwirken können, wenn sie mit vorhandenen Eliten kooperieren, auch wenn die Handlungsweise dieser Akteure unseren Vorstellungen von guter Regierungsführung, Transparenz und Demokratie nicht entsprechen. Wie sehen Sie das im Verhältnis zur Frage Good Governance, wie steht das zu den politischen Bedingungen von Unterstützungsmaßnahmen?

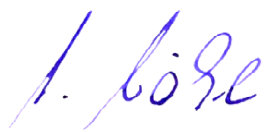
**Dr. Gabi Hesselbein (Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Crisis States Research Centre und Mitarbeiterin am Department of International Development an der London School of Economics):** Da Sie mein Papier gelesen haben, möchte ich mich kurz auf die Hauptpunkte konzentrieren und versuchen, auf Ihre Fragen einzugehen. Wir haben uns an der London School of Economics mit vielen internationalen Partnern mit der Frage von fragilen Staaten und Krisenstaaten auseinandergesetzt und sind auf eine Reihe von Problemen gestoßen, die in aller Regel nicht an den großen Runden Tischen der Entwicklungszusammenarbeit oder im

Land vor Ort tatsächlich behandelt werden. Das erste große Problem ist die Frage des Gewaltmonopols des Staates. Sie hatten darüber schon diskutiert. Der Ansatzpunkt, dass ohne den UN-Sicherheitsrat eine internationale Intervention nicht passieren sollte, ist gesagt worden. Das ist aber sehr weit von der Realität in fragilen Staaten entfernt. Selbst wenn die UN engagiert ist, wie beispielsweise in der Demokratischen Republik Kongo, heißt das noch lange nicht, dass das Gewaltmonopol des Staates wieder hergestellt wird. Stattdessen sind eine ganze Reihe von warlords aktiv, und die Internationale Gemeinschaft hat neben und parallel zu der Struktur der Vereinten Nationen eine Reihe von Interventionsmöglichkeiten, die in der Regel unter dem Begriff „Sicherheitssektor-Reform“ vonstatten gehen, mal mit mehr, aber auch oft mit weniger überzeugenden Resultaten. Der zweite Punkt, der mir wichtig ist, ist die Frage der Kontrolle des Territoriums. Sie haben beispielsweise Mali angesprochen. Für mich ist das nichts Neues, dass man Mali samt Territorium nicht kontrollieren kann. Das ist seit Jahrzehnten der Fall und das Problem ist, dass Staaten in der Regel nicht plötzlich im Jahre 2013 oder 2014, wie kürzlich eine Konferenz vorausgesagt hat für Afghanistan, in die Fragilität stürzen. Das sind politische Parolen, das hat mit Beobachtung überhaupt nichts zu tun. Die Tatsache, dass ein fragiler Staat sein Territorium nicht kontrollieren kann, weder die Außengrenzen, noch die Zollkontrolle oder beispielsweise Sektoren wie Gesundheit, Bildung o.ä. anbieten kann, ist eine sehr weit zu beobachtende Tatsache in solchen Staaten, die wir untersucht haben. Sehr eng damit verbunden ist, was mir sehr wichtig ist: In der allgemeinen Debatte der Entwicklungszusammenarbeit wird in der Regel komplett die ökonomische Situation der Staaten, die in Fragilität geraten, vergessen. Ich habe einige Literaturhinweise aufgeschrieben und Sie können sich weitergehend informieren. In aller Regel hat ein Staat eine Abwärtsentwicklung in den Regierungsfinanzen und nicht nur dort, sondern auch in den Exporteinnahmen, die spiegeln sich geradezu. Das läuft über 15 bis 30 Jahre, bevor es zum Ausbruch von Gewalt kommt. In unseren Augen ist ein fragiler Staat einer, der seine eigenen Existenzbedingungen nicht mehr reproduzieren kann. Wenn das so ist und der Staat nicht mehr in der Lage ist, Steuern einzutreiben oder die Wirtschaftsleistung so zu formalisieren, dass da ein finanzieller Austausch stattfindet zwischen Produktion und Produktivität und den Staatsfinanzen selber, dann muss das geändert werden. Das Problem ist, dass wir es in den meisten fragilen Staaten mit agrarischen Subsistenzgesellschaften zu tun haben. Die Menschen produzieren nicht wirklich oder nur ausnahmsweise für den Markt, sondern für sich selber. Wenn wir ganz Afrika betrachten, dann haben wir es mit einem Kontinent von Farmern zu tun, die sich nicht ernähren können. Eine Umstellung der wirtschaftlichen Struktur dieser Staaten ist unbedingt erforderlich, damit sie auf längere Sicht über sich selbst hinaus reproduzieren können und so etwas wie ein Staat werden können. Ein Staat, in dem alle Dienste sozusagen eingestellt sind, in dem die Leute nichts anderes mehr tun können, als sich auf ihre eigenen persönlichen oder kirchlichen Netzwerke zurückzuziehen oder mit Glück mit der einen oder anderen Nichtregierungsorganisation zusammenarbeiten, ist sehr schwer wieder aufbaubar. Deswegen haben wir es in fragilen Staaten damit zu tun, dass die politischen Entscheidungen ganz woanders getroffen werden und nicht im Parlament oder auf einer staatlichen Ebene mit einer Kontrolle durch Parlamentarier. Dann haben wir das, was wir institutionelle Multiplizität nennen, nämlich, dass entweder Kirchenführer oder warlords oder traditionelle Herrscher die tatsächlichen Entscheidungen treffen, wenn es um politische und ökonomische Entscheidungen geht, beispielsweise um Bodenzuteilungen. Das Problem bei der Wiedererrichtung des Gewaltmonopols des Staates besteht nicht nur darin, dass die Bevölkerung vor marodierenden Banden gesichert wird, das bedeutet auch, dass der Staat eine Hegemonie erzielen muss, die letztendlich sichert, dass die staatlich vereinbarten Regeln gelten und durchgesetzt werden und nicht etwa durch andere, wie durch warlords an der nächsten Straßensperre. Ich gehe nicht auf die Internationalen Organisationen ein, sondern versuche Ihre Frage zu beantworten. Ich hoffe, dass mit den vier Grundproblemen habe ich einigermaßen abgedeckt. Ihre Frage mit den warlords und den Akteuren, die weit entfernt sind von den Ansprüchen, die wir in aller Regel an Transparenz, Demokratie, Berechenbarkeit usw. haben. Die Lage ist so schwierig für eine betroffene Bevölkerung in einem fragilen Staat, der so marode ist, dass wirklich nichts mehr funktioniert, weil sie nicht in ein Ministerium gehen und erwarten können, dass dort ein Blatt Papier und ein Kugelschreiber vorhanden wären oder dass es Beamte gibt, die sowas wie Ordner oder

Computer hätten oder Wissen über die Zustände in ihrem Land. In dieser Situation von Fragilität tut es mir leid, aber ich kann mir überhaupt nicht vorstellen, wie man einen ganz großen, demokratischen, transparenten Prozess in Gang setzen will, wenn das Wissen und die Infrastruktur nicht da sind. Man muss erst einmal irgendwo anfangen. Deswegen sind meine Kollegen und ich vom Forschungszentrum der Ansicht, sie müssen bei den Leuten anfangen, die tatsächlich über Macht verfügen. Das Eigenartige ist, dass Sie nicht, wie beispielsweise in der Bundesrepublik von einer Gewaltenteilung ausgehen können, sondern das Gegenteil ist der Fall. Die Macht, die Gewalt liegt manchmal in einer Person, die sowohl ökonomische, militärische als auch politische Macht hat. Ohne die Leute, die tatsächlich die Fragilität dieser Staaten herbeiführen und unter Umständen ein Interesse daran haben, das fortzusetzen, wüsste ich nicht, wie man aus dieser Situation herauskommt. Ohne dass diese Leute eine Art von Konsens untereinander schaffen, mit dem sie sagen, also ein bestimmtes Mindestmaß an Ordnung und Sicherheit möchten wir wieder herstellen, wüsste ich auch nicht, wie man aus der Frage der Fragilität herauskommen kann. Das Interessante daran ist, völlig entgegen einer weit verbreiteten Meinung, dass Unternehmer, die eigentlich nichts mehr hassen als Steuern zu zahlen, in fragilen Staaten genau das Gegenteil erzählen. Sie würden es sehr begrüßen, wenn sie endlich, wie alle anderen auch, Steuern bezahlen könnten und nicht an jeder Straßenecke von irgendwelchen marodierenden Banden zur Kasse gebeten würden. Von daher ist das Potential derer, die eine gewisse Ordnung und damit die Rückkehr zu einer gewissen Staatlichkeit schaffen möchten, durchaus da. Das Hauptaugenmerk in meinen Augen liegt auf der Frage des Gewaltmonopols und der ökonomischen Umstrukturierung und auf der Frage, die staatliche Hegemonie wieder herzustellen, wie ich es geschrieben habe.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank, und dieser Dank gilt in erster Linie unseren Expertinnen und Experten für Ihre Bereitschaft zu kommen. Er gilt aber auch den Zuschauerinnen und Zuschauern auf der Tribüne, die diese spannende Öffentliche Anhörung aufmerksam verfolgt haben. Schließlich danke ich noch den Kolleginnen und Kollegen für ihre engagierte Teilnahme und beende nunmehr die Gemeinsame Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Unterausschusses Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit zum Thema „EZ mit fragilen Staaten“.

**Ende der Sitzung: 11.00 Uhr**



Dagmar G. Wöhrl, MdB  
**Vorsitzende**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. wirtschaftl.  
Zusammenarbeit u. Entwicklung  
  
Ausschussdrucksache  
17(19)499 d  
  
ÖA am 12. Juni 2013  
14. Juni 2013

### **Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten**

Gemeinsame öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“

12. Juni 2013, 09h00 bis 11h00 Uhr

Ich danke Ihnen für die Einladung, in der heutigen öffentlichen Sitzung zu dem Thema „Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten“ auf der Grundlage der Erfahrungen eines kirchlichen Hilfswerkes – „Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst“ – eine Stellungnahme abgeben zu dürfen. Zum besseren Verständnis der Perspektive, aus der wir auf das Thema blicken, vorab ein paar Worte zu Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst. Wir führen keine Projekte selber durch, sondern unterstützen die Projekte lokaler Partnerorganisationen. Die Instrumente, die uns dafür zur Verfügung stehen sind finanzielle Unterstützung, die Vermittlung von Fachkräften, zu denen auch Friedensfachkräfte aus dem Programm ziviler Friedensdienst – ZFD – gehören, die Begleitung von Prozessen sowie die gemeinsame entwicklungspolitische Lobbyarbeit auf nationalen Ebenen und gegenüber internationalen Strukturen.

Aus dieser Perspektive möchte ich das Thema, unter dem ich meine Stellungnahme mache, leicht abwandeln: „Entwicklungszusammenarbeit **in** fragilen Staaten“.

#### **Thesen**

(1) Die überwiegende Zahl der gegenwärtig gewaltsam ausgetragenen Konflikte sind innergesellschaftliche Konflikte. Sie hinterlassen in der Regel traumatisierte und tief gespaltene Gesellschaften. Die konstitutive Grundlage von Staatlichkeit, die „ethische Idee“ (H.-H. Holm, 1988), einer „nationalen Gemeinschaft“ (G. Soerensen, 1998) anzugehören, ist stark erodiert oder gar – wie im Falle Somalias – völlig zerstört. Diese ethische Idee ist dadurch charakterisiert, *„dass die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung weder Zweifel noch Vorbehalte dagegen hat, der politischen Gemeinschaft dieses Staates anzugehören“* (D. A. Rustow 1970) und anerkennt, dass die Institutionen des Staates nach einem überwiegend akzeptierten Regelwerk handeln.

Natürlich gibt es innerhalb der nationalen Gemeinschaft immer Differenzierungen von unterschiedlichen Gruppen, etwa nach religiösen, ethnischen oder sozialen Gesichtspunkten. Diese Differenzierungen führen aber nicht notwendiger Weise zu einem grundsätzlichen Infragestellen der politischen Gemeinschaft an sich, wie beispielsweise die jährlichen

„Konfliktbarometer“ der Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIK) ausweisen. Im Folgenden verstehe ich unter „Staatlichkeit“ das Vorhandensein eben dieser ethischen Idee, einer nationalen (politischen) Gemeinschaft anzugehören.

(2) In der Diskussion über fragile Staaten wird der "mangelnden Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen" meist eine besondere und zentrale Bedeutung beigemessen. Dieser zentrale Stellenwert führt dazu, dass das Funktionieren staatlicher Institutionen und Organe als eine – teils sogar als die zentrale - Ursache von staatlicher Fragilität angesehen wird. Lösungsansätze – wie etwa Verwaltungsreformen, Reformen des Sicherheitssektors – zielen daher darauf ab, durch Reformen und Qualifizierung die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen wieder herzustellen.

(3) Nach unserer Erfahrung ist die mangelnde Leistungsfähigkeit von staatlichen Institutionen jedoch ein SYMPTOM staatlicher Fragilität. Die URSACHE für staatliche Fragilität ist nach unserer Erfahrung ein fehlender gesellschaftlicher Grundkonsens über die Natur des Staates, die Prinzipien von Herrschaft und die Regeln für Herrschaftsausübung und die für legitimes Regierungshandeln als erforderlich erachteten Organe und Institutionen.

Das Fehlen eines solchen gesellschaftlichen Grundkonsenses hat viele Ursachen. Der äthiopische Autor Leenco Lata wies 2004 in einem Aufsatz darauf hin, dass zum Zeitpunkt der De-Kolonisierung in Afrika die neuen Staaten in den meisten Fällen auf einer „Negativdefinition“ entstanden: man war sich einig, „wogegen man war“. Man hatte aber keine gemeinsame positive Zukunftsvision, ein gemeinsames Verständnis dessen, „wofür man war.“<sup>1</sup> Nur in den wenigsten Fällen gelang es nach der Unabhängigkeit, einen tragfähigen gesellschaftlichen Grundkonsens – eben diese ethische Idee einer nationalen Gemeinschaft – zu entwickeln. In vielen Fällen begannen bereits mit oder kurz nach der Unabhängigkeit die internen gewaltsamen Auseinandersetzungen. Daraus ergibt sich eine mangelnde Legitimität des Staates selbst, seiner staatlichen Institutionen und ihrer Handlungen.

Wir begrüßen es daher, dass das BMZ in seinem Strategiepapier 4, 2013 „*Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*“ hier die Akzente deutlich verschoben hat und „Staatsaufbau“ eng mit der Notwendigkeit, „konstruktive Staat-Gesellschaft -Beziehungen“ zu entwickeln, verknüpft (2.1).

(4) Im Zentrum des Umgangs mit fragilen Staaten muss nach unserer Erfahrung die Entwicklung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses stehen. Dieser „Gesellschaftsaufbau“ ist im Kern ein interner Prozess, der von außen allenfalls mit großer Umsicht und einem intelligenten Mix aus staatlichem Handeln und dem Handeln von zivilgesellschaftlichen Akteuren gestützt und befördert werden kann.

Diese Aufgabe ist mit einer Reihe von Risiken verbunden.

- Staatliche Akteure

---

1 Lata, Leenco, 2004: *The Horn of Africa as Common Homeland: The State and Self-Determination in the Era of Heightened Globalization*. Wilfrid Laurier University Press



- können sich nur zum Schein darauf einlassen, gesellschaftliche Akteure an Entscheidungsprozessen mitwirken zu lassen;
- können versuchen, gesellschaftliche Kräfte zu manipulieren, zu instrumentalisieren oder gar zu kooptieren
- können von einflussstarken Interessenverbänden vereinnahmt sein und eher Partikularinteressen als das Gemeinwohl verfolgen
- Gesellschaftliche Kräfte wiederum
  - können in klientelistische Beziehungen mit partikularen Interessensgruppen eingebunden sein
  - können sich als unfähig erweisen, auftretende Interessenskonflikte konstruktiv zu lösen
  - können abhängig von externen Akteuren sein und sich von deren Agenda steuern lassen

(5) Im Gesellschaftsaufbau, der Herausbildung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses über das Wesen des Staates, seiner Organisation und Rechtsordnung leisten zivilgesellschaftliche Akteure einen wichtigen Beitrag – wie das Beispiel der Republik Somaliland zeigt, eines der wenigen erfolgreichen Beispiele von Gesellschaftsaufbau und Staatsaufbau. Hierfür ist es erforderlich, dass

(1) die Eigenständigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure anerkannt wird, was sich in einem gesicherten Raum für eigenständiges Handeln ausdrücken muss. Dies gilt auch und insbesondere für die gesellschaftlichen Akteure in den Staaten selbst, die von Zerfallsprozessen betroffen sind.

(2) Des weiteren ist es erforderlich, dass externe Akteure sich auf die jeweils eigenen zeitlichen Dimensionen dieser primär lokal zu verantwortenden Prozesse einlassen. Gerade wenn Menschen durch die Erfahrung massiver (Kriegs)Gewalt gegangen sind, oder die Zersplitterung der Gesellschaft über einen langen Zeitraum bestanden hat, ist hier Ausdauer und Geduld besonders gefordert. Das muss auch den konstruktiven Umgang mit Rückschlägen einschließen.

Eines der wenigen erfolgreichen Beispiele von Gesellschaftsaufbau und Staatsaufbau ist die bis heute nicht anerkannte Republik Somaliland. Die Verhandlungen über die Beendigung von Gewalt, die Natur des zu schaffenden neuen Staates, die Regeln und Normen, nach denen er regiert werden soll sowie das System von Institutionen und Organen, die dafür erforderlich waren, begannen 1989. Sie endeten im Mai 1993. Im Ergebnis wurden die Grundlagen für ein Staatswesen geschaffen, das im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten trotz fehlender internationaler Anerkennung bis heute vorbildlich funktioniert.

(3) Schließlich ist es wichtig, dass sich externe Akteure auf Modelle und Verfahren einlassen können, die von den eigenen Vorstellungen von staatlicher Verfasstheit und Organisation abweichen. Bei uns etablierte Verfahren zur Konstituierung der Legitimität von Herrschaft z.B. müssen nicht immer und auch nicht zu jedem Zeitpunkt die geeigneten Verfahren sein.

(6) Um den oben genannten Risiken begegnen zu können, hat es sich aus unserer Erfahrung bewährt, zivilgesellschaftliche Bündnisse oder Netzwerke zu fördern, die in sich die gesellschaftliche Vielfalt in möglichst großer Breite widerspiegeln. Die Arbeit in Bündnissen und Netzwerken schützt den externen Akteur davor, selbst parteilich vereinnahmt zu werden. Zugleich ist es ein Lern- und Erfahrungszusammenhang für das Entwickeln und Einüben konstruktiver Austragung von Konflikten.

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und das katholische Hilfswerk Misereor arbeiten zum Beispiel mit einem Netzwerk von über 200 lokalen Organisationen in Nordost-Indien zusammen, das in seiner Zusammensetzung die Vielfalt der Gesellschaft und ihre politischen, ideologischen und ökonomischen Konflikte widerspiegelt. In diesem Netzwerk ist es gelungen, dass sich die Mitglieder konstruktiv mit den Problemen auseinandersetzen, Lösungsvorschläge entwickeln und diese in den öffentlichen und politischen Diskurs bringen. Über die letzten Jahre ist das Niveau der politischen Gewalt merklich gesunken.

(7) Deutschland verfügt über besondere Potentiale, auf Situationen fragiler Staatlichkeit positiv einwirken zu können. Hierzu gehören

- die besondere Art der kritisch-konstruktiven Beziehungen zwischen staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren;
- Erfahrungen der Zusammenarbeit auf Augenhöhe im konzeptionell-strategischen Bereich – Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung, FriEnt – wie im operativen Bereich, etwa im Programm ZFD;
- das Subsidiaritätsprinzip und die Anerkennung der Eigenständigkeit gesellschaftlicher Kräfte.

Das bietet eine gute Grundlage, um den in der Problembeschreibung für diese Anhörung beschriebenen Mangel an erprobten Konzepten angehen zu können.

Dr. Wolfgang Heinrich

13-06-12