

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.“¹ 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