

## Handlungskonzepte zur Politik gegenueber fragile Staaten

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

A-Drs.-Nr. 17(19)499 c – ÖA 12. Juni 2013

Die Grundlagen der nachfolgenden Ueberlegungen sind in dem 5jaehrigen Forschungsprojekt im Crisis States Research Centre an der London School of Economics in Zusammenarbeit mit vielen internationalen Partnern in drei Kontinenten entstanden.

Wir gehen davon aus, dass nicht alle armen Entwicklungslaender mit massiven Problemen und mit fehlender Entwicklungsdynamik mit der Bezeichnung "Fragiler Staat" bezeichnet werden koennen. Viele Rubrizierungen und Indizes legen das nahe, und je nach Indikator sind das Resultat massiv widerspruechliche Zahlen und Einschaeztungen ueber Fragilitaet. Stattdessen sehen wir vier Grundprobleme, die fragile Staaten von belastbaren, widerstandsfaehigen Staaten unterscheiden:

1. Fragilitaet des Staates wird am konkretesten dadurch deutlich, dass die Herrschaft des Staates militaerisch und gewaltsam herausgefordert wird. Nichtstaatliche Akteure bedienen sich dieser Methode, Teile des Territoriums eines Staates zu kontrollieren und eine Art Herrschaft inklusive Gesetzgebung in die Hand zu nehmen. Der betroffene Staat ist nicht in der Lage, massive Gewalt zu verhindern, oft ist er nicht einmal in der Lage, die Kommandokette des Militaers aufrechtzuerhalten oder es an Morden, Pluenderungen, Brandschatzungen und Vergewaltigungen zu hindern. Das ist in der Mehrheit der Staaten, die wir als fragil bezeichnen, der Fall. Allerdings kennen wir auch die Faelle, in denen auslaendische staatliche Intervention das Gewaltmonopoles des Staates zerschlagen hat. In widerstandsfaehigen Staaten wird das Gewaltmonopol nicht bewaffnet in Frage gestellt.  
**Die Wiederherstellung des Gewaltmonopoles und der Sicherheit fuer die Bevoelkerung sind daher erstes Ziel zur Wiederherstellung des Staates. Erst wenn wenigstens eine Basissicherheit fuer die Gesellschaft wiederhergestellt ist, werden Massnahmen in anderen Sektoren erfolgverprechend.**
2. Die Reichweite des Staates ueber sein Territorium ist nicht gesichert. Das betrifft nicht nur die faktische Kontrolle von Aussengrenzen und die Zollkontrollen, sondern auch die Kapazitaet der Administration, Regeln ueber Grund und Boden, oekonomische Aktivitaet etc. zu setzen und durchzusetzen, jedenfalls in den am meisten bevoelkerten Regionen. In widerstandsfaehigen Staates verfuegt der Staat im Allgemeinen ueber diese Kapazitaet, auch wenn nicht unbedingt in abgelegeneren Regionen. Sobald sich hier jedoch die z.B. oekonomischen Bedingungen durch Abbau von Bodenschaetzen veraendern, kuendigen sich Konflikte an. **Der (Wieder-)Aufbau einer kompetenten Administration mit einer Praesenz in**

**allen Teilen des Staates ist daher zweite Anforderung an die zu treffenden Massnahmen, den Staat wieder aufzubauen.**

3. Eng damit zusammen haengt das Problem, dem Staat die alleinige Hoheit ueber die Einnahme von Steuern zu verschaffen und zu verhindern, dass Kriegsherren an Strassenblockaden Einnahmen eintreiben. Steuereintreibung ist ein Schluesselindikator staatlicher Leistungsfahigkeit und unterscheidet zwischen fragilen und widerstandsfahigen Staaten. Besteuerung ist darueber hinaus ein wichtiger Indikator zur Legitimitaet des Staates gegenueber seinen Buergern. „Steuereintreibung“ von nichtstaatlichen Akteuren muss unterbunden werden. **Das Monopol staatlicher Steuereinzahlung muss (wieder-)hergestellt werden, nicht nur um Herausforderungen des Staates zu unterbinden, sondern um den Staat selbst zu finanzieren.**
  
4. Institutionelle Vielfalt ist ein Charakteristikum von fragilen Staaten: der Staat hat z.B. seine Gesetze und Normen zu Landtiteln, in Wirklichkeit werden diese aber von anderen Institutionen wie z.B. traditionellen Klanherrschern nach anderen Regeln, z.B. ethnischer Zugehoerigkeit, administriert. Die Koexistenz von rivalisierenden Autoritaeten und Institutionen ist ein Charakteristikum fragiler Staaten. Wo ein Staat seine Gesetze nicht durchsetzen kann, sind Frieden und Entwicklung sehr unwahrscheinlich. **Diese Mannigfaltigkeit von Institutionen, die den betroffenen Menschen hohe Transaktionskosten auferlegt, muss zur Ueberwindung von Fragilitaet zugunsten einer institutionellen Hegemonie des Staates weichen.**

**Ein fragiler Staat kann also die Bedingungen fuer seine eigene Existenz nicht reproduzieren, selbst wenn er nicht von aussen angegriffen wird, waehrend ein widerstandsfahiger Staat sich nicht notwendigerweise entwickelt, sondern stagniert.**

Die Interventionen von internationalen Organisationen variieren erheblich, wenn es um die Frage Intervention oder Nichtintervention geht. Solche Entscheidungen sind i.d.R. nicht von der tatsaechlichen Fragilitaet eines Staates abhaengig, sondern von machtpolitischen Ueberlegungen der intervenierenden Staaten.

Ohne ins Detail der einzelnen Organisationen zu gehen, laesst sich uebergreifen wie folgt sehr grob kategorisieren:

- Die Vereinten Nationen greifen militaerisch ein, wenn eine entsprechende Mehrheit im Sicherheitsrat zustande kommt. Der jeweilige Erfolg ist hoechst unterschiedlich. Die NATO greift auch ohne UN-Resolution ein, mit ebenfalls hoechst unterschiedlichen Resultaten.
- Der IWF und die Weltbank fokussieren vor allem auf makrooekonomische Faktoren nach einem Standartprocedere, dass auf die speziellen Probleme des Landes kaum eingeht.
- Die OECD und Geberlaender haben sich auf einen „do no harm“ Ansatz geeinigt. Einige der bisherigen Herangehensweisen wie die Forderung nach schnellen Wahlen werden relativiert, da dem Aufbau des Staates Prioritaet zugewiesen wird.
- China ist ein massiver Investor in fragilen Staaten, vor allem in den Aufbau von Infrastruktur und den Abbau von Bodenschaetzen. China verzichtet in diesem Zusammenhang auf politische Konditionalitaet.
- Eine unueberschaubare Vielzahl von internationalen Nichtregierungsorganisationen ist involviert in Tausende von hoechst unterschiedlichen Projekten.
- Die Europaeische Union und die USA arbeiten an einer Partnerschaft fuer fragile Staaten, die wohl im November beschlossen werden soll.
- Die Afrikanische Entwicklungsbank arbeitet an einem neuen Konzept fuer Fragile Staaten, das auch im November beschlossen werden soll.

Vor diesem Hintergrund sind einige Probleme besonders draengend, die in der tatsaechlichen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit oft aus dem Blick verloren werden:

1. Fragile Staaten kommen nur dann aus ihrer problematischen und unsicheren Position heraus, wenn sich im Land eine Gruppe politisch konstituiert, die draengendsten Probleme anpackt und beginnt, Verfahrensweisen und Rechte zu institutionalisieren. Oft handelt es sich um militaerische, politische und oekonomische Akteure, die in fragilen Staaten diese drei Versionen von Macht auf sich persoendlich vereinen. Die Handlungsweisen und Entscheidungen dieser Akteure sind sehr weit entfernt von dem, was unter guter Regierungsfuehrung, Transparenz uund Demokratie erwartet wird. Wenn sich diese Akteure nicht auf ein Mindestprogramm einigen koennen, ist es sehr schwer, wenn nicht unmoeglich, von aussen stabilisierend einzuwirken. Ist ein solcher Konsens der Elite jedoch vorzufinden, koennen internationale Akteure unterstuetzen.

2. Die Aenderung der oekonomischen Grundstruktur der betroffenen fragilen Staaten ist dringend notwendig, um den naechsten Kollaps zu verhindern und Wachstum anzuregen. In fragilen Staaten handelt es sich zumeist um eine agrarische Subsistenzbevoelkerung, die nicht in erster Linie fuer den Markt produziert und ausser dem sehr unproduktiven Anbau von Lebensmitteln und dem Abbau von Bodenschuetzen, so vorhanden, kaum Wertschoepfung betreibt. Sowohl Ackerbau als auch Minenarbeit sind ueberwiegend von informellen Strukturen bestimmt und finden auf einem sehr niedrigen Produktivitaetsniveau statt. Das hat eine ganze Reihe von Folgen, wie z.B. Hunger und Unterernaehrung, hohe Lebensmittelpreise, das Fehlen von Kapital fuer Investitionen und den landwirtschaftlichen und den aufzubauenden industriellen Sektor und das Ausbleiben von Steuern zur Finanzierung des Staates. Eine gezielte Agrar – und Industriepolitik mit schnellen Wachstumserfolgen in bestimmten sektoralen Schwerpunkten ist sowohl fuer das Wohlergehen der Bevoelkerung als auch fuer die Steuereinnahmen des Staates und damit fuer die Ueberwindung der Fragilitaet unverzichtbar.
  
3. Die politischen und administrativen Kapazitaeten in fragilen Staaten sind sehr beschraenkt. Aus diesem Grunde wird ein Teil von Leistungen, die anderswo von Staaten erbracht oder kontrolliert werden, von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, von Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Stiftungen etc. erbracht. Es ist von fundamentaler Bedeutung, dabei keine parallelen Strukturen z.B. im Bildungs- oder Gesundheitsbereich aufzubauen, sondern unbedingt mit den staatlichen Strukturen zusammenzuarbeiten. Derartige Dienstleistungen muessen auf laengere Frist von den betroffenen Staat selbst angeboten, koordiniert oder geregelt werden, wozu oft erst Strukturen aufgebaut werden muessen. Die Koordinierung auslaendischer Hilfeleistungen ist eine erste grosse Herausforderung in fragilen Staates.

**Weiterfuehrende Listeratur:**

James Putzel and Jonathan DiJohn: Meeting the Challenges of Crisis States. London School of Economics and Political Science. London 2012. Download erhaeltlich unter [www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com)

OEDC: Do no Harm. International Support for statebuilding. Paris 2010 Download erhaeltlich unter [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Gabi Hesselbein: The Economic Foundations of State-Building and State-Failure. A Political Economy of Sub-Saharan African States. Zuerich 2012. Erhaeltlich als download von [g.hesselbein@virginmedia.com](mailto:g.hesselbein@virginmedia.com)