



„Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“

Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische
Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit

Tobias Debiel/Daniel Lambach/Dieter Reinhardt

INEF Report
90/2007

AUTOREN:

Prof. Dr. sc. pol. Tobias Debiel, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF); Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen.

Publikationen u.a.: (Hrsg. zs. mit Dirk Messner und Franz Nuscheler), Globale Trends 2007. Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 2006.

E-Mail: tobias.debiel@inef.uni-due.de

Dr. rer. pol. Daniel Lambach, Senior Researcher am Institut für Afrika-Studien, German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Hamburg.

Publikationen u.a.: (Hrsg. zs. mit Tobias Debiel) State Failure Revisited I: Globalization of security and neighborhood effects. Duisburg (INEF-Report 87/2007).

E-Mail: daniel.lambach@gmx.de

Dipl.-Pol. Dieter Reinhardt, Wiss. Mitarbeiter Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen und Associate Fellow am INEF.

Publikationen u.a.: (zs. mit Claudia Rolf) Humanitäre Hilfe und vergessene Katastrophen. Duisburg 2006 (INEF Policy Brief 1).

E-Mail: dieter.reinhardt@uni-due.de

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Tobias Debiel/Daniel Lambach/Dieter Reinhardt: „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 90/2007).



Impressum

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover photo: Jochen Hippler

© Institut für Entwicklung und Frieden

Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 0941-4967



Tobias Debiel/Daniel Lambach/Dieter Reinhardt

„Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“

Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische
Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit

INEF-Report 90/2007

Universität Duisburg-Essen
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Institute for Development and Peace



ABSTRACT

Tobias Debiel/Daniel Lambach/Dieter Reinhardt: „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 90/2007).

At the beginning of the 21st century, fragile statehood has become a defining issue for development policy. The implications that a lack of state capacity has for development are manifold, including threats to physical security, an ineffective public administration, and a lack of basic social services (e.g. in education, health, and energy). As a result, standard methods of development cooperation are faced with the challenge of how to adapt to these „difficult partnerships“.

Accordingly, donors have been engaged in a major debate which has been going on at least since 2001. Among the key actors of this debate have been the World Bank, the OECD's Development Assistance Committee (DAC) as well as various national governments. The discussion is based on three assumptions shared by these contributors: (1) Political conditionality is of little use when dealing with fragile states, (2) The mid- to long-term goals of cooperation are supporting reform processes and building state capacity, and (3) Innovative approaches employing non- and sub-state actors as local partners have to be explored.

This report provides a survey of the debate, outlining the central characteristics of the individual approaches and showing their commonalities, strengths and deficits. After situating the issue of fragile statehood in current world politics, we discuss the concepts and approaches of five central donors: the World Bank, OECD/DAC, the United Kingdom, the United States, and Germany. This serves to give a brief history of the debate and points out similarities and differences between the various positions. Having discussed the political debate, we then turn to the academic discourse. Here, we first discuss the transition literature which mainly focused on weak states in Central and Eastern Europe as well as research on governance (in particular the World Governance Survey). We find that these strands of research have relevant contributions to make to the policy debate which have hitherto received little attention outside of academia. In our conclusion, we discuss possible avenues for further research.

Inhalt

Vorwort und Danksagung	5
Einführung	6
1. Fragile Staatlichkeit als Merkmal einer zunehmend fragmentierten Weltordnung	8
2. Fragile Staatlichkeit als entwicklungspolitische Herausforderung	11
2.1 Die LICUS-Initiative der Weltbank	12
2.1.1 Ausgangslage und Systematisierung	13
2.1.2 Strategien.....	14
2.2 Debatten im Rahmen von OECD/DAC.....	19
2.2.1 Ausgangslage und Systematisierung	19
2.2.2 Strategien.....	20
2.3 „Countries at Risk of Instability“: Britische Programme und Strategien	24
2.3.1 Ausgangslage und Systematisierung	26
2.3.2 Strategien.....	27
2.4 Jenseits des „Millennium Challenge Account“? Debatten um „Weak States and US National Security“	31
2.4.1 Ausgangslage und Systematisierung	32
2.4.2 Strategien.....	34
2.5 Fokus auf Governance und den Schutz der Schwächsten: Das BMZ-Konzept.....	36
2.5.1 Ausgangslage und Systematisierung	36
2.5.2 Strategien.....	37
3. Staatsversagen und defekte Demokratien: Erkenntnisse aus der Transformations- forschung	40
3.1 Das Konzept der „embedded autonomy“	44
3.2 Partizipation und Machtkontrolle	46
3.3 Die Rolle der Eliten.....	47
3.4 Die „weiche“ Seite der Konsolidierung	48
4. Jenseits ausgetretener Entwicklungspfade: „Making Sense of Governance“	49
4.1 Governance – empirisch messbares Kernelement eines „rights-based approach to development“	50
4.2 Empirische Ergebnisse und Ansatzpunkte für die Governance-Förderung.....	51

5. Fazit	55
5.1 Erkenntnisse und Akzentsetzungen in den entwicklungspolitischen Debatten.....	55
5.2 Erkenntnisse und Kontroversen in der Transformations- und Governance- forschung	58
Literatur.....	62



Vorwort und Danksagung

Der INEF-Report „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“ fasst im Sinne eines Literaturberichts in systematisierter Form die äußerst rege entwicklungspolitische Debatte zusammen, die seit 2001 über Strategien zum Umgang mit fragilen Staaten stattfindet. Dabei hat sich ein Diskurs entfaltet, an dem sich sehr unterschiedliche Akteure beteiligen: internationale Organisationen wie die Weltbank und die Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD); ausgewählte Regierungen bzw. Ministerien, insbesondere in den USA, Großbritannien und jüngst auch in Deutschland; stets sind auch anwendungsorientierte Forschungsinstitute und Kommissionen maßgeblich beteiligt, sei es mit Hintergrund- und Beratungspapieren, sei es mit eigenständig lancierten Studien, so etwa der Bericht der U.S. Commission on Weak States (2004). Zugleich bleibt der INEF-Report nicht bei der Analyse der policy-orientierten Debatten stehen, sondern arbeitet heraus, wie sich Befunde und Empfehlungen im Lichte ausgewählter Werke der Transformations- und Governanceforschung einordnen lassen.

Ausgangspunkt für diese Publikation bildete ein Hintergrundpapier, das im Jahre 2005 im Rahmen eines Studien- und Beratungsvorhabens für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) entstanden war. An dem Beratungsvorhaben war neben dem INEF auch das Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Universität Bonn beteiligt. Weitere Ergebnisse des Projekts sind das ZEF Discussion Paper „Dealing with fragile states: Entry points and approaches for development cooperation“ (No. 101, December 2005, abrufbar unter <http://www.zef.de>) sowie eine Übersicht zu deutschen und internationalen Forschungseinrichtungen, die sich mit dem Thema befassen (online verfügbar unter <http://www.state-failure.de>). Wir möchten an dieser Stelle dem BMZ noch einmal ausdrücklich für die finanzielle Unterstützung und die Genehmigung danken, die Ergebnisse des Studien- und Beratungsvorhabens – oftmals in modifizierter und weiter entwickelter Form – einer breiteren Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die ursprüngliche Hintergrundstudie aus dem Jahr 2005 wurde angesichts der dynamischen Debatte – insbesondere im Kontext der Weltbank und des Development Assistance Committee (DAC) der OECD – erheblich erweitert und aktualisiert. Auch haben wir das im März 2007 veröffentlichte BMZ-Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ aufnehmen können. Die Einschätzungen in diesem INEF-Report geben selbstverständlich ausschließlich die Meinung der Autoren wieder.

Duisburg, im August 2007

Tobias Debiel, Daniel Lambach, Dieter Reinhardt



Einführung

Fragile Staatlichkeit ist zu einem zentralen entwicklungspolitischen Thema des beginnenden 21. Jahrhunderts geworden. In weiten Teilen der Welt, vor allem im Afrika südlich der Sahara, im Kaukasus, in Zentral- und Südostasien sowie in der Andenregion ist der Alltag großer Bevölkerungsgruppen geprägt von Staatsversagen oder gar Staatsverfall. Sie sehen sich vielfältigen und unberechenbaren Bedrohungen ihrer physischen Sicherheit ausgesetzt, was in manchen Fällen durch einen korrupten staatlichen Sicherheitsapparat des Staates gefördert wird. Minimalbedingungen für die Versorgung der Bevölkerung (z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Trinkwasser, Energie) sind nicht gegeben, politische Rechte und Freiheiten eingeschränkt.

Staatsversagen und Staatsverfall stellen hergebrachte entwicklungspolitische Partnerstrukturen vor immense Herausforderungen: Regierungen in derartigen Krisenländern sind immer weniger in der Lage, eine konsequente Politik der Armutsbekämpfung umzusetzen; die Verwirklichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) rückt in weite Ferne – oder droht zur Illusion zu werden. Jenseits fehlender Kapazitäten kommt ein wohl noch schwerwiegenderes Problem hinzu: Regierungen und politische Eliten in Krisenländern sind oftmals gar nicht willens, eine entwicklungsfördernde Politik zu betreiben; ohnehin schon schmale Handlungskorridore für eine politische und ökonomische Systemtransformation sind damit verstellt. Stattdessen profitieren Eliten mitunter vom Status quo und nutzen externe Ressourcen eher zur eigenen Machtsicherung als für bedürftige Bevölkerungsschichten.

Seit 2001 gibt es eine intensive Debatte über den entwicklungspolitischen Umgang mit fragilen Staaten, die wesentlich durch die Studien und Dokumente der Weltbank und des Development Assistance Committee (DAC) der OECD geprägt worden ist. Drei Grunderkenntnisse durchziehen diese Diskussion: Erstens werden die Möglichkeiten, unter derart ungünstigen Bedingungen das Instrument der politischen Konditionalität einzusetzen, relativiert; als Handlungsmaxime fungiert vielmehr der Grundsatz „stay engaged“. Zweitens wird an dem mittel- bis langfristigen Ziel festgehalten, politische Reformprozesse zu unterstützen. Der Förderung staatlicher Institutionen kommt dabei eine große Bedeutung zu. Ihnen wird nicht zuletzt im Bereich der sozialen Grundversorgung eine wichtige Rolle zugewiesen. Zugleich wird aber drittens die Notwendigkeit erkannt, innovative Ansätze zu verfolgen, die sich insbesondere auch nicht- und substaatlicher Organisationseinheiten bedienen oder neue Mechanismen zur Erbringung öffentlicher Leistungen (z.B. über Fonds) etablieren.

Was ist nun der Stand der derzeitigen Debatte – wo liegen Gemeinsamkeiten, Stärken und Defizite der wichtigsten Ansätze? Wie tragfähig sind die von multilateralen Entwicklungsagenturen und -institutionen entwickelten Konzepte? Welche zusätzlichen analytischen Instrumente und Erkenntnisse bringt schließlich die Forschung zu Transformation und Governance ein? Diesen Fragen widmet sich der vorliegende Report.

Zu Beginn steht eine *Einordnung von fragiler Staatlichkeit in eine zunehmend fragmentierte Weltordnung* des beginnenden 21. Jahrhunderts. Dabei wird zunächst das gesamte Spektrum von teilweise konsolidierter bis hin zu kollabier-



ter Staatlichkeit entfaltet, um dann die Debatte um fragile Staatlichkeit in Krisenländern näher zu lokalisieren. Das zweite Kapitel rekonstruiert *entwicklungspolitische Konzepte und Strategien*. Die Analyse einschlägiger Studien und Dokumente von Weltbank und OECD/DAC offenbart beachtliche Übereinstimmungen, die einem vernetzten Vorgehen auf der Ebene von Analyse, Konzeptentwicklung und Implementierung zugute kommen können. Das aktuelle Interesse für Staatsversagen und Staatsverfall lässt sich freilich nicht allein entwicklungspolitisch erklären. Seit den Attentaten des 11. September 2001 wird fragile Staatlichkeit zunehmend als außen- und sicherheitspolitische Bedrohung des Westens perzipiert, was sich insbesondere in der US-amerikanischen und z.T. auch in der britischen Debatte widerspiegelt. Das jüngst vorgelegte BMZ-Konzept versucht demgegenüber stärker, die Governance-Dimension fragiler Staatlichkeit hervorzuheben und Anleitungen für einen innovativen Einsatz entwicklungspolitischer Instrumente zu geben.

Berücksichtigen die entwicklungspolitischen Debatten die Erkenntnisse der Transformations- und Governanceforschung? Gibt es aus sozialwissenschaftlicher Perspektive Gesetzmäßigkeiten und Zusammenhänge, die in die Konzeptionalisierung und Implementierung von Kooperationen mit „schwierigen Partnerländern“ einfließen sollten? Das dritte Kapitel geht unter diesen Fragestellungen exemplarisch auf die *politikwissenschaftliche Transformationsforschung* ein, die seit Ende der 1990er Jahre insbesondere in Deutschland durch zentrale Veröffentlichungen einen Aufschwung erfahren hat (Merkel 1999; Merkel/Puhle 1999; Merkel et al. 2003; Bendel et al. 2003; Bertelsmann Stiftung 2004; 2006). Im Zentrum der Transformationsforschung steht dabei der Wandlungsprozess „Von der Autokratie zur Demokratie“ (Merkel/Puhle 1999) – mit all seinen Defekten und Fallstricken.

Anders gelagert ist ein jüngerer Ansatz des renommierten Entwicklungsforschers Goran Hyden (Hyden et al. 2004). Er löst sich von der Idee, eher deduktiv typologisierungsfähige Entwicklungspfade zu entfalten, und untersucht zunächst mit stark induktiver Orientierung die empirische *performance* in verschiedenen Governance-Arenen. Bemerkenswerterweise wird in diesem Projekt auch eine Palette von Ländern einbezogen, die die traditionelle Transformationsforschung eher „stiefmütterlich“ behandelt, so insbesondere die VR China, die Mehrzahl der AKP-Staaten (Subsahara-Afrika, Karibik und Pazifik) und nicht zuletzt die Länder Zentral- und Südasiens.

Das *Fazit* hebt schließlich darauf ab, welche Gemeinsamkeiten die führenden entwicklungspolitischen Konzepte haben, wo sich diese unterscheiden und welche Desiderate sich aus Sicht aktueller Forschungsergebnisse ergeben.



1. Fragile Staatlichkeit als Merkmal einer zunehmend fragmentierten Weltordnung

Das Versagen oder gar der Verfall von Staatlichkeit bedeuten eine unmittelbare Bedrohung menschlicher Sicherheit und eine starke Einschränkung menschlicher Entwicklungschancen. Infolge mangelnder Kontroll- und Steuerungskapazitäten sind die Bürger kaum vor der Gewalt privater, parastaatlicher und staatlicher Akteure geschützt. Politische Entscheidungs- und Kontrollstrukturen (v.a. Regierung und Parlament) sind durch klientelistische Netzwerke, Patronage oder auch die Existenz machtvoller Parallelstrukturen geschwächt. Das Gerichtswesen ist häufig gelähmt oder gar nicht präsent: Es bleibt unklar, wer überhaupt für die Lösung von Streitfällen zuständig ist. Selbst- und Lynchjustiz ersetzen mitunter ordentliche oder traditionelle Gerichtsbarkeit. Die Verwaltung ist häufig durch Korruption, Inkompetenz und eine völlig unzureichende materielle Ausstattung geprägt und ist den Bürgerinnen und Bürgern eher eine Last denn eine Hilfe. In fragilen Staaten ist die soziale Basisinfrastruktur (Bildung, Gesundheit, Trinkwasser und Stromversorgung) unzureichend oder nur rudimentär gewährleistet. Wirtschaftliches Handeln schließlich kann sich nicht auf Erwartungsverlässlichkeit stützen; willkürliche Besteuerung lähmt die Produktivkraft.

Vor diesem Hintergrund sehen sich die Menschen häufig mit der Herausforderung konfrontiert, Sicherheit sowie ein Mindestmaß an sozialer Grundversicherung jenseits staatlicher Institutionen suchen zu müssen. Dieses Angebot leisten in der Regel NGOs, internationale Organisationen oder bilaterale Geber, aber auch ethno-nationale bzw. tribale Verbände, religiöse Autoritäten oder gar (ehemalige) Kriegsherren mit eigenen Milizen.

Die Analyse von fragiler Staatlichkeit setzt zunächst einmal eine Bestimmung des Staatsbegriffs voraus. Einen sinnvollen Ausgangspunkt bildet die Definition von Pauline Baker und John A. Ausink (1996: 4):

„We define state as a political entity that has legal jurisdiction and physical control over a defined territory, the authority to make collective decisions for a permanent population, a monopoly on the legitimate use of force, and a government that interacts or has the capacity to interact in formal relations with other such entities.“

Im Rahmen der Entwicklungs- und Transformationsforschung lassen sich in einer „Grobeinteilung“ teilweise oder ganz konsolidierte Staaten auf der einen und fragile Staaten auf der anderen Seite unterscheiden. Konsolidierte Staaten sind demnach durch ihre Fähigkeit charakterisiert, der Bevölkerung einige essentielle „politische Güter“ bereitzustellen. Diese lassen sich sechs Kernfunktionen von Staatlichkeit zuordnen (Debiel 2005b: 16-29):

- Gewährleistung von kollektiver und individueller Sicherheit (*security governance*);
- politische Entscheidungsfindung, die der horizontalen und vertikalen Machtkontrolle unterliegt (*political governance*);
- institutionalisierte Konfliktschlichtung und Rechtsdurchsetzung (*judicial governance*);



- rechtsgebundene Implementierung legislativer Entscheidungen, die verantwortungsvoll mit öffentlichen Ressourcen umgeht und den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig ist (*administrative governance*);
- soziale Grundversorgung und Verteilungsgerechtigkeit (*social governance*);
- infrastrukturelle und rechtliche Voraussetzungen zur Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten (*economic governance*).

Fragile Staaten sind dementsprechend Länder, die teilweise oder überhaupt nicht mehr in der Lage sind, diese „Güter“ zu „produzieren“ (Lock 2003; 2004). In solchen Fällen sind die „gesellschaftliche Tiefe von Staatlichkeit“ und die „Reichweite des Monopols legitimer Gewalt“ nennenswert oder stark eingeschränkt. Im Extremfall kollabierter Staatlichkeit existieren sie überhaupt nicht mehr.

In Anlehnung an verschiedenste im Umlauf befindliche Typologien (z.B. Rotberg 2004; Stohl/Smith 1999; Schneckener 2004; Erdmann 2003; siehe auch Senghaas 2003) erscheint es sinnvoll, die jeweilige Konsolidierung bzw. Fragmentierung von Staatlichkeit anhand von fünf Kategorien zu unterscheiden: konsolidierte, teilweise konsolidierte, instabile, gefährdete und kollabierte Staatlichkeit. Für die Entwicklungs- und Transformationsforschung nicht unmittelbar relevant ist die erste Kategorie konsolidierter Staatlichkeit, wie wir sie in einem Großteil der OECD-Welt vorfinden (z.B. USA, Frankreich, Italien, Schweden, Deutschland). Von daher reicht es an dieser Stelle, die vier verbleibenden Kategorien von Staatlichkeit näher auszuführen. Sozusagen am oberen Ende des Spektrum finden sich *teilweise konsolidierte Staaten* (= *partly consolidated states*), deren institutionelle Strukturen trotz nennenswerter funktionaler Defizite nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Beispiele sind Mexiko, Sambia, Thailand, Vietnam, VR China. Am anderen Ende des Spektrums stehen *kollabierte Staaten* (= *failed states; collapsed states*): Solcherart gescheiterte bzw. zerfallene Länder sind Extremfälle, in denen die staatliche Autorität vollkommen zusammengebrochen ist oder in denen sie nur noch in Restbereichen (z. B. der Hauptstadt) Kontrolle über das Staatsgebiet hat und Minimalleistungen erbringen kann. Derartiges hat bislang nur in wenigen Ländern stattgefunden, so seit Anfang der 1990er Jahre in (Süd-)Somalia sowie zeitweise in den 1990er Jahren in Afghanistan und Liberia. Zurzeit fällt allein (Süd-)Somalia in diese Kategorie.

Eine nennenswerte Anzahl von Ländern bewegt sich zwischen den beiden Polen. Gerade diese Fälle, in denen Staatlichkeit „auf der Kippe“ steht (fragile Staatlichkeit = *countries under stress*), sind es, die im Mittelpunkt dieser Studie stehen und bei denen eine dauerhafte Stabilisierung im Sinne mittel- und langfristiger Krisenprävention geboten ist. Fragile Staatlichkeit lässt sich sinnvoller Weise in zwei Subtypen ausdifferenzieren:

(1) Hat ein Staat seinen formellen Hoheitsraum in weiten Teilen nicht mehr oder noch gar nicht durchdrungen oder geraten Länder in den Strudel des Staatsverfalls, so sprechen wir von *gefährdeter Staatlichkeit* (= *failing states; states at risk*). Der Staat erfüllt nur in geringem Maße und in äußerst selektiver Weise Grundfunktionen in den verschiedenen Governance-Arenen. Häufig entwickeln sich unter solchen Bedingungen Fälle von „Parastaatlichkeit“ bezie-



ungsweise „Parasouveränität“, sprich: nichtstaatliche Institutionen oder traditionelle, lokale Führer haben einen Teil der staatlichen Souveränitätsrechte oder staatlichen Kernleistungen übernommen (Erdmann 2003: 5-6). Diese Gruppe von Staaten entspricht, mit Ausnahme vollständig kollabierter Staaten, in etwa den Ländern, die der Failed States Index (Fund for Peace/Foreign Policy 2007) auf den ersten 20 Plätzen seines „Ranking“ anführt, also in 2007 beispielsweise die DR Kongo, Haiti, Pakistan, der Tschad oder Burundi.

(2) Länder, in denen Rechtssicherheit, Schutz vor Gewalt und eine soziale Infrastruktur nur partiell existieren, werden am besten als *instabile Staaten* bezeichnet. Derartige, im angelsächsischen Sprachraum gerne als *weak/strained states* bezeichnete Länder haben ihr Gewaltmonopol sowie ihre Souveränität zwar weitgehend bewahrt, weisen aber strukturelle Handlungs- und Leistungsdefizite im politischen und administrativen System, bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistung sowie in der sozio-ökonomischen Steuerung auf. Korruption ist in der Regel systemimmanent, die physische Infrastruktur in weiten Teilen des Landes schlecht ausgebildet (Erdmann 2003: 5-6). Es handelt sich *grosso modo* um die Länder, die der Failed States Index (Fund for Peace/Foreign Policy 2007) auf den Rängen 21 bis 60 angibt, also z.B. Ägypten, Angola, Kambodscha, Kolumbien oder Togo.

Der Begriff *Staatsversagen* wird im Rahmen dieser Studie synonym mit dem Terminus *instabile Staatlichkeit* verwendet: Basisfunktionen in den sechs Governance-Bereichen werden hier in defizitärer, für gesellschaftliche Stabilität aber gerade noch hinreichender Weise erfüllt. Partielles Staatsversagen gibt es natürlich auch in Ländern, die als teilweise oder gar vollständig konsolidiert gelten; doch beschränkt sich das Phänomen auf Einzelbereiche, während das Gesamtbild durch funktionsfähige formelle Institutionen bestimmt wird. Auf gefährdete oder gar kollabierte Staaten lässt sich demgegenüber der Begriff des Staatsversagens kaum oder gar nicht mehr anwenden. Zu stark sind die verschiedenen Governance-Bereiche durch die Erosion oder gar die Abwesenheit staatlicher Institutionen gekennzeichnet. *Staatsverfall* bezeichnet vor diesem Hintergrund den Prozess, der von instabiler über gefährdete hin zu kollabierter (= zerfallener) Staatlichkeit führt (*siehe Tabelle 1*).

Staatsversagen ist an sich nichts Neues, sondern kann als übliches Phänomen des post-kolonialen Zeitalters bezeichnet werden. Mit dem Ende des Kalten Krieges sind jedoch viele „quasi-states“ (Jackson 1990) zu „failing“ bzw. gar „failed“ oder „collapsed states“ (siehe Helman/Ratner 1992-93; Zartman 1995) geworden. Neu für die Zeit nach dem Ende der bipolaren Weltordnung war, dass die Gefahr staatlichen Verfalls, also einer Abwärtsspirale von teilweiser bzw. instabiler Konsolidierung hin zu gefährdeter Staatlichkeit und Staatskollaps, zu einem umfassenden Phänomen wurde (siehe Somalia, DR Kongo, Liberia, Sierra Leone, Afghanistan, zeitweise auch Tadschikistan und das ehemalige Jugoslawien). Ein derartiger Prozess ist dadurch gekennzeichnet, dass:

- staatliche Gestaltungsfähigkeit in den verschiedenen Governance-Bereichen abnimmt (funktionale Dimension);
- staatliche Autorität an Legitimität verliert (normative Dimension);
- die Staatseinrichtungen erodieren (institutionelle Dimension);



- die Kontrolle über das Territorium nach und nach verloren geht (räumliche Dimension) (Tetzlaff 1999; Milliken/Krause 2002).

Tabelle 1: Fragile Staatlichkeit

		<i>fragile Staatlichkeit / countries under stress (Untersuchungsgegenstand)</i>		
Kategorie	teilweise konsolidierte Staatlichkeit	instabile Staatlichkeit („weak/strained states“)	gefährdete Staatlichkeit („states at risk“, „failing states“)	kollabierte Staatlichkeit
Fälle	z.B. Mexiko, Sambia, Thailand, Vietnam, VR China	z.B. Ägypten, Angola, Kambodscha, Kolumbien oder Togo	z.B. DR Kongo, Haiti, Pakistan, der Tschad oder Burundi	z.B. Somalia sowie zeitweise in den 1990er Jahren Afghanistan und Liberia

2. Fragile Staatlichkeit als entwicklungspolitische Herausforderung

Entwicklungspolitik steht bei der Governance-Förderung und beim Statebuilding in Krisenstaaten vor enormen Problemen. Wie soll in Fällen verfahren werden, in denen die politischen Eliten zu konstruktivem Handeln kaum in der Lage oder willens sind? Welche Akteure und Strukturen können sinnvollerweise unter Bedingungen des Staatsverfalls überhaupt gefördert werden? Mittlerweile stellen sich die multilateralen Entwicklungsagenturen diesen Herausforderungen. Um einer Klärung näher zu kommen, richtete die Weltbank im November 2001 die *Low Income Countries under Stress* (LICUS) Task Force ein, die sich mit den besonderen Problemen von Ländern mit fragilen staatlichen Strukturen beschäftigte und für sie neue Formen der Entwicklungspolitik entwarf. Zu dieser Staatengruppe gehören Länder mit einem sehr niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, einem ineffektiven Staatsapparat und geringer demokratischer Beteiligung der Bevölkerung (World Bank 2002a: 3). Von den ungefähr 40 Ländern dieser Gruppe werden 12 Länder zur „Kerngruppe“ gezählt (World Bank Independent Evaluation Group 2006: 83-84). Mittlerweile ist die LICUS-Initiative in Form einer Arbeitseinheit innerhalb der World Bank's Operations, Policies and Country Services (OPCS) Vice Presidency etabliert.

Auch das Development Assistance Committee (DAC) der OECD hat für die Zusammenarbeit mit *bad* oder *poor performers* eigene Strategien entwickelt. Derartige Krisenländer sind dadurch gekennzeichnet, dass es in ihnen häufig Menschenrechtsverletzungen, politische Repression, einen hohen Grad an Korruption und gewaltsame Konflikte gibt. Die Regierungen haben an einer Umsetzung von Entwicklungsprogrammen (z.B. Armutsbekämpfungsstrategien) oftmals wenig oder kein Interesse. Zunächst ging die Tendenz dahin, unter solchen



Bedingungen einen politischen Dialog für nicht mehr möglich zu halten (Og-bamichael 2003). Bald setzte jedoch ein Umdenken ein, nicht zuletzt beschleunigt durch die Terrorattentate vom 11. September 2001. Zunächst wurde aus politisch-atmosphärischen Gründen der Begriff „poor performers“ zugunsten des (etwas schönfärberischen) Terminus „schwierige Partnerschaften“ mehr und mehr zurückgestellt (OECD/DAC 2001a; OECD/DAC 2002a). Anschließend wurde nach Strategien gesucht, neue Kooperationsformen jenseits des „normalen DAC-Partnerschaftsmodells“ zu suchen.

Die zentrale Botschaft, die sowohl Weltbank als auch OECD/DAC aussenden, lautet: „stay engaged“ oder auch „stay involved“. Entwicklungsagenturen sollen demnach auch unter schwierigsten Bedingungen in einem labilen und instabilen Land präsent bleiben, weil der völlige Rückzug extreme Risiken beinhaltet. Diese Haltung, misstraut einer quasi-natürlichen Genesung von Staatsverfall und widerspricht insofern der von Jeffrey Herbst (2004) vertretenen Position „let them fail“. Im Folgenden stellen wir die wichtigsten multilateralen Konzepte vor, außerdem ausgewählte Dokumente und Debatten aus einigen wichtigen Geberländern (Großbritannien, USA, Deutschland).

2.1 Die LICUS-Initiative der Weltbank

Betrachtet man die konzeptionellen Debatten innerhalb der Weltbank während des vergangenen Jahrzehnts, so lässt sich eine nennenswerte Anzahl von Neuorientierungen konstatieren. Diese bedeuten nicht weniger als eine schrittweise Abkehr von dem in den Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogrammen der 1980er und frühen 1990er Jahren verankerten Dogma, den Staatssektor sozusagen flächendeckend zu verkleinern. Derartige Maßnahmen zielten auf die aufgeblähten Staatsapparate in zahlreichen Ländern Lateinamerikas, Asiens und Afrikas – die in gewisser Weise Parallelen zu den realsozialistischen Ländern aufweisen, wo der Staat eine Generalzuständigkeit für das wirtschaftliche und soziale Leben innehatte. Diese Entwicklung zurückzudrehen war letztlich Ziel des „Washington Consensus“, der maßgeblich von IWF und Weltbank entwickelt und umgesetzt wurde (Fukuyama 2004: 4-5). Freilich wurde bei den international geforderten Einschnitten in staatliche Aktivitäten nicht differenziert vorgegangen, sondern eine Art „Rasenmäherprinzip“ angewendet, was Fukuyama wie folgt auf den Punkt bringt:

„In retrospect, there was nothing wrong with the Washington consensus per se: The state sectors of developing countries were in very many cases obstacles to growth and could only be fixed in the long run through economic liberalization. Rather the problem was that although states needed to be cut back in certain areas, they needed to be simultaneously strengthened in others“ (Fukuyama 2004: 4-5).

Die entwicklungspolitische Neubesinnung auf den Staat hat sich prominent im „Weltentwicklungsbericht 1997: Der Staat in einer sich verändernden Welt“ (Weltbank 1997) sowie im „Weltentwicklungsbericht 2002: Institutionen für Märkte schaffen“ (Weltbank 2002) niedergeschlagen. Der Weltentwicklungsbericht 2002 formuliert dabei treffend, dass für einen funktionsfähigen Staat eine Balance zwischen der Handlungsautonomie staatlicher Organe einerseits und ihrer vertikalen wie horizontalen Kontrolle andererseits hergestellt werden muss:

„Bei der Entwicklung des modernen Staates besteht ein Spannungsverhältnis dazwischen, sicherzustellen, dass Amtsträger genügend Macht haben, um gute Staatsführung zu betreiben, und sicherzustellen, dass sie davon abgehalten werden, diese Macht willkürlich zum Nutzen einer kleinen Gruppe von Privilegierten zu missbrauchen“ (Weltbank 2002: 118).

Das in den 1990er Jahren zunehmende Phänomen von Staatsversagen und Staatsverfall nährt freilich Zweifel daran, ob überhaupt die Minimalgrundlagen für eine derartige Institutionenförderung vorhanden sind. Immer häufiger war Entwicklungszusammenarbeit mit derartigen Realitäten konfrontiert und sozusagen „mit ihrem Latein am Ende“ (World Bank 2002b: iii). Die Umsetzung von *Poverty Reduction Strategies* (PRS) wie auch die Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) werden unter solchen Bedingungen geradezu unmöglich. Herkömmliche Entwicklungsprojekte können kaum mehr durchgeführt werden oder sind einem hohen Risiko des Scheiterns ausgesetzt. Neben einer objektiv feststellbaren Kapazitätslücke (*capacity gap*) wirkt sich besonders gravierend aus, dass in vielen dieser Krisenländer „the financial interests of political decision makers are less likely to be aligned with reforms that increase transparency and accountability in government decisionmaking“ (World Bank 2002a: 8).

2.1.1 Ausgangslage und Systematisierung

Vor diesem Hintergrund nahm im November 2001 die *Task Force on the Work of the World Bank Group in Low Income Countries Under Stress (LICUS)* ihre Arbeit auf. Diese legte ihrem ersten größeren Bericht vom Juni 2002 folgende Begriffsbestimmung zugrunde:

„Low-income countries under stress (LICUS) are characterized by very weak policies, institutions, and governance. Aid does not work well in these environments because governments lack the capacity or inclination to use finance effectively for poverty reduction“ (World Bank 2002a: ii).

Seit dieser ersten Begriffsbestimmung wurde das LICUS-Konzept weiter verfeinert. Die Zugehörigkeit eines Landes zur LICUS-Gruppe wird anhand des *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)-Wertes bestimmt. Dabei vergibt die Weltbank in vier Clustern (ökonomisches Management, Strukturpolitik, soziale Inklusion, und Governance des öffentlichen Sektors) Noten zwischen 1 (langfristig sehr schlecht) und 6 (langfristig sehr gut) (World Bank 2003a). Länder mit einem Durchschnittswert sowie einer Governance-Wertung unter 3,0 gelten als LICUS, wobei Staaten unter 2,5 als *Severe LICUS*, diejenigen darüber als *Core LICUS* bezeichnet werden. Aufgrund der Ungenauigkeit der Messmethoden sowie der Dynamik der Indikatoren beobachtet die Bank auch Staaten, die knapp oberhalb dieses Wertes liegen, die so genannten *Marginal LICUS* (unterhalb von 3,2) (World Bank Independent Evaluation Group 2006: 84).

Auf dieser Basis wurde eine Liste mit insgesamt 39 Ländern und Territorien zusammengestellt, die zwischen 2002 und 2006 mindestens einmal in diesen Bereichen bewertet wurden. 2006 wurden 26 Länder als LICUS eingeordnet; zwölf dieser Länder (Angola, Burundi, D.R. Kongo, Guinea-Bissau, Liberia, Somalia, Sudan, Zimbabwe, Laos, Haiti, Afghanistan und Myanmar) waren seit 2002 durchgängig als *core* oder *severe* LICUS kategorisiert worden (World Bank Independent Evaluation Group 2006: 83-84).





Diese Länder zeichnen sich durch zwei zentrale Charakteristika aus: Erstens sind staatliche Institutionen so schwach, dass sie kaum Dienstleistungen erbringen, Korruption bekämpfen oder Partizipation garantieren können. Zweitens besteht ein besonders hohes Risiko innerstaatlicher Konflikte und politischer Instabilität. Dabei stellt die Weltbank fest, dass diese Probleme zumeist eng miteinander verbunden sind (World Bank 2005: 2).

2.1.2 Strategien

Welche Strategie entwickelt die Weltbank für die LICUS? In den verschiedenen Dokumenten finden sich eine Reihe von Hinweisen, Anregungen und Empfehlungen, die im Folgenden anhand von fünf Gesichtspunkten rekonstruiert und systematisiert werden sollen:

- (1) Wird eine Erhöhung oder Verminderung von Hilfe befürwortet? Welches sind die Kriterien für die Höhe von Hilfsleistungen (Stichwort: Konditionalität)? In welcher Form sollen sie geleistet werden?
- (2) Welche Strategien und Instrumente werden im Bereich von Institutionenbildung und Governance-Förderung vorgeschlagen? Mit welchen Akteuren soll vorrangig zusammengearbeitet werden?
- (3) Welche Strategien und Instrumente werden bei der Bereitstellung öffentlicher Güter mit dem Ziel einer sozialen Grundversorgung vorgeschlagen? Mit welchen Akteuren soll vorrangig zusammengearbeitet werden?
- (4) Lassen sich LICUS entlang politischer Kriterien einteilen (z.B. Reformfähigkeit und -willigkeit der Regierung), die Aufschluss über Prioritätensetzung und Sequenzierung der Hilfe sowie über die Auswahl der Ansprechpartner geben?
- (5) Wie können die Geber exaktere und relevantere Informationen über die Situation vor Ort erhalten? Wie lassen sich kohärente Strategieentwicklung und Geberkoordination verbessern?

MEHR, WENIGER ODER ANDERE HILFE? In der Entwicklungsforschung (Knack 2001) wurde in den vergangenen Jahren analog zur Debatte um die Rolle externer Akteure in gewaltsamen Konflikten (Anderson 1999) verstärkt die Warnung geäußert, dass Hilfsgelder zur Stabilisierung repressiver Herrschaftsstrukturen beitragen oder gar von den Eliten vor Ort zweckentfremdet und missbraucht werden. In diesem Sinne merkt auch die Weltbank an, dass Hilfe an LICUS zu einer Verschlechterung von Governance beitragen kann (World Bank 2002a: 5): „Excessive lending in LICUS worsens corruption, accumulates indebtedness and makes it harder for aid to play the important role of reinforcing reform once it is already under way“ (World Bank 2002a: 10).

Die Konsequenz lautet: „Aid should follow reform“. Freilich scheut sich die Weltbank, Hilfsleistungen im Sinne politischer Konditionalität direkt an Reformfortschritte zu binden. Denn Konditionalität wirke nur, wenn es intern auch eine „ownership for reform“ gäbe. Da genau dies in den LICUS nur selten der Fall sei, gerieten die Länder bei konsequenter Anwendung von Konditionalität weitgehend ins politische Abseits. Der Zwiespalt, einerseits Reformen als Voraussetzung wirksamer Hilfe anzusehen, andererseits aber die Hebelwir-



kung internationaler Geber gering einzuschätzen, wird letztlich nicht aufgelöst. In einer Art Kompromisslinie plädiert die World Bank (2002: iv-v) insofern für ein andauerndes Engagement, das aber andere Akzente als in anderen *Low Income Countries* (LICs) setzen und innovative Instrumente einsetzen solle. Zunächst betont die Weltbank, dass *capacity-building* und Wissenstransfer eine besondere Bedeutung zukomme – und ihr Gewicht gegenüber reinen Finanztransfers eher zunehmen müsse. Insbesondere gehe es darum, auch unter schwierigen politischen Bedingungen den Zugang zu Informationen sowie die Fähigkeit zu Analyse und Strategieplanung im Lande zu verbessern (World Bank 2002a: 19-20). Bei der Vergabe von Geldern seien finanzielle Beihilfen (*grants*) angemessener als Darlehen (*loans*) (World Bank 2002a: 11-15). Der inhaltliche Fokus zielt auf „Politische Entscheidungsprozesse, Institutionen und Governance“ sowie auf die Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen, insbesondere von Gesundheit und Bildung.

POLITIKGESTALTUNG, INSTITUTIONENBILDUNG UND GOVERNANCE-FÖRDERUNG: Für den ersten inhaltlichen Bereich schlägt die Weltbank unter dem Stichwort „Zero-Generation Reforms“ eine hochkonzentrierte Reformagenda vor: „This would consist of two or three reforms that are important in economic terms and likely to result in a rapid and substantial payoff, but that are also feasible in sociopolitical terms, tending to unite a broad coalition for reform“ (World Bank 2002a: v). Ausdrücklich wird empfohlen, spannungsgeladene Themenfelder zu meiden, um keine Widerstände zu provozieren, sondern zunächst einmal ein gewisses Reformmomentum aufzubauen. Ein weiteres innovatives Instrument läuft unter dem Schlagwort „*Champions of Reform*“ bzw. „*Building Societies' Capacities for Change*“:

„This might include setting up think-tanks and twinning key organizations, such as small business or women's associations, with counterparts in other countries that have successfully implemented the same reforms. There is also scope to identify and use diaspora talent to reduce capacity bottlenecks, especially in post-conflict situations, and to train young talent in organizations critical for reform“ (World Bank 2002a).

Neben diesen beiden Neuansätzen schlägt die LICUS Task Force im Bereich „Politikgestaltung, Institutionen und Governance“ einige weitere Leitlinien vor (World Bank 2002a: 11-15), die hier in zwei Punkten zusammengefasst werden sollen:

- Der Akzent solle auf solchen Bereichen liegen, die mit Hilfe einer empirischen Bestandsaufnahme auf Basis des CPIA als defizitär identifiziert werden. In jedem Fall wird empfohlen, Polizei und Justiz zu stärken, damit die Bürger ein gewisses Maß an Sicherheit und Erwartungsverlässlichkeit genießen können.
- Im fiskalischen und wirtschaftspolitischen Bereich ist die Kontrolle von Renten, die aus reichen Bodenschätzen resultieren, von hoher Priorität. Zudem müssten die Produktionsstrukturen diversifiziert werden, um die Abhängigkeit von Primärgütern zu überwinden. Der gezielten Förderung des Privatsektors wird eine besondere Bedeutung zugemessen, die Ausweitung von Steuereinnahmen demgegenüber als weniger dringlich erachtet.

Diese Zielsetzungen bestehen heute noch weitgehend unverändert. Erste Erfahrungen haben jedoch zur Formulierung von zwei zusätzlichen Erwägungen



geführt: Erstens müsse eine Balance zwischen kurzfristigen, gut sichtbaren Verbesserungen und langfristiger Kapazitätsbildung getroffen werden, um die Bevölkerung durch greifbare Fortschritte für den Reformprozess zu gewinnen. Zweitens müsse ein größeres Gewicht auf die politischen Aspekte der Implementation von Reformen gelegt werden:

„It is therefore important that institution-building initiatives avoid purely technocratic approaches, devoting considerable attention to the process of decision-making and implementation, and to well-designed participation and widespread communication of reform initiatives“ (World Bank 2005: 5).

Zu Recht wies eine Evaluation der Weltbank-Arbeit in LICUS darauf hin, dass Implementation eine zentrale Hürde bleibe, insbesondere in der Phase nachdem die „Zero-Generation Reforms“ umgesetzt wurden und strukturelle Veränderungen anstehen (World Bank Independent Evaluation Group 2006: 28-29).

SOZIALE GRUNDVERSORGUNG. Für den zweiten inhaltlichen Schwerpunkt, die soziale Grundversorgung, haben sich nach Erfahrungen zahlreicher Geber die herkömmlichen Regierungskanäle oftmals als hochgradig unbefriedigend erwiesen. In vielen Fällen wird man daher politische und institutionelle Reformen abwarten müssen, bevor ein nennenswertes Engagement sinnvoll ist. Zugleich regt die Weltbank jedoch an, soweit möglich komplementäre und alternative Möglichkeiten zu erkunden und sich dabei vor allem auf nicht- und substaatliche Akteure zu stützen. Eine derartige Policy des „*Supplementing Government Provision*“ (World Bank 2002a: vi) solle sich besonders auf die Bereiche Gesundheit und Bildung konzentrieren. Das Design entsprechender Hilfsprogramme müsse möglichst so angelegt sein, dass später ein Übergang zur staatlichen Dienstleistungserbringung möglich wird. Dies kann laut Weltbank durch die Anbindung an Regierungsagenturen gewährleistet werden; andere, recht einfache, aber vermutlich wirkungsvolle Schnittstellen können sich dadurch ergeben, dass qualifiziertes Personal im nicht- oder substaatlichen Bereich später in den Regierungssektor wechselt (World Bank 2002a: vi). Diese verschiedenen Übergangsformen gelingen in der Praxis jedoch nur selten: „Alternative service delivery mechanisms have succeeded in the quick and effective delivery of substantial infrastructure, but there is less evidence of success in meeting other objectives, such as empowering communities or developing government capacity“ (World Bank Independent Evaluation Group 2006: 32).

Die Weltbank betont, dass Armutsbekämpfungsprogramme jenseits der eingefahrenen Regierungswege nichts grundsätzlich Neues seien:

„The difference with LICUS is the need to systematize the use of nongovernmental channels as a supplement to government channels. Significant time will be required to strengthen public institutions and build capacity to the point where, for example, LICUS governments can take the lead in effectively and efficiently delivering services to poor people. In the meantime, to ensure that poor people are not penalized, there is a need to use alternative means, with the government's consent, while building government capacity for the medium to long term“ (World Bank 2002a: 21).

Der Weltbank-Entwicklungsbericht 2004 zum Thema „*Making Services Work for People*“ (World Bank 2004d) stärkt diesen Punkt noch einmal. Die lokalen oder nationalen Eliten seien dafür verantwortlich, wenn arme Bevölkerungsschichten in den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Wasser, sanitäre Einrichtungen und Elektrizität unzureichend versorgt seien. Der Bericht bringt deshalb gerade für LICUS die bewusste Trennung von Politik und Dienstleistungser-



bringung im Bereich der sozialen Grundversorgung ins Spiel. Weitere wichtige Ansatzpunkte sind die Rechte und die Beteiligung der Empfänger (*clients*) gegenüber staatlichen oder nichtstaatlichen Anbietern (*providers*) sowie die generelle Stärkung von Bürgerrechten (*citizen voice*).

Warum aber soll unter den schlechten Rahmenbedingungen und angesichts nachweisbarer Mißerfolge der Vergangenheit überhaupt ein internationales Engagement stattfinden? Die wichtigste und kaum zurückweisbare Begründung der Weltbank lautet, dass selbst die vorübergehende Aussetzung von Unterstützung bei der sozialen Grundversorgung nicht-reparable Schäden verursachen könne. Gerade im Gesundheitsbereich gehe es darum, Seuchen mit regionalen oder gar internationalen Auswirkungen zu verhindern. Außerdem sei die langfristige Förderung gesellschaftlichen Wandels nicht vorstellbar ohne Verbesserungen bei der Primarbildung – weshalb Investitionen in diesem Bereich besonders nutzbringend seien (World Bank 2002a: 25).

Bei der sozialen Grundversorgung „jenseits des Staates“ (aber mit möglicher Anbindung an den staatliche Agenturen) kommen drei Optionen in Betracht: a) der Rückgriff auf bestehende Einrichtungen (IKRK, internationale und nationale NGOs, funktionierende Kommunalverwaltungen); b) die Einrichtung von Sozialfonds, wobei sich Geber und Regierung unter günstigen Bedingungen auf eine beidseitige Beteiligung verständigen („*matching funding*“) (World Bank 2002a: 28); c) die Etablierung sog. *Independent Service Authorities* (ISAs). (World Bank 2002a: vi). Bei Option (c) handelt es sich dabei um ein speziell für LICUS entwickeltes Instrument. ISAs stellen weitgehend autonome Einheiten dar, die in besonderer Weise der Transparenz, finanziellen Rechenschaftspflicht und einer Überwachung der Leistungserbringung unterworfen und von den Gebern ähnlich wie „*multidonor trust funds*“ gemeinsam errichtet werden. Diese Agenturen arbeiten als eine Art Großhändler, der Verträge mit den „Einzelhändlern“ Privatwirtschaft, NGOs und Kommunen auf Grundlage ihrer jeweiligen Kosteneffektivität abschließt (World Bank 2002a: vi, Box ES1).

LÄNDERTYPEN: EIN ANSATZ FÜR DIE ANGEPASSTE STRATEGIEENTWICKLUNG?
Um strategische Ansatzpunkte für Prioritätensetzungen und Sequenzierungen zu erhalten, unterscheidet die Weltbank vier, früher sechs (Weltbank 2002: 4, 16) Kategorien von Ländern (World Bank 2005), die anhand der Richtung (positiv oder negativ) und Dynamik (schnell oder langsam) ihrer Entwicklung eingeordnet werden:

- Fortdauernde politische Krise: Diese Länder sind durch anhaltende Reformblockaden, häufig auch durch interne Konflikte charakterisiert. Sie sollten eher diplomatisch als durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bearbeitet werden. Die Weltbank empfiehlt die Unterstützung kleinerer, lokaler Entwicklungsprojekte sowie eine andauernde Dialogbereitschaft mit der Regierung.
- Schneller Fortschritt: Derartige Fälle sind oft Postkonflikt- oder Posttransitionsstaaten. Hilfgelder können hier im Wiederaufbau physischer Infrastruktur sehr effektiv angelegt werden, jedoch ist das Risiko eines (erneuten) Konflikts sehr hoch. Die Weltbank rät zur breiten Unterstützung lokaler State-building-Vorhaben, wobei eine schnelle Mobilisierung und Verwertung internationaler Hilfgelder von zentraler Bedeutung ist.



- Schrittweiser Fortschritt: Diese Länder haben zumeist eine reformorientierte Regierung, deren Agenda jedoch durch Korruption, Ineffizienz und Vetospieler im Staatsapparat behindert wird. Hier sollten Reformkräfte gezielt gestärkt werden. Das Engagement sollte langfristig und kooperativ über *Country Assistance Strategies* geregelt werden und auf den Ausbau staatlicher Kapazitäten und Rechenschaftspflichten zielen.
- Verschlechternde Governance: Diese Fälle leiden unter einer sinkenden Legitimität bzw. einer Abkopplung der Regierung von der Gesellschaft oder sehen sich von internen Konflikten bedroht. Die wichtigsten Ziele sind hier eine Unterbrechung der Abwärtsspirale, die Aufrechterhaltung institutionellen Kapitals und der sozialen Grundversorgung sowie die Unterstützung von Peacebuilding-Maßnahmen.

Der Ansatz, differenzierte Strategien auf den Charakter politischer Regime, ihre politökonomischen Grundlagen wie auch bisherige Entwicklungspfade (insbesondere Gewalterfahrungen) abzustimmen, ist im Grundsatz richtig. Die dynamische Typologie der Weltbank (die inzwischen auch in der OECD verwendet wird) verlangt jedoch auch eine dynamische Anwendung. Dies bedeutet, dass die Lage regelmäßig neu evaluiert und Trends erfasst werden müssen, die die Situation verändern könnten.

WOHLINFORMIERTE, KOHÄRENTE UND KOORDINIERT E GEBERSTRATEGIEN. Herkömmliche Ansätze, die einer Fragmentierung der Hilfe zwischen den vielfältigen Gebern entgegenwirken (Budgethilfen, Sektoransätze), greifen aufgrund der mangelnden Gestaltungskraft i.d.R. bei LICUS-Ländern nicht. Geber können nach Ansicht der Weltbank jedoch statt dessen gemeinsame Prioritäten vereinbaren, auf deren Grundlage sich Projekte koordinieren und capacity-building betreiben lässt (World Bank 2002a: viii). Erfolgsvoraussetzung seien Länderstrategien für Unterstützung und Transition, in die möglichst viele Partner integriert werden müssten. Dabei gelte es, verschiedene „diagnostische Lücken“ zu schließen: (1) Um ihre mögliche Rolle als Katalysator für Reformbewegungen besser einschätzen zu können, müssen sich die Geber laut Weltbank über drei Fragen Klarheit verschaffen: a) Sind Regierungsoffizielle wirklich an der Stärkung politischer Institutionen interessiert? b) Kontrolliert die Regierung das Land? c) Haben die Bürger irgendeinen Einfluss auf die politische Führung? (2) Um reformorientierte Kräfte zu fördern, ist im Sinne eines Akteurs- bzw. Gesellschaftsmapping (*actor and societal mapping*) die Identifikation einflussreicher Interessengruppen nötig, die Reformen unterstützen (oder auch behindern) können (World Bank 2002a: 18). Dabei verdienen lokale think tanks, Universitäten und entsprechende NGOs besondere Beachtung. (3) Schließlich müssten bestehende Instrumente (z.B. das CPIA) durch einen Institutional and Governance Review (IGR); einen Development Policy Review (DPR) und ein Poverty Assessment ergänzt werden.



2.2 Debatten im Rahmen von OECD/DAC

Analog zur Weltbank hat auch das Development Assistance Committee (DAC) der OECD eigene Strategien für die Zusammenarbeit mit „poor performers“ bzw. (mit positiverer Konnotation) „difficult partners“ oder „fragile states“ entwickelt.¹ Das Hauptproblem in „difficult partnerships“ besteht für das DAC darin, dass die dort an der Macht befindlichen Regierungen an einer Umsetzung von Entwicklungsprogrammen oftmals wenig oder kein Interesse hätten. Unter solchen Bedingungen misslinge die Umsetzung von PRSPs wie auch die Erreichung der MDGs. Die Kriterien „partnership“ und „ownership“, die z.B. im Grundlegendokument „Shaping the 21st Century“ (OECD/DAC 1996) ausgeführt wurden, seien in der Kooperation mit diesen Ländern kaum oder gar nicht erfüllbar (OECD/DAC 2001a: 8-9). Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 ist eine weitere Dimension hinzugekommen: Länder, deren Regierungen zu konstruktiver Politikgestaltung weder willens noch in der Lage sind, könnten leicht zu Rückzugs- oder Rekrutierungsräumen für den transnationalen Terrorismus werden – um so dringlicher sei es, gezielte Strategien für derartige Krisenländer zu entwickeln (OECD/DAC 2003).

Die DAC-Debatten mündeten zunächst im „Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships“ (LAP), der Anfang 2005 in der neu gegründeten „Fragile States Group“ (FSG) aufging.² Die FSG war das Organ, das den Entwurfprozess einer gemeinsamen Erklärung, der „Principles on Good International Engagement in Fragile States and Situations“, initiierte und begleitete. Die Prinzipien wurden seit 2005 diskutiert und im April 2007 formell durch ein High-Level Meeting des DAC verabschiedet. Ihr Ziel ist „to help international actors foster constructive engagement between national and international stakeholders in countries with problems of weak governance and conflict, and during episodes of temporary fragility in the stronger performing countries.“ (OECD/DAC 2007: 1) Damit folgen die Prinzipien den Grundlagen der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ (OECD/DAC 2005a). Seit dem Beginn des Diskussionsprozesses wurden die Prinzipien auch in der Praxis in verschiedenen Pilotländern getestet (OECD/DAC 2005b).

2.2.1 Ausgangslage und Systematisierung

Den Begriff „difficult partnerships“ bezieht das DAC auf „countries characterised by weak governance, lack of capacity or willingness to address poverty reduction issues, and often violent conflicts“ (OECD/DAC 2004: 3, Anmerkung 5). Eine „schwierige Partnerschaft“ liegt auch vor, wenn eine Regierung zwar

1 Der Titel des grundlegenden DAC-Dokuments aus dem Jahr 2001 benutzt die beiden ersten Begriffe („Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships“, OECD/DAC 2001a); das zweite grundlegende Dokument aus dem Jahr 2002 spricht hingegen nur noch von „Development Co-operation in Difficult Partnerships“ (OECD/DAC 2002a). Neuere Dokumente verwenden dagegen zunehmend den Begriff „fragile state“.

2 Die LICUS-Initiative und das OECD/DAC hatten 2003 den *Joint Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships (LAP)* initiiert (World Bank 2003b: 7). An ihm waren auch der IWF, die EU und das UNDP beteiligt (OECD/DAC 2004: 3).



zum Beispiel Armut bekämpfen möchte, ihr aber in einer polarisierten Gesellschaft und/oder aufgrund mangelnder Legitimität „the capacity to govern“ fehlt (OECD/DAC 2001a: 9, Ziff. 12-13). Eine präzisere Definition oder eine Länderliste mit weiteren Systematisierungen wird jedoch vom DAC nicht vorgelegt. Stattdessen findet sich der Hinweis, dass die Ländergruppe nahezu identisch sei mit den von der Weltbank als *Low Income Countries under Stress (LICUS)* bezeichneten Staaten (OECD/DAC 2002a: 2-4). Innerhalb des DAC wurde deshalb kurzzeitig auch von „countries under stress“ gesprochen – ein Terminus, den der ehemalige DAC-Präsident Jean-Claude Faure als (recht treffenden) Oberbegriff für „poor performers“, „failing states“, „low-income countries under stress“ und „difficult partnerships“ verwendete (OECD/DAC 2002b). Seit einigen Jahren bevorzugt das DAC den Begriff des „fragile state“, dessen Definition jedoch nahezu deckungsgleich mit den früheren Bezeichnungen ist: „States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations“ (OECD/DAC 2007: 2, Ziff. 3).

Ziel der OECD/DAC-Überlegungen ist es, „development activities in support of the poor“ auch unter komplizierten Rahmenbedingungen aufrecht erhalten zu können (OECD/DAC 2001a: 5). Dies erfordere die Kooperation „with a key player, the government, as well as with civil society organisations“. Mittel- bis langfristiges Ziel sei es, „to build the conditions for moving out of a 'difficult partnership' situation to one of the country-led poverty reduction“ (OECD/DAC 2001a: 3, Ziff. 4).

2.2.2 Strategien

Die vom DAC entwickelten Strategieelemente werden im folgenden anhand der fünf Leitthemen rekonstruiert und analysiert, die auch schon bei der LICUS-Initiative Verwendung fanden, wobei wir uns bei weitgehenden Gemeinsamkeiten der Positionen auf abweichende Akzentsetzung konzentrieren.

MEHR, WENIGER ODER ANDERE HILFE? Analog zur Weltbank fordert das DAC: „remain engaged“ (OECD/DAC 2002a: 6, Ziff. 23). Der völlige Rückzug von Geberregierungen könne nämlich zur Folge haben, dass sich das Risiko gewalttätiger Konflikte und gescheiterter Staaten (failed states) erhöhe (OECD/DAC 2002a: 5). Stattdessen solle die Gebergemeinschaft „Bedingungen“ schaffen, in denen „politische Systeme eher in der Lage sind, auf die Stimme und die legitimen Interessen der armen Menschen zu reagieren“ (OECD/DAC 2002a: 3). Die Handlungsmaxime des „remain engaged“ wurde angesichts der neuen Herausforderung eines global agierenden, transnationalen Terrorismus noch einmal untermauert (OECD/DAC 2003: 9). In eine ähnliche Richtung argumentiert auch das DAC-Dokument *The Security and Development Nexus* (OECD/DAC 2004): Es müsse verhindert werden, dass die schwierigen Partnerländer einem bewaffneten Konflikt oder Staatsverfall (erneut) ausgesetzt würden (OECD/DAC 2004: 5).

Die Wirksamkeit politischer Konditionalität schätzt das DAC in Anlehnung an die Weltbankstudie „Aid and Reform in Africa“ (Devarajan/Dollar/Holmgren 2001) gering ein. Diese wirke nur dann, wenn die Kondi-



tionalitäten von Reformern in den Partnerländern als Hebel zur Durchsetzung ihrer Entwicklungsprogramme eingesetzt werden, also lokale „ownership“ vorliege. Der nahe liegende Einwand, dass unter schlechten politisch-institutionellen Rahmenbedingungen externe Hilfe grundsätzlich in Frage stehen müsse, wird mit einem gleichermaßen einfachen wie schlagkräftigen Argument begegnet: Man solle schlicht abwägen, welche Risiken sich bei einer Einstellung von Hilfe für die internationale Gemeinschaft und die armen Bevölkerungsschichten gegenüber einer Situation ergeben, bei der Hilfe in situationsangepasster, neuer Form zur Verfügung gestellt wird (OECD/DAC 2002a: 6, Ziff. 23). Folgerichtig bezeichnen die „Principles“ die Einstellung von Hilfszahlungen nur als allerletztes Mittel (OECD/DAC 2007: 1, Ziff. 2).

POLITIKGESTALTUNG, INSTITUTIONENBILDUNG UND GOVERNANCE-FÖRDERUNG: Zentral für die Entwicklung funktionsfähiger Governance-Strukturen ist das „commitment“ der Partnerregierungen. Das DAC gesteht dabei offen ein, dass „schwierige Partnerregierungen“ neuartige Kooperationsformen häufig ablehnten, weil sie dadurch eigene „Möglichkeiten der Patronage und der Korruption verlieren“. Derartige Akteursmotivationen stünden häufig in Verbindung zu kontextuellen Rahmenbedingungen, die durch „lack of representativeness, responsiveness and accountability“ geprägt seien. Um hier mittelfristig Fortschritte zu erzielen, regt das DAC unter dem Motto „promoting pro-poor change“ an, durch *strukturelle Förderungsmaßnahmen* in den Bereichen Bildung und Frauen die Herausbildung von „change agents“ zu unterstützen. Auf der *politischen Akteursebene* finden zunächst die Zivilgesellschaft (OECD/DAC 2001a: 11, Ziff. 21) und Reformkräfte in der Regierung (z.B. Technokraten, die für Veränderungen aufgeschlossen sind) Beachtung. Ausdrücklich erwähnt werden auch lokale Wissenschaftler, die über Mindestmaß an Unabhängigkeit verfügen (OECD/DAC 2001a: 15, Ziff. 44). Zugespitzter als bei der Weltbank wird darüber hinaus gefordert, einflussreiche Akteure außer- und innerhalb des States zu identifizieren, den Wandel also durch „nurturing the forces that can influence the underlying rules of the game and institutional setting“ (OECD/DAC 2001a: 12, Ziff. 28) zu befördern. Dies könne um so besser gelingen, wenn sich externe Akteure für Informationsfreiheit und weitere Freiheitsrechte einsetzten. Selbst unter komplizierten Rahmenbedingungen gäbe es stets wertvolle Ansprechpartner, die es zu ermutigen gelte, so etwa:

„parliamentarians who join together to make their committees hold governments to account; judges who band together to secure greater independence for the judiciary and to raise standards of integrity; political parties which agree on rules for engagement during elections; the media which publish stories of high-level corruption; professional associations and trade unions which denounce abuses etc.“ (OECD/DAC 2001a: 11, Ziff. 20).

Hohe Priorität im Governance-Bereich gebührt der Korruptionsbekämpfung sowie der Rechenschaftspflicht und Transparenz bei extraktiven Industrien (OECD/DAC 2001a: 14). Wichtige Kooperationspartner seien hier internationale Unternehmen. So sei z.B. British Petroleum in Nigeria selbst in Zeiten der Militärherrschaft bereit gewesen, die Tantiemenzahlungen an die nigerianische Regierung offen zu legen. Ein weiterer Fortschritt sei mit der in Antwerpen ansässigen Diamantenindustrie erzielt worden, die sich bei der Eindämmung des illegalen Handels mit Diamanten aus Konfliktgebieten beteiligt habe (OECD/DAC 2002a: 4).



Die vom DAC recht prononciert befürwortete Identifikation und Förderung von „change agents“ hat durch die Attentate des 11. September 2001 noch einmal an Relevanz gewonnen – suchen internationale Akteure doch seitdem verstärkt nach Gegenkräften zu transnationalen Gewaltakteuren, die in einer nennenswerten Reihe von Krisenländern Unterstützung genießen. In einer Studie zur Terrorismusprävention erweitert das DAC die entsprechende Debatte um kulturelle Aspekte. Außerdem plädiert es dafür, lokale Verhältnisse besser zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass in Umbruchprozessen die soziale Kohäsion nicht verloren geht. Die Quintessenz lautet: „Help democratically-minded, moderate change agents to build bridges between religious and cultural communities so that the process of 'secular' modernisation of the State does not destroy cultural, religious and community connections“ (OECD/DAC 2003: 14).

Die zur Vorbeugung gegen Terrorismus vorgeschlagenen Maßnahmen können in vielerlei Hinsicht als Weiterführung, Konkretisierung und Zuspitzung von Überlegungen gelten, die sowohl im Bereich der Krisenprävention (OECD/DAC 1997; 2001b) als auch hinsichtlich der „difficult partnerships“ (OECD/DAC 2001a; 2002a) angedacht wurden. Neben Gewaltvermeidung und Armutsbekämpfung tritt dabei als drittes Ziel die Verhinderung der ideologischen Radikalisierung sowie der Rekrutierung und/oder Ausbildung von Terroristen. Von den Anregungen zur Terrorismusprävention (OECD/DAC 2003: 9, 16-17), die sich ja ebenfalls weitgehend an „countries under stress“ richten, scheinen insbesondere fünf Punkte für die „difficult-partnership“-Debatte relevant:

- die Reform des Sicherheitssektors, z.B. durch Polizeitraining und einschneidende Änderungen im Gefängniswesen;
- sozio-kulturell sensible Maßnahmen, die auf die Verankerung von Demokratisierung und Modernisierung in lokalen Wertsystemen achten;
- die Etablierung rechtsstaatlicher Verhältnisse;
- eine Kapazitätsbildung in Privatwirtschaft, Banken- und Finanzsektor, um Korruption, Geldwäsche und dem illegalen Handel mit Waffen, Drogen und Menschen entgegenzuwirken;
- die gezielte Einbeziehung der Diaspora, die die sozio-kulturelle, ideologische, finanzielle und politische Entwicklung eines Landes konstruktiv wie destruktiv beeinflussen kann.

Derzeit versucht die Fragile States Group (FSG) des DAC, die im OECD-Kontext verwendeten Ansätze zum Umgang mit fragilen Staaten zu vereinen und auf das Ziel des „State-building“ auszurichten. Dazu gehören die Stärkung staatlicher Legitimität und von Rechenschaftspflichten (*accountability*) durch die Unterstützung demokratischer Prozesse, der Schutz der Menschenrechte, die Förderung der Zivilgesellschaft sowie Maßnahmen zum Peacebuilding. Weiterhin umfasst dies den Ausbau staatlicher Kapazität speziell in den Bereichen öffentlicher Sicherheit, Mobilisierung von Ressourcen und Bereitstellung sozialer Dienstleistungen (OECD/DAC 2007: 2, Ziff. 3).

SOZIALE GRUNDVERSORGUNG. Obwohl über die Höhe der Hilfe natürlich nur von Fall zu Fall entschieden werden kann, plädiert das DAC unter dem Motto



„maintaining development activities in support of the poor“ für ein fortgesetztes Engagement in der sozialen Grundversorgung. Um die tatsächlichen Bedürfnisse zu identifizieren, Dienstleistungen zielgerecht einsetzen zu können und einen Missbrauch der eingesetzten Hilfsressourcen zu verhindern, werden Datenerhebungen auf Haushaltsebene befürwortet. Da es in vielen Fällen nach Ansicht des DAC kein hinreichendes Vertrauen in die Zuverlässigkeit von Regierungen gibt, soll in der Regel keine Budgethilfe oder Hilfe für Sektorprogramme, sondern Projekthilfe geleistet werden. Ähnlich wie die Weltbank befürwortet das DAC explizit, notfalls auch „jenseits des (Zentral-)Staates“ zu arbeiten und mit einem Großteil der Hilfsressourcen NGOs, den Privatsektor (insbesondere Small and Middle Scale Enterprises, SMEs) oder, soweit funktionsfähig, die lokale Administration zu unterstützen:

„In many countries, the private sector, faith groups, international and local NGOs play important roles in service delivery because of weaknesses in the public sector. Development agencies will usually have the option of working directly with these groups if the international community decides it cannot work through central government. Even in these circumstances it may also be possible to work with local government or local parts of central departments“ (OECD/DAC 2002 a: 4-5, Ziff. 18).

Im Zweifelsfall spricht sich das DAC für ein pragmatisches Vorgehen bei der Wahl von Partnern aus (OECD/DAC 2002a: 4). Ziel müsse es mittel- und langfristig jedoch bleiben, Aktivitäten in bestehende institutionelle Zusammenhänge einzubetten. Ein mögliches Erfolgsmodell könne, wie Erfahrungen aus Nigeria und Vietnam zeigten, darin bestehen, auf lokaler Ebene mit NGOs zu kooperieren, die ihrerseits mit Regierungsbehörden in Verbindung stehen. Freilich warnt auch das DAC davor, von einer durchgängig guten *NGO performance* auszugehen bzw. die Regierung durch eine Politik jenseits des Staates gänzlich aus der Verantwortung für die soziale Grundversorgung zu entlassen (OECD/DAC 2001a: 15). Hinsichtlich neuer institutioneller Arrangements, die auf die Etablierung unabhängiger Agenturen abzielen (*independent agency arrangements*), äußert sich das DAC eher zurückhaltend. Sie werden als vorübergehende Notlösung angesehen. Nach einer gewissen Zeit bestehe die Gefahr, dass derartige Agenturen vereinnahmt würden und ihre Unabhängigkeit verlören; außerdem sei fraglich, ob die langfristige Rückkoppelung an institutionelle Strukturen vor Ort wirklich gelingen könne (OECD/DAC 2001a: Ziff. 17).

LÄNDERTYPEN: EIN ANSATZ FÜR DIE ANGEPASSTE STRATEGIEENTWICKLUNG? Im Gegensatz zur Weltbank hat das DAC nie eine ausdifferenzierte Typologie von „difficult partnerships“ entworfen. Grundsätzlich wurden weniger schwere von schwerer wiegenden Fällen unterschieden und entsprechende Politikmaßnahmen auf diese Kategorien abgestimmt (OECD/DAC 2002a: 2, Ziff. 2). Inzwischen verwendet die FSG, und damit wohl auch das DAC, die Kategorien, die von der Weltbank entworfen wurden. Dabei wird betont: „Sound political analysis is needed to adapt international responses to country and regional context [...]. International actors should mix and sequence their aid instruments according to context, and avoid blue-print approaches.“ (OECD/DAC 2007: 1, Ziff. 1).

WOHLINFORMIERTE, KOHÄRENTE UND KOORDINIERTER GEBERSTRATEGIEN. Unter dem Motto „adapting donor co-ordination and enhancing policy coherence“ unterbreitet das DAC ähnliche Vorschläge wie die Weltbank. So wird etwa eine



verbesserte und koordiniertere Situationsanalyse und Strategieplanung empfohlen (OECD/DAC 2002a: 6, Ziff. 23; 2007: 3, Ziff. 8). Darüber hinaus sollen aber auch „benchmark criteria“ für die Kooperation entwickelt werden. Dieser Aspekt, der von der Weltbank in dieser Deutlichkeit nicht formuliert wird, impliziert eine gewisse Standardisierung beim Umgang mit „countries under stress“ und engt damit die Spielräume für ein flexibles, fallspezifisches Vorgehen ein. Ein weiterer Vorschlag, der in dieser Form bei der Weltbank nicht auftaucht, bezieht sich auf die Notwendigkeit, auch in schwersten Zeiten Krisenländer nicht ohne Ansprechpartner auf internationaler Ebene zu belassen. Hier regt das DAC an, dass einzelne Geberländer eine Art „focal role“ übernehmen könnten, ohne dadurch jedoch den politischen Raum und oder die Entwicklungszusammenarbeit zu monopolisieren. Schließlich berücksichtigt das DAC an mehreren Stellen ausdrücklich die regionale und subregionale Ebene. Zum Beispiel könnten für die Durchsetzung neuer Standards bei Transparenz und Rechenschaftspflicht „peer pressure“-Mechanismen (etwa im Rahmen von NEPAD) einen wichtigen Hebel darstellen (OECD/DAC 2002a: 6, Ziff. 23). Zur Absicherung von Reformen in Krisenländern sei es zudem sinnvoll, Arrangements zum Verzicht auf wechselseitige Destabilisierung zu unterstützen (OECD/DAC 2001a: 16-17).

Seit neuestem spricht sich das DAC auch für eine stärkere Harmonisierung innerhalb von Geberländern aus. Durch „Whole-of-Government“-Konzepte sollen Strategien zur Behandlung fragiler Staaten zwischen verschiedenen Ressorts abgestimmt werden, um auf diese Weise eine kohärentere Politik zu erzielen. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehören die klare politische Unterstützung dieser Vorhaben, klare Führungs- und Koordinationsstrukturen, die Einbeziehung eines breiten Akteursspektrums sowie gemeinsame Lageanalysen (OECD/DAC 2006).

2.3 „Countries at Risk of Instability“: Britische Programme und Strategien

Die britische Regierung gibt dem Problem fragiler Staaten eine hohe Priorität. Der damalige Außenminister Jack Straw (2002) meinte dazu, „that preventing states from failing and resuscitating those that fail is one of the strategic imperatives of our times.“ Darüber hinaus wird auf die enge Koppelung der Entwicklungs- und Sicherheitsdimension verwiesen. So erklärte Hilary Benn (2004: 3), die damalige Secretary of State for International Development, dass schwache und instabile Staaten das Haupthindernis für die Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) seien: „Weak states present a challenge to our system of global governance ..., pose serious threats to health worldwide ... and provide a breeding ground for international crime “

In den vergangenen Jahren hat die britische Regierung zwei zentrale Dokumente vorgestellt, die Strategien zum Umgang mit fragilen Staaten entwickeln: Das *Department for International Development* (DFID) veröffentlichte im Januar 2005 unter dem Titel „Why We Need to Work More Effectively in Fragile States“ ein Policy Paper, das entwicklungspolitische Schlussfolgerungen aus der internationalen Debatte zieht (DFID 2005). Unter fragilen Staaten versteht DFID dabei in einer Arbeitsdefinition solche Länder, „where the government cannot



or will not deliver core functions to the majority of its people, including the poor” (DFID 2005: 7). In einer ersten Annäherung werden solche Staaten als fragil bezeichnet, die zwischen 1999 und 2003 mindestens einmal den beiden untersten der insgesamt fünf Kategorien des Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) der Weltbank zugeordnet wurden. Hinzu kommen Länder, die aus praktischer Erfahrung als extrem fragil gelten können, aber wegen fehlender Daten nicht vom CPIA erfasst werden. Daraus ergibt sich eine Liste von insgesamt 46 Ländern.³

Im Vergleich zu anderen armen Ländern, die im CPIA-Ranking besser abschneiden, ist die soziale Lage in dieser Problemgruppe dramatisch: Das Pro-Kopf-Einkommen beträgt nur etwa die Hälfte der Vergleichsgruppe anderer *Least Developed Countries*. Die Kindersterblichkeit liegt doppelt, die Müttersterblichkeit sogar dreimal so hoch. Etwa ein Drittel der Bevölkerung ist unterernährt; große Teile der Bevölkerung leiden unter Malaria (DFID 2005: 9, Table 1). Die fristgerechte Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) ist für diese fragilen Staaten, die etwa 870 Mio. Menschen bzw. 14% der Weltbevölkerung umfassen, kaum mehr möglich.

Einen Monat nach Publikation des DFID-Papiers legte die dem Premierminister direkt unterstehende Strategie-Einheit des Kabinetts (*Prime Minister's Strategy Unit*) mit „Investing in Prevention“ eine umfangreiche Studie zu der Frage vor, was die Ursachen von Stabilitätsrisiken sind, wie diese gemanagt und wie Mechanismen der Krisenreaktion verbessert werden können (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005). „Countries at Risk of Instability“ (CRI) sind – in weitgehender Analogie zur DFID-Definition fragiler Staatlichkeit – dadurch charakterisiert, dass in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit, grundlegender rechtsstaatlicher Verfahren und öffentlicher Dienstleistungen, wie Gesundheit und Erziehung, ein Minimalstandard teilweise oder überhaupt nicht mehr aufrechterhalten wird. Die Konsequenzen schlagen sich in politökonomischen und sozialen Zerrüttungen nieder:

“Instability can be manifested, *inter alia*, in *coups d'Etat* and other types of illegal or unpredictable political succession; breakdown of political, economic and social institutions, systemic corruption, widespread organised crime; loss of territorial control; economic crisis; large scale public unrest; involuntary mass population displacement; violations of human rights and violent internal or international conflict” (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005: 3).

Diese Initiativen waren u.a. darauf zurückzuführen, dass die Regierung im Januar 2005 die Präsidentschaft für den G-8 Gipfel und im Juli 2005 auch der EU übernommen hatte und in diesem Rahmen insbesondere den Krisenregionen Afrikas ein hohes außenpolitisches Gewicht beimaß. Die Strategiedokumente sollten vor diesem Hintergrund ein koordiniertes Vorgehen der

3 Von der “proxy list of fragile states” des DFID werden folgende 46 Länder erfasst: Afghanistan, Angola, Aserbaidshan, Äthiopien, Birma (Myanmar), Burundi, Côte d'Ivoire (Elfenbeinküste), Djibouti, Dominica, Eritrea, Gambia, Georgien, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Indonesien, Jemen, Kambodscha, Kamerun, Kenia, Komoren, DR Kongo, Kongo-Brazzaville, Kiribati, Laos, Liberia, Mali, Nepal, Niger, Nigeria, Papua New Guinea, São Tomé & Príncipe, Sierra Leone, Solomon Islands, Somalia, Sudan, Tadschikistan, Timor Leste (Osttimor), Togo, Tonga, Tschad, Usbekistan, Vanuatu, Zentralafrikanische Republik, Zimbabwe (DFID 2005: 27-28).



britischen Administration gegenüber fragilen Staaten ermöglichen und wurden entsprechend in internationale Politikprozesse eingespeist werden.⁴

2.3.1 Ausgangslage und Systematisierung

Die verschiedenen britischen Strategiepapiere gründen sich auf eine Reihe von Annahmen, die in Übereinstimmung mit den Prämissen der LICUS-Initiative und der OECD-Debatte um „difficult partnerships“ stehen:

- Fragile Staaten beinhalten ein großes und mittelfristig wirksames Krisenpotential, auf das sich die internationale Gemeinschaft noch nicht eingestellt hat. Instabilität sei nicht nur für die betroffenen, sondern auch für die jeweiligen Nachbarregionen und für die Industrieländer mit einer Reihe von Risiken verbunden, so mit einem Wachstum humanitärer Probleme, der Ausweitung terroristischer und krimineller Strukturen und der möglichen Gefährdung der Energieversorgung (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005: 35-36).
- Auch unter schwierigsten Bedingungen müssen Geberregierungen direkt oder indirekt in einem Land präsent bleiben (Grundsatz des „stay engaged“). Dafür müssen allerdings neue Methoden der Entwicklungshilfe und der entwicklungspolitischen und diplomatischen Einflussnahme entwickelt werden.

Zugleich geht aber insbesondere die Studie der U.K. Prime Minister's Strategy Unit in vielfältiger Weise über die Debatte in Weltbank und OECD/DAC hinaus, und zwar sowohl im analytischer als auch in empfehlend-praxeologischer Hinsicht.

- „Investing in Prevention“ hebt in seiner Analyse die Gefahr einer externen Destabilisierung fragiler Staaten hervor – und begreift damit instabile Staatlichkeit nicht allein als intern verursacht, sondern auch als Ergebnis von Interaktionen im internationalen System. Besondere Aufmerksamkeit erfährt „the possible destabilising impact of strategic competition for oil between superpowers“ (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005: 26), die rohstoffexportierende Länder unter Druck bringen könne. Die politische Ökonomie von Konflikten ist integraler Bestandteil der britischen Dokumente. U.a. betonen sie, in welchem Maße sich Kriegs- und Konfliktparteien Gewinne aus Rohstoffexporten aneignen. Dies fördere den Ausbruch und die Fortsetzung von Konflikten, behindere die rechtsstaatliche Regulierung der Rohstoffextraktion dieses Sektors und den Prozess der Friedenskonsolidierung.
- „Investing in Prevention“ geht bei seinen Handlungsempfehlungen über entwicklungspolitische Maßnahmen hinaus. In Anlehnung an den im

4 Siehe auch Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, hosted by DFID and co-convened by the European Commission, the OECD/DAC, the UNDP, and World Bank. London, 13-14 January 2005, abrufbar unter http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_33721_33964254_1_1_1_1,00.html (13.7.2005).



Jahr 2001 veröffentlichten Bericht der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS 2001) wird eine „Responsibility to Protect“ als übergeordneter normativer Rahmen favorisiert, der eine abgestufte Verantwortlichkeit der internationalen Staatengemeinschaft für den Fall vorsieht, dass nationale Regierungen die menschliche Sicherheit ihrer Bürger nicht mehr garantieren können oder gar selbst gefährden. Um ein frühzeitiges Reagieren nicht nur in geopolitisch sensiblen Regionen sicherzustellen, sollten für alle potentiellen Krisenregionen prominent besetzte Beauftragte der UNO oder von Regionalorganisationen oder Ländergruppen (*groups of friends, like minded countries*) benannt werden. Zweitens hebt die Studie die Notwendigkeit hervor, durch rechtliche Maßnahmen und konsensual vereinbarte Verhaltensregeln die Austrocknung von Gewaltökonomien voranzutreiben. Um im Zweifelsfall Friedenskonsolidierungsprozesse auch militärisch absichern zu können, spricht sich die britische Regierung für die Verstärkung von friedensfördernden Operationen (Peace Support Operations/PSO) der Vereinten Nationen und von Regionalorganisationen aus. (UK Prime Minister's Strategy Unit: 2005: 137)

2.3.2 Strategien

Welche entwicklungspolitischen Strategien schlägt die britische Regierung vor? Hinsichtlich der fünf Leitfragen, die wir für die vergleichende Analyse der internationalen Debatte identifiziert haben, lassen sich eine Reihe von Kernbotschaften herausarbeiten.

MEHR, WENIGER ODER ANDERE HILFE? Die britische Sicht der Entwicklungshilfe ist durch vier Argumente geprägt: Zunächst wird kritisch reflektiert, dass Entwicklungshilfe nicht nur positiv wirkt, sondern durchaus auch zu Instabilität beitragen kann, indem sie etwa ‚räuberische Regime‘ und problematische Regierungsstrukturen stützt oder lokale Kapazitäten aushöhlt. Zweitens geht die britische Regierung davon aus, dass die Konditionalität der Entwicklungshilfe in fragilen Staaten keine nennenswerten Verhaltensänderungen bei den Regierungen bewirkt:

“Extensive studies of IMF/World Bank policy and financial conditionality in structural adjustment programmes in the 1980s and 90s show that even extremely large economic incentives (up to 50% of governmental budgets) were not able to change policies if the country’s elite – or at least reforming elements within it – were not already aligned. The fact that conditionality was seen as overly coercive reduced the incentives’ political legitimacy and produced a culture of ‘gaming the agreements’ which undermined their effectiveness” (UK Prime Minister’s Strategy Unit 2005: 99).

Zugleich, und dies ist der dritte Punkt, wird der Entwicklungshilfe grundsätzlich die Fähigkeit zugesprochen, zur Stabilität beizutragen. Voraussetzung ist dabei unter anderem, dass Hilfsleistungen vorhersagbar sind und es zu einer Harmonisierung des Geberverhaltens kommt (UK Prime Minister’s Strategy Unit 2005: 112-113). Schließlich und viertens geht die britische Regierung davon aus, dass fragile Staaten im Verhältnis zu anderen Low Income Countries (LICs) zu wenig Entwicklungshilfe erhalten:

“The overall level of development funding is significantly low in such countries, with ‘difficult partner countries’ receiving an average of \$17.5 per capita per year, compared with



\$24.6 per capita per year for other low income countries" (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005: 27).

Eine Analyse im Auftrag des „DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships“ (LAP)⁵ belegte darüber hinaus, dass die Unterstützung der fragilen Staatengruppe im letzten Jahrzehnt pro Kopf der Bevölkerung und im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern gesunken ist. Ein Teil der fragilen Staaten droht insofern, wie Levin/Dollar (2005) es formulieren, zu „forgotten states“ zu werden. Konsequenterweise fordert DFID eine deutliche Verstärkung der materiellen Hilfszuwendungen für fragile Staaten – zumal hier ja fast ein Drittel der absolut armen Weltbevölkerung lebe.

POLITIKGESTALTUNG, INSTITUTIONENBILDUNG UND GOVERNANCE-FÖRDERUNG: Bei der Reform einheimischer Institutionen hebt die UK Prime Minister's Strategy Unit zwei Bereiche hervor:

- demokratischer Wandel und friedliches Konfliktmanagement
- Management der Einkünfte, insbesondere aus natürlichen Ressourcen.

Da demokratische Übergangsprozesse Verwundbarkeiten schaffen, werden realistische Ziele im Sinne einer 'good-enough' governance eingefordert. Im Zentrum steht die Stärkung politischer Kerninstitutionen, worunter u.a. fallen: eine starke Gesetzgebung, eine politisch neutrale Bürokratie, eine effektive und unabhängige Justiz, verfassungsmäßig verankerte Spielregeln, eine starke Zivilgesellschaft. Hinzu kommen die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, Mechanismen zum Ausgleich ethno-politischer Interessenkonflikte, Sicherheitssektorreform und eine verbesserte Dienstleistungserbringung (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005: 83-89). Einen besonderen Akzent setzt die UK Prime Minister's Strategy Unit (2005: 90ff.) zudem auf das verbesserte Management von Rohstoffen. Zum einen soll dabei durch erhöhte Transparenz die Fehlleitung von Ressourcenrenten reduziert werden; zum anderen sollen makroökonomischen Verzerrungen, die durch Rohstoffabhängigkeit entstehen, durch gutes Management abgebaut werden.

Bemerkenswert ist, dass "Investing in Prevention" gezielte Strategien zur Beeinflussung von Eliten entwickelt. Um Elitengruppen Anreize zur Einleitung von Reformen zu geben, wird insbesondere auf "aspirational clubs" gesetzt. Ein Teil dieser Clubs fordert bestimmte Bedingungen für eine Mitgliedschaft ein. Das Beispiel *par excellence* ist die Europäische Union, die politische und wirtschaftliche Reformen zur Voraussetzung einer Mitgliedschaft erhebt. Andere Clubs, so etwa die Afrikanische Union (AU) und die New Economic Partnership for Africa (NEPAD) bieten ihren Mitgliedern hingegen Mechanismen wie das Peer-review- und das Peer-pressure-Verfahren an, um innerhalb der Organisation Verbesserungen in Richtung "good governance" zu bewirken (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005: 99). Bei den Negativanreizen setzt "Investing in Prevention" auf *smart sanctions* und die Verhinderung von Wirtschaftskriminalität, wobei u.a. die OECD Guidelines for Multinational Enterprises

5 Inzwischen ist der LAP in die Fragile States Group umgewandelt worden (vgl. 2.1). Auch der Vorsitzende des DAC-Komitees, Richard Manning, äußert sich in ähnlicher Form und bezieht sich dabei auf dieselbe Untersuchung (OECD/DAC 2005).



ses sowie die Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption als bedeutsam erachtet werden (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005: 105-108).

SOZIALE GRUNDVERSORGUNG. Voraussetzung einer erfolgreichen Intervention im Bereich der sozialen Grundversorgung ist laut "Investing in Prevention" eine angemessene Balance zwischen dem Ausbau staatlicher Strukturen der Basisversorgung sowie der Implementierung durch internationale NGOs (UK Government 2005a: 89). In extremen Situationen müsse allerdings die gesamte Grundversorgung außerhalb staatlicher Strukturen erfolgen: „There are times when it will be necessary to bypass the state altogether“ (DFID 2005:23). Für die Überwindung möglicher Zielkonflikte zwischen dem Ausbau staatlicher Strukturen und der Implementierung von Projekten durch NGOs und andere externe Akteure werden fünf Prinzipien definiert (UK Government 2005a: 89-90):

- Je stärker der positive politische Wille einer Regierung ausgeprägt ist, desto stärker sollte der Ausbau staatlicher Strukturen unterstützt werden.
- NGOs können sehr intensiv an der Implementierung beteiligt werden, allerdings sollte dies unter der Kontrolle und Anleitung der staatlichen Verwaltung erfolgen.
- Sofern die lokale Verwaltung sich der Umsetzung von Vorgaben der Zentralregierung widersetzt, sollten Projekte zur Informationsverbreitung der Rechte der Bevölkerung und lokaler Gemeinschaften gegenüber lokalen Verwaltungsstellen durchgeführt werden.
- Präventive NGO-Projekte im Gesundheitsbereich (Verteilung von Verhütungsmitteln oder Netze gegen Malaria mücken) können den staatlichen Gesundheitssektor entlasten.
- Der Grad der positiven Kooperationsbereitschaft von Regierungen fragiler Staaten kann insgesamt und auch hinsichtlich verschiedener Politikbereiche schwanken. Entsprechend flexibel müssten die Regierungen der Geberländer darauf reagieren.

LÄNDERTYPEN: EIN ANSATZ FÜR DIE ANGEPASSTE STRATEGIEENTWICKLUNG? Zwei zentrale Kategorien zur Einteilung fragiler Staaten von Ländertypen bilden bei DFID die institutionellen Kapazitäten von Staaten („capacities“) sowie die Bereitschaft der Regierungen, eine entwicklungsorientierte Politik zu betreiben („willingness“). In einer 2x2-Matrix werden dementsprechend vier Ländertypen unterschieden (siehe Tabelle 2)

Tabelle 2: Entwicklungsländertypen nach Kapazitäten und 'Bereitschaft zur Entwicklungsorientierung

	Willingness low	Willingness high
Capacity high	strong but unresponsive (a)	good performers (c)
Capacity low	weak-weak (b)	weak but willing (d)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von DFID 2005: 8.

Für diese vier Typen fragiler Staaten entwickelt DFID unterschiedliche Interventionsmodelle (DFID 2005:19):



- a) Bei Staaten mit relativ starken staatlichen Strukturen, deren Regierungen aber nicht kooperationsbereit sind und von einer extrem korrupten Elite beherrscht werden, erfolgt eine starke Unterstützung der Zivilgesellschaft.
- b) In Staaten mit schwachen staatlichen Strukturen und fehlendem Kooperationsinteresse kann der Aufbau vollständig neuer Strukturen und Planungsmechanismen notwendig sein.
- c) Bei Staaten mit relativ stabilen staatlichen Strukturen und großer Kooperationsbereitschaft kann die Intervention sich tendenziell auf die Verbesserung der regional- und handelspolitischen Rahmenbedingungen konzentrieren.
- d) Bei Staaten mit relativ schwachen staatlichen Strukturen, deren Regierungen jedoch kooperationsbereit sind, können der Haushalt und zentralstaatliche Strukturen direkt unterstützt werden.

Bei der Governance-Förderung in extrem fragilen Staaten, die nur über rudimentäre funktionierende staatliche Strukturen verfügen, werden vier Ziele genannt: die Gewährleistung eines Minimums an öffentlicher Sicherheit; die armutsorientierte Bereitstellung von Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und Bildungswesen; die Grundversorgung besonders verwundbarer Bevölkerungsgruppen durch humanitäre Hilfe; mehr Transparenz und besseres Management bei den Einkünften aus Rohstoffexporten sowie Kapazitäten, um frühzeitig auf externe Schocks zu reagieren (DFID 2005: 20-22). Dieses Minimalprogramm einer *'good enough' governance* vermeidet eine Überforderung von fragilen Regierungssystemen durch unrealistische Projektziele.

WOHLINFORMIERTE, KOHÄRENTE UND KOORDINIERTER GEBERSTRATEGIEN. Wie ein roter Faden durchzieht die Forderung einer verbesserten internationalen Koordination bei der Problemanalyse, der strategischen Planung und der Implementierung der vielfältigen Interventionsmaßnahmen die britischen Strategiepapiere (UK Government 2005a: 36). Dies setze eine bessere Koordination von Hilfsaktivitäten, Sicherheits-, Handels- und Menschenrechtspolitik sowie der Diplomatie innerhalb nationaler Regierungen wie auch zwischen den Geberregierungen voraus (DFID 2005: 16). Häufig seien entweder zu viele oder zu wenige Geberregierungen in einem fragilen Staat aktiv. Die Schlussfolgerung: „There is a need for an international mechanism to decide who does what, and where [...]. The lack of a single institution or process to guide global aid allocations is a major weakness in the way international aid is organised“ (DFID 2005: 17).

Stärker als bislang sollte eine kohärente Geberpolitik auf ein kontinuierliches Engagement achten, das keinen starken Schwankungen unterliegt. Allzu häufig wurden Entwicklungsländer in der Vergangenheit entweder von Hilfe überschwemmt („donor darlings“) oder aber ignoriert und quasi als „Waisenkinder“ („donor orphans“) behandelt. Um insbesondere dem Phänomen der „donor orphans“ entgegenzuwirken, sollten Krisenländer nie ohne Ansprechpartner auf internationaler Ebene bleiben. Einzelne Geberländer könnten hier, gerade wenn eine Abschottung von Krisenländern droht, eine besondere Zuständigkeit übernehmen (DFID 2005: 17).



2.4 Jenseits des „Millennium Challenge Account“? Debatten um „Weak States and US National Security“

In den USA hat die Debatte um *State Failure* seit Jahren einen hohen Stellenwert, wobei in der Regel nach integrierten entwicklungs-, außen und sicherheitspolitischen Handlungsoptionen gesucht wird. Der Begriff der *State Failure* wird dabei äußerst vieldeutig verwendet. Das Spektrum reicht vom „einfachen“ Staatsversagen (im ursprünglichen Sinne des Wortes *state failure*) bis hin zu den dramatischeren Formen von Staatsverfall (*state decay; failing states*) oder von Staatszerfall (*state collapse*). Bereits im April 2000 erhob die 1998 von US-Verteidigungsminister Cohen eingesetzte *U.S. Commission on National Security/21st Century* (2000) in ihrem Bericht „A Concert for Preserving Security and Promoting Freedom“ die Stabilisierung instabiler und verfallender Staaten zu einem von sechs Hauptzielen der US-Sicherheitspolitik⁶ – eine Herausforderung, die es im multilateralen Rahmen und unter Anwendung „innovativer Mechanismen“ zu bewältigen gelte (U.S. Commission on National Security/21st Century 2000).

Unzweideutig äußerte sich dann im September 2002 US-Präsident Bush im Vorwort zu der von ihm vorgelegten *National Security Strategy*:

„The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders“ (The White House 2002).

In eine ähnliche Richtung ging die *National Strategy for Combating Terrorism*, die der US-Präsident im Februar 2003 der Öffentlichkeit vorstellte und „schwache und verfallende Staaten“ als Quelle der „internationalen Instabilität“ und als möglichen Ruheraum für Terroristen bezeichnete (The White House 2003: 23). Ziel der US-Politik müsse es sein, in diesen Ländern einen Staat wieder aufzubauen, der seine Grenzen kontrollieren, die „Wohlfahrt, Gesundheit, das Wohlergehen und die Freiheit“ seiner Bevölkerung sichern und dadurch das Rechtssystem und die Menschenrechte schützen könne. USAID versteht sich in diesem Zusammenhang als eine von drei Säulen der Außenpolitik. Im Januar 2005 stellte die *US Agency for International Development* (USAID) dann eine explizite „Fragile States Strategy“ vor (USAID 2005). Ausgangspunkt ist ein Untersuchungsrahmen, bei dem Effektivität und Legitimität von Staaten in den vier Dimensionen Sicherheit, Politik, Ökonomie und Soziales untersucht wird (siehe Tabelle 3).⁷ Bei bloßer Verwundbarkeit in diesen Dimensionen spricht

6 Es handelte sich um den zweiten von insgesamt drei Berichten. Der erste Report war unter dem Titel „New World Coming: American Security in the 21st Century“ im September 1999 erschienen, der dritte Bericht („Roadmap For National Security; Imperative For Change“) kam Anfang 2001 heraus (U.S. Commission on National Security/21st Century 1999; 2001).

7 Die von USAID verwendeten vier Dimensionen von Governance sind weitgehend deckungsgleich mit den von uns eingeführten sechs Governance-Arenen (vgl. Kapitel 1). Einziger Unterschied: Die „political dimension“ wird in diesem Papier detaillierter in drei Arenen ausdifferenziert: politische Entscheidungsfindung, die der horizontalen und vertikalen Machtkontrolle unterliegt (political governance), institutionalisierte Konfliktschlichtung und Rechtsdurchset-



USAID von *failing states*, bei einem Zusammenbruch insbesondere der territorialen Kontrolle von *failed states*. Einen Sonderfall bilden Nachkriegsländer (*recovering states*).

Tabelle 3: Analyzing Governance in Fragile States: The Fragility Framework

	Effectiveness	Legitimacy
Security	Military and police services that secure borders and limit crime.	Military and police services that are provided reasonably, and without major violations of human rights
Political	Political institutions and processes that adequately ensure response to citizen needs.	Political processes, norms, and leaders that are acceptable to the citizenry.
Economic	Economic and financial institutions and infrastructure that support economic growth (including jobs), adapt to economic change, and manage natural resources.	Economic institutions, financial services, and income-generating opportunities that are widely accessible and reasonably transparent, particularly related to access to and governance of natural resources.
Social	Provision of basic services that generally meet demand, including that of vulnerable and minority groups, is assured.	Tolerance of diverse customs, cultures, and beliefs.

Quelle: USAID 2005: 4, Table 1.

2.4.1 Ausgangslage und Systematisierung

Fragile Staatlichkeit hat auf der entwicklungspolitischen Agenda der USA in kürzester Zeit einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfahren. USAID berücksichtigte die veränderten Prioritäten bereits in ihrem *White Paper 2004* (USAID 2004).⁸ Der amtierende Direktor, Andrew S. Natsios, kündigt darin „new program approaches for use in selected fragile states and increased organizational responsiveness to the internal dynamics of these states“ an (USAID 2004: 6). Neben anderen Vorgaben wie der „Förderung der Transformations-Entwicklung“ und der „Unterstützung der geostrategischen Ziele der USA“ wird die „Stärkung instabiler Staaten“ nunmehr explizit zu einem der insgesamt fünf Ziele der US-Entwicklungshilfe gezählt (USAID 2004: 5).

zung (judicial governance), sowie rechtsgebundene Implementierung legislativer Entscheidungen (administrative governance);

8 USAID verwaltete im Fiskaljahr 2003/2004 13,2 Milliarden US-Dollar.



Ganz ähnlich argumentiert die hochrangig besetzte, regierungsunabhängige „Commission on Weak States and US National Security“,⁹ die ihren Abschlußbericht im Juni 2004 vorlegte. Dessen Kernbotschaft: Ungefähr 50 Staaten weltweit fehle es an stabilen Institutionen, wodurch sie zum Ausgangspunkt vielfältiger Bedrohungen (transnationale Kriminalität, Terrorismus, humanitäre Krisen) werden könnten (Commission on Weak States 2004: 14). Deshalb müsse Entwicklungspolitik künftig „ein strategischer Imperativ für die Sicherheit der USA“ sein (Commission on Weak States 2004: 2, 18). Die Kommission sieht die Defizite von Krisenstaaten dabei in drei zentralen Dimensionen: Sicherheit (*security gap*), Regierungskapazitäten (*capacity gap*) und Legitimation (*legitimacy gap*).

Die *Commission on Weak States* plädiert dafür, neue und angepasste Strategien für den Umgang mit „poor performers“ zu entwickeln. Dies würde eine nennenswerte Kurskorrektur bedeuten, denn nur zwei Jahre zuvor, im März 2002, hatte die Bush-Administration noch unter anderen Vorzeichen das sog. *Millennium Challenge Account*-Programm aufgelegt, das sich an „best performers“ wendete. Unter Leitung des State Department sollten jährlich zusätzliche 5 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt werden, was einen Zuwachs der US-Entwicklungshilfe um 50% bedeutet hätte.¹⁰ Der Millennium Challenge Account (MCA) stellt dabei klare Erfolgskriterien auf, die mit Hilfe von Indikatoren operationalisiert werden. Erst wenn eine Regierung sich nachweisbar klar für Entwicklung einsetzt, ihre Institutionen im Sinne von Good Governance funktionieren und diese auch eine entsprechende Legitimität aufweisen,¹¹ soll finanzielle Unterstützung gewährt werden. Dabei werden Beihilfen (grants) gegenüber Krediten (loans) für vorzugswürdig gehalten. Das dahinter liegende Kalkül hat die Kommission treffend resümiert:

„Investment in the best performers, it is believed, will put US funds to use most effectively in the service of economic growth and political freedom – as well as encourage poorer performers to make the needed reforms in order to qualify for aid“ (Commission on Weak States 2004: 17-18).

Das zunächst überzeugende Konzept hat jedoch einen zentralen Haken: Zwar bietet MCA reformorientierten Staaten Anreize, die sie auf ihrem Weg bestärken. Der MCA setzt sich jedoch nicht, worauf Francis Fukuyama (2004: 17) zu Recht hinweist, mit den besonderen Problemen von Krisen- oder gescheiterten Staaten auseinander. Ähnlich argumentiert die *Commission on Weak States*:

9 Initiiert wurde die Kommission vom Washingtoner *Center for Global Development*. Den Vorsitz teilten sich Stuart E. Eizenstat, ehemaliger Berater von Jimmy Carter und für die Clinton-Administration, u.a. US-Botschafter bei der EU, sowie der frühere republikanische Kongressabgeordnete Edward Potter. Weitere Mitglieder waren der ehemalige USAID-Direktor, J. Brian Atwood, Chester A. Crocker, der in der Reagan-Administration lange Jahre die Afrikaabteilung des State Department geleitet hatte, der frühere Verteidigungsminister und Weltbankpräsident Robert McNamara, sowie Peter D. Bell, Präsident von CARE USA.

¹⁰ Zwischen 2004 und 2006 wurden vom US-Kongress jedoch nur 1-1,75 Mrd. US-\$ für den MCA bewilligt.

¹¹ Vgl. dazu die Website <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/millennium.html> (15.10.2004).



„As sound as this strategy may be, the MCA ignores the weak and failed states which, by definition, lack security, capacity, and legitimacy that these new programs demand. Yet they are the most prominent sources of poverty, disease, and disaster – and a key source of threats to US interests“ (Commission on Weak States 2004: 18).

2.4.2 Strategien

Im folgenden sollen die wichtigsten Vorschläge der *Commission on Weak States* und der offiziellen USAID-Strategie für fragile Staaten anhand der fünf Fragenkomplexe zusammengefasst werden, die wir bereits in den vorigen Abschnitten verwendet haben.

MEHR, WENIGER ODER ANDERE HILFE? Die Antwort auf die erste Frage fällt in "On the Brink" eindeutig aus. Aufgrund des großen Sicherheitsrisikos, das von instabilen oder verfallenden Staaten ausgehe, müsste US-Politik sich langfristig und intensiver als bisher engagieren (Commission on Weak States 2004: 12-13). Dabei wird die generelle Erhöhung finanzieller Zuwendungen nicht als wichtigstes Instrument gesehen („Money can't buy stability“). Stattdessen fordert die Kommission eine Verstärkung von Programmen des capacity-building und insbesondere einen besseren Zugang dieser Länder zu internationalen Märkten. Einen gegenüber Weltbank und OECD/DAC neuen Aspekt bringt die US-amerikanische Kommission unter dem Stichwort „Seizing Opportunities“ in die Debatte. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Krisenländer in ihren Entwicklungen an Weggabelungen stehen können, an denen externe Maßnahmen in besonderem Maße gefordert und wirksam sein können. Für solche Situationen solle die US-Regierung robuste Reaktionskapazitäten aufbauen, die entwicklungspolitische, militärische und diplomatische Elemente verbinden. Stehen Länder sozusagen „auf der Kippe“, solle die US-Regierung über folgendes Instrumentarium verfügen:

- ein Fonds zur schnellen Bereitstellung von Expertise und Geld;
- Schuldenerleichterung und erleichterter Marktzugang als Belohnungsstrategien;
- verlässliche regionale Peacekeeping-Kapazitäten
- aktive und dauerhaft engagierte US-Diplomatie (Commission on Weak States 2004: 4).

POLITIKGESTALTUNG, INSTITUTIONENBILDUNG UND GOVERNANCE-FÖRDERUNG. Der Förderung legitimer und demokratischer Institutionen räumt die *Commission on Weak States* hohe Priorität ein, wobei die Bereiche Polizei und Militär von besonderer Bedeutung sind. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit reformunwilligen Eliten wird weitaus stärker, als dies die multilateralen Konzeptpapiere von Weltbank und OECD/DAC tun, für eine aktive Politik mit „Zuckerbrot und Peitsche“ plädiert. Darüber hinaus spricht sich die Kommission dafür aus, parallel zu Verhandlungen mit Regierungseliten weitere gesellschaftliche Gruppen einzubeziehen, um dadurch die vertikale Machtkontrolle zu verstärken:

„Local elites cannot be evaded or wished away. They, not we, are best positioned to respond to triggering events, and their actions serve to strengthen and undermine institutions. We know from decade of painful experience that benign neglect, indulgence, or isolation seldom loosen these groups' hold on power. US development policy needs tools to coopt and also to coerce, targeted packages of sanctions and incentives, as well as sustained atten-

tion to broaden political bases and build public participation that limits elite abuses over the long term“ (Commission on Weak States 2004: 2-3).

Auch die „Fragile States Strategy“ von USAID (2005) setzt für Staaten, die noch nicht kollabiert sind, auf institutionelle Reformen. Neben dem Sicherheitssektor wird dabei rechtsstaatlicher Kontrolle, der Förderung politischen Wettbewerbs, der Stärkung der Zivilgesellschaft und der Entwicklung unabhängiger Medien das Wort geredet. Für Nachkriegsgesellschaften legt USAID einen Akzent auf die Bewältigung des Übergangs zum Frieden, auf nationalen Dialog und die breite Förderung auch lokaler Governance-Strukturen.

SOZIALE GRUNDVERSORGUNG. USAID betont gerade für Staaten, die sich bereits in einer tiefen Krise bzw. in bewaffneten Konflikten befinden, die Bedeutung der Grundbedürfnisbefriedigung. Aber auch in verwundbaren Staaten und Nachkriegsländern müsse den Bereichen Gesundheit, Bildung und Nahrungssicherheit hohe Aufmerksamkeit zukommen (USAID 2005: 4). Daneben wird auf Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen gesetzt. Auch die Commission on Weak States sieht Armutsreduzierung als wichtigen Baustein für mehr Stabilität an. Wenig Aufmerksamkeit wird allerdings neuen Mechanismen der Leistungserbringung, so etwa der Einrichtung von Fonds oder der Gründung von Independent Service Authorities (ISAs) gewidmet. Der Schlüssel zum Erfolg sei vielmehr ein breit angelegtes Wachstum, das etwa durch Schuldenerleichterung und eine bessere Integration in die Weltwirtschaft stimuliert werden könne.

LÄNDERTYPEN: EIN ANSATZ FÜR DIE ANGEPASSTE STRATEGIEENTWICKLUNG? Bei den Indikatoren „Regierungskapazität“ (gemessen über die Gesundheitsversorgung bzw. Immunisierungsrate) und Legitimität (Political Freedom Index) teilt die Kommission – ähnlich wie die Weltbank bei ihrem CPIA – die erfassten Länder in Quintile ein. Allerdings wird dieser Ansatz im Sicherheitsbereich nicht fortgeführt, so dass eine stimmige Gesamteinordnung fehlt. Ebenso fehlen Angaben, ob sich gezielte Strategiepapiere für Untergruppen der 50 Krisenstaaten schnüren lassen, oder ob derartige Entscheidungen nur von Fall zu Fall getroffen werden können.

USAID unterscheidet bei ihren Empfehlungen zwischen *failing states* – also Staaten, die verwundbar (*vulnerable*) sind – und *failed states*, die sich in einer Krise (*crisis*) befinden, die Kontrolle über ihr Territorium verloren haben, Grunddienste nicht mehr zur Verfügung stellen können, substantiell an Legitimität verloren haben oder sich in einem gewaltsamen Konflikt befinden. Als dritte Kategorie kommen Nachkriegsländer hinzu.

Die Handlungsoptionen sollen dem jeweiligen Ländertyp angepasst werden: (a) Für verwundbare Staaten setzt USAID auf eine Effektivierung staatlicher Kapazitäten. Steht die Legitimität einer Regierung in Frage, so wird für ausgewählte Programme und eine verstärkte Einbeziehung von NGOs und Privatsektor plädiert (USAID 2005: 6). (b) Bei Krisen und gewaltsamen Konflikten sollen sich Programme dagegen stärker auf humanitäre Hilfe, die Garantie von Sicherheit, die schnelle Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen und die Wiedereröffnung von Schulen konzentrieren (USAID 2005: 6-7). (c) Für die Phase des Wiederaufbaus nach einem Krieg betont USAID, dass externe Interventionen situationspezifisch angepasst werden muss. Wichtige Faktoren seien





die Art und Dauer des vorhergehenden Staatszerfalls, die Art des Friedensabkommens, die Rolle der Nachbarstaaten und sensible Bereiche des Wiederaufbaus (USAID 2005: 7-9).

POLITIKKOHÄRENZ, INTEGRIERTER SICHERHEITSBEGRIFF UND INSTITUTIONELLE AUFWERTUNG DER ENTWICKLUNGSPOLITIK. *Die Commission on Weak States* kritisiert, dass die Organisation und bürokratische Einbindung der US-Entwicklungspolitik noch immer auf den Strukturen basiere, die nach dem 2. Weltkrieg geschaffen wurden. Angesichts der neuen Herausforderungen sei jedoch ein grundlegender Umbau nötig, zu dem zwei Kernelemente gehören sollen: Erstens sei eine integrierte Entwicklungsstrategie notwendig, die durch ein neu zu gründendes Entwicklungsministerium mit Kabinettsrang implementiert werden solle. Zur Verankerung der Problematik von „weak and failing states“ solle zudem im Nationalen Sicherheitsrat ein entsprechendes Direktorat eingerichtet werden (Commission on Weak States 2004: 4). Auch wenn die Vorschläge in dieser Form keinen Eingang in die politische Praxis gefunden haben, so gibt es doch in den USA parteiübergreifend eine klare Tendenz zur strategischen Integration von Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Ein klarer Indikator hierfür ist der „Strategic Plan: Aligning Diplomacy and Development Assistance“ vom August 2003, den das US Department of State und USAID (2003) gemeinsam veröffentlicht haben. Außerdem wurde für den Wiederaufbau von Staaten im Sommer 2004 ein Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS) gegründet, das ressortübergreifend arbeitet und im Department of State angesiedelt ist (Krasner/Pascual 2005).

2.5 Fokus auf Governance und den Schutz der Schwächsten: Das BMZ-Konzept

Die deutsche Bundesregierung hat erst seit kurzem eine differenzierte Position zu den entwicklungspolitischen Konsequenzen fragiler Staatlichkeit. Den Handlungsrahmen für die deutsche EZ bietet das Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ 2007). Das BMZ-Konzept ist ein weiterer Baustein deutscher Politik, der an verschiedene andere Dokumente anknüpft, wie z.B. das Aktionsprogramm zur weltweiten Halbierung extremer Armut sowie den Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention (Bundesregierung 2001, 2004).

2.5.1 Ausgangslage und Systematisierung

Unter Verweis auf Länderlisten von LICUS und dem Failed States Index (Fund for Peace/Foreign Policy 2006) sowie die Governance-Indikatoren der Weltbank (Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2006) stellt das BMZ fest, es gebe derzeit über 50 Länder weltweit, die unter fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung litten. Dies betreffe etwa 1,2 Milliarden Menschen, also rund 20% der Weltbevölkerung. Fragile Staaten seien oft durch latente oder laufende Konflikte gekennzeichnet und würden häufig durch autoritäre Regime regiert.

Die entwicklungspolitische Relevanz fragiler Staatlichkeit ergibt sich für das BMZ vor allen Dingen aufgrund ihrer überproportionalen Auswirkungen auf



marginalisierte Teile der Bevölkerung: „Insbesondere arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen spüren unmittelbar die Folgen schwacher und ineffizienter staatlicher Institutionen, schlechter Regierungsführung oder drohenden Staatszerfalls.“ (BMZ 2007: 9) Diese Gruppen leiden am stärksten unter versagernder Infrastruktur, ausfallenden Dienstleistungen und mangelnder Sicherheit.

Von zentraler Bedeutung für die Analyse fragiler Staatlichkeit ist das Konzept der Governance. Dies beschreibt „die Art und Weise, wie in einem Staat Entscheidungen getroffen, Politiken formuliert und umgesetzt werden“ (BMZ 2007: 13). Dazu gehören politische Normen und Werte ebenso wie institutionelle Rahmenbedingungen, in denen Governance stattfindet. Dabei werden sechs Kernbereiche von Governance unterschieden (analog zu Hyden 2004): die politische Sphäre, die öffentliche Verwaltung, das Justizwesen, soziale Dienste, wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie Sicherheit.

Diese sechs Kernbereiche dienen zur Einordnung von Ländern anhand des BMZ-Kriterienkatalogs zur Bewertung der Entwicklungsorientierung von Partnerländern (BMZ 2006a). Diese bewertet jeweils fünf Kriterien: (1) Armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung, (2) Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte, (3) Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, (4) Transparenz und Leistungsfähigkeit des Staates, (5) Kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft. Dabei wird eine Skala von 1 (negativ) bis 5 (positiv) gebildet, wobei zusätzlich eine qualitative Einschätzung des generellen Trends (Verschlechterung, konstant, Verbesserung) unternommen wird.

2.5.2 Strategien

Generell orientiert sich das Konzept sehr stark an den „Principles for Good International Engagement“. Entsprechend formuliert auch das BMZ explizit eine Reihe von Grundsätzen, die an die Prinzipien angelehnt sind, z.B. die Harmonisierung von Geberstrategien sowie die Ausrichtung von Strategien an nationalen Strukturen in Partnerländern (BMZ 2007: 16-18).

MEHR, WENIGER ODER ANDERE HILFE? Das BMZ kritisiert die Anfang der 1990er Jahre begonnene Konzentration auf „good performers“: „Erfahrungen zeigen inzwischen, dass Rückzug und Sanktionen keine Lösung und nur in Ausnahmefällen sinnvoll sind“ (BMZ 2007: 10). Nicht zuletzt seien die Kosten von Prävention viel geringer als die Kosten nach dem Zerfall eines Staates. Daher unterstützt das BMZ den OECD-Slogan „Stay Engaged, but Differently“ sowie die Paris Declaration on Aid Effectiveness.

Insgesamt gibt das BMZ damit die Linie der OECD wieder: „„Die Einstellung der staatlichen Zusammenarbeit kann nur ‚ultima ratio‘ sein, wobei zu berücksichtigen ist, dass in den betreffenden Ländern andere deutsche Organisationen meist weiter tätig bleiben können (z.B. politische Stiftungen, private Träger, Kirchen)“ (BMZ 2007: 19). Damit gehe natürlich das Risiko einher, dass EZ nicht die gewünschten Ergebnisse erziele; allerdings sollte man diese Risiken unter humanitären und entwicklungs- wie sicherheitspolitischen Gesichtspunkten bewusst eingehen.



POLITIKGESTALTUNG, INSTITUTIONENBILDUNG UND GOVERNANCE-FÖRDERUNG. In Staaten mit schlechter Regierungsführung muss die Entwicklungspolitik einen Beitrag zur politischen Transformation leisten und darf autoritäre Regime nicht durch Kooperationsmaßnahmen legitimieren und stabilisieren. Konkret zielt die deutsche EZ auf sechs miteinander verbundene Ziele (BMZ 2007: 30-36):

- Soziale Inklusion: Bei guter Regierungsführung bedeutet dies eine Stärkung nationaler Parlamente und lokaler Gebietskörperschaften, andernfalls eher eine Stärkung der Zivilgesellschaft als unabhängige Kontrollinstanz der Exekutive.
- Rechtsstaatliche Mechanismen zur friedlichen Konfliktbeilegung: Diese Institutionen basieren auf einem staatlichen Gewaltmonopol und einer funktionierenden Gewaltenteilung. Die Unabhängigkeit der Justiz muss gewährleistet werden. In Postkonfliktländern sind Vorhaben der *transitional justice*, aber auch informelle Mechanismen zur Konfliktlösung zu unterstützen.
- Sicherheit: Dazu gehören die Kontrolle von Gewaltakteuren und die Eindämmung von Kriminalität durch Sicherheitssektorreformen und Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern. Ein zentrales Ziel ist Herstellung ziviler Kontrolle über staatliche Sicherheitskräfte.
- Bürgerorientierung der Verwaltung: Hierzu sollen Institutionen geschaffen werden, die Ressourcen mobilisieren, verwalten und zielgerichtet und transparent verwenden (Steuerverwaltungen, Rechnungshöfe). Dies beinhaltet weiterhin den Aufbau administrativer Kapazität in der Verwaltung sowie die Bekämpfung von Korruption.
- Soziale Grundversorgung (siehe nächsten Absatz)
- Breitenwirksames Wachstum: Zu den entsprechenden Maßnahmen gehören die Bekämpfung krimineller Ökonomien, die Heranführung des informellen Sektor an die formale Wirtschaft, die Unterstützung ländlicher Entwicklung, die Förderung von Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme für Jugendliche, sowie der Ausbau regionaler wirtschaftlicher Integration.

SOZIALE GRUNDVERSORGUNG. Eines der vorrangigsten Ziele des BMZ-Konzepts ist die Verbesserung der Lebensverhältnisse armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Dabei betont das Konzept die schwer wiegenden Defizite vieler Staaten in der Bereitstellung einer sozialen Grundversorgung (Gesundheit, Bildung, Trinkwasser). Dabei bevorzugt es das BMZ, wenn diese Leistungen durch effektive staatliche Institutionen dezentral und diskriminierungsfrei angeboten werden. Wo dies jedoch aufgrund schlechter Regierungsführung oder mangelnder Kapazität nicht möglich ist, kann man jedoch auch mit nicht-staatlichen Partnern zusammenarbeiten. Dabei kann eine breite Spanne an Fördermöglichkeiten eingesetzt werden, von der direkten Unterstützung einzelner Projekte und einer Verbesserung der Koordination zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bis hin zum Kapazitätsaufbau und dem Ausbau dezentraler Infrastruktur. Erste Erfahrungen zu „Service Delivery in Fragile States and Situations“ wurden auf Grundlage deutscher Lernerfahrungen



gen festgehalten und in die internationale Debatte eingespeist. In einem entsprechenden Bericht fordert das BMZ (2006b) eine Aufrechterhaltung sozialer Grunddienste auch in Ländern mit schlechter Governance, den Aufbau von lokalen Institutionen zur Sicherung der Nachhaltigkeit sowie die Harmonisierung der Geberpolitik.

LÄNDERTYPEN: EIN ANSATZ FÜR DIE ANGEPASSTE STRATEGIEENTWICKLUNG?
Das BMZ legt großen Wert darauf, konkrete Handlungsstrategien an die unterschiedlichen Situationen in den Partnerländern anzupassen. Zu diesem Zweck unterscheidet das Konzept drei Niveaus von Governance, von hoch bis niedrig (BMZ 2007: 21-25). Die Einstufung erfolgt anhand des BMZ-Kriterienkatalogs. Dabei wird gleichzeitig eine Einschätzung vorgenommen, welche Trends sich in der Qualität der Regierungsführung abzeichnen.

Länder mit einem hohen oder mittleren Governance-Niveau haben die Prinzipien der „good governance“ in unterschiedlichem Maße verinnerlicht. Dies umfasst einen verantwortungsvollen Umgang mit politischer Macht und staatlichen Ressourcen in einem Umfeld legitimer und effektiver Institutionen. In diesen Ländern muss das EZ-Engagement angepasst werden, wenn sich eine Verschlechterung der Situation ankündigt. Dabei sollen – in Absprache mit anderen Gebern – mit der Regierung des Empfängerlandes Maßnahmen zur Stabilisierung vereinbart werden. Sollte die Regierung eine armuts- und stabilitätsorientierte Politik verweigern, können politische Konditionalitäten gesetzt, die Zusammenarbeit auf Bereiche der sozialen Grundsicherung begrenzt sowie reformorientierte Kräfte unterstützt werden.

Ein niedriges Governance-Niveau weist eine Kombination aus fragiler Staatlichkeit und ungünstigen Rahmenbedingungen für „good governance“ aus. Für die EZ kommt es hier darauf an, wie die Entwicklungsorientierung der Regierung ausgeprägt ist. Bei positiven Aussichten sollten die Reformbemühungen der Regierung unterstützt werden. Dazu gehört der Aufbau politisch-administrativer Kapazität, die Integration von Blockadekräften und die Verankerung von Reformprozessen in der Bevölkerung, wobei auch die Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren gesucht werden soll. Dabei können grundsätzlich alle Finanzierungsinstrumente der EZ (Projektförderung, Budgethilfe, Treuhandfonds) zum Einsatz kommen. Bei wenig entwicklungsorientierter Regierungsführung sollen Reformkräfte gezielt gestärkt und soziale Grunddienste bereitgestellt werden. Über politischen Dialog soll versucht werden, eine Verhaltensänderung der Regierung herbeizuführen; gleichzeitig dürften die Mittel nicht so verwendet werden, dass es zu einer Stabilisierung politischer Machtverhältnisse kommt. Wo sich die Governance-Lage weiter verschlechtert, „ist die Implementierung von Vorhaben außerhalb staatlicher Strukturen meist unvermeidlich“ (BMZ 2007: 5). Die wichtigsten Ziele sind hier, gefährdete Bevölkerungsgruppen – zumeist über nicht-staatliche Akteure – zu schützen, deren Grundversorgung sicherzustellen und Kapazitäten zur Selbsthilfe zu schaffen. Gleichzeitig soll über die Zivilgesellschaft Druck auf die Regierung ausgeübt werden. Wo notwendig, soll die internationale Staatengemeinschaft im Sinne der „Responsibility to Protect“ die Schutzverantwortung für bedrohte Bevölkerungen übernehmen (BMZ 2007: 10).

Eine besondere Behandlung erfahren Länder, in denen multilaterale Friedensmissionen laufen. Dort muss eine Balance zwischen schnellen, kurzfristig



wirksamen und von der Bevölkerung erfahrbaren Verbesserungen sowie langfristigen Strukturreformen gefunden werden. Grundsätzlich ist dabei eine enge Abstimmung mit den Interventionsstreitkräften notwendig. Abhängig von der Qualität der Regierungsführung gelten aber auch hier die weiteren Maßgaben aus den verschiedenen Kategorien niedriger Governance. „Besondere Bedeutung haben die Unterstützung von Sicherheitssektorreformen sowie erfolgreicher Friedens- und Versöhnungsprozesse“ (BMZ 2007: 7).

POLITIKKOHÄRENZ, INTEGRIERTER SICHERHEITSBEGRIFF UND INSTITUTIONELLE AUFWERTUNG DER ENTWICKLUNGSPOLITIK. Das BMZ schätzt den Wert von Koordination insbesondere bei präventiven Vorhaben hoch ein. Es sieht dabei zentrale Schnittstellen mit internationalen Organisationen wie dem DAC, dem VN-System, der EU sowie multilateraler Entwicklungsbanken. Multilaterale Organisationen sollen hierbei ihre spezifischen Stärken ausspielen, sich eng abstimmen und innovative Instrumente entwickeln. Das Konzept hebt überdies hervor, wie wichtig eine Abstimmung von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowohl national als auch international ist. Dabei folgt es dem Prinzip „Gemeinsame Verantwortung – getrennte Verantwortlichkeiten“, das dem kanadischen 3D-Ansatz (*Diplomacy, Defence, Development*) entnommen ist (BMZ 2007: 29).

3. Staatsversagen und defekte Demokratien: Erkenntnisse aus der Transformations- forschung

Die *policy*-orientierte Debatte zum Umgang mit Staatsversagen und Staatsverfall ist, wie das vorhergehende Kapitel zu zeigen versuchte, außerordentlich rege und durchaus innovativ. Wie aber stellt sich der Stand in der Transformations- und Governanceforschung dar? Dieses Kapitel geht zunächst darauf ein, ob und inwiefern die politikwissenschaftliche Transformationsforschung neue Strategien für den Umgang mit Staatsversagen und Staatsverfall entwickelt hat. Im nächsten Kapitel widmen wir uns dann dem World Governance Survey von Goran Hyden et al. (2004), der eher der Entwicklungsforschung zuzuordnen ist.

Der deutschsprachige Transformationsforschung befasst sich vornehmlich mit dem Übergang von Autokratien zu Demokratien (u.a. Merkel 1999; Merkel/Puhle 1999; Bendel et al. 2003). Andere Systemzusammenhänge (Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur) werden von ihr nur insofern einbezogen, als sie den gelungenen oder aber blockierten Wandel politischer Systeme zu erklären helfen. Die Untersuchungen der Transformationsforschung erfolgen in aller Regel vor der Folie eines Demokratiemodells westlicher Prägung (liberale Demokratie). In normativer Hinsicht hat die Bertelsmann Stiftung (2004; 2006) in ihrem Bertels-



mann Transformation Index (BTI) dieses Modell offensiv zu einem universellen Leitbild der „marktwirtschaftlichen Demokratie“ ausgebaut.¹²

Bei ihren empirischen Untersuchungen geht die Transformationsforschung in Anlehnung an Huntington (1991) davon aus, dass sich drei Wellen der Demokratisierung mit jeweils eigenen Dynamiken, Problemen und Gegenreaktionen unterscheiden lassen: Die erste, recht lange Welle zog sich über das 19. Jahrhundert hin und reichte bis zum Ersten Weltkrieg. Sie wurde durch eine autoritäre Gegenwelle abgelöst. Der zweite Demokratisierungsschub bezog sich auf eine kurze Zeitspanne, die etwa von 1945 bis 1950 reichte. Es folgte in den 50er und 60er Jahren, besonders ausgeprägt in Lateinamerika, eine Gegenbewegung hin zu Militärdiktaturen. Die dritte Demokratisierungswelle schließlich begann 1974 mit der Nelkenrevolution in Portugal, erreichte kurz darauf Spanien und Griechenland, schwappte in den 1980er Jahren auf Lateinamerika über, um dann schließlich den Höhepunkt 1989-1991 in Osteuropa sowie in Afrika zu erreichen. Bislang gibt es hier keine klare Gegenwelle, wohl aber Konsolidierungsprobleme der neuen Demokratien (Merkel 1999: 17-18). Genau diese Probleme stehen im Mittelpunkt der jüngeren Transformations- und Konsolidierungsforschung. Sie befasst sich insofern primär mit dem, was wir als instabile oder teilkonsolidierte Staatlichkeit bezeichnen. Krisenregionen wie Subsahara-Afrika sowie Zentral- und Südasiens, die von gravierendem Staatsversagen bzw. Staatsverfall gekennzeichnet sind bzw. bei denen einigermaßen geradlinige Entwicklungspfade von der Autokratie zur Demokratie schwerer auszumachen sind, werden weniger berücksichtigt.¹³

Die jüngere Transformationsforschung erfasst „erlahmte“ bzw. blockierte Konsolidierungsprozesse mit dem Konzept der „defekten Demokratie“. Konstitutiv für die Transformationsforschung ist die Einteilung politischer Herrschaftssysteme in drei Typen, nämlich Demokratie, autoritäre und totalitäre Regime (Merkel 1999: 21-29). Unter den Demokratien gibt es unterschiedliche Grade der „Vollkommenheit“, so dass sich im Wesentlichen drei Subtypen ergeben: vollkommene/„eingebettete“ Demokratien; Polyarchien (Demokratien, die institutionelle Minima erfüllen); schließlich die bereits angesprochenen defekten Demokratien. In ähnlicher Weise kann zwischen semiautoritären oder aber vollständig autoritären Systemen unterschieden werden. Totalitäre Systeme stellen schließlich eine Art Extremform autoritärer Systeme dar, wobei die entscheidende Besonderheit ist, dass die Herrschaftslegitimation durch entscheidende Ideologien verabsolutiert wird.

Merkel et al. (2003: 48-56) haben ein anspruchsvolles Referenzmodell für die Konsolidierungsforschung entwickelt. Moderne Demokratien, so die Grundannahme, sind komplexe Institutionenarrangements. Sie funktionieren nur dann

12 Da im Rahmen dieser Studie nur exemplarisch Werke aus der Transformations- und Governance-Forschung herangezogen werden, kann der BTI hier nicht ausführlicher behandelt werden.

13 Siehe als Ausnahmen aber etwa die aufschlussreichen Beiträge von Erdmann (2003) zu Subsahara-Afrika und von Wagner (2003) zu Indien. Sie sind in dem Sammelband „Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps“ von Bendel et al. (2003) erschienen, der eine gute Übersicht über die Breite der Erforschung von Transformation und Systemwechsel in Deutschland gibt.



befriedigend, wenn sie in vielfältigen politischen Teilregimen verankert sind.¹⁴ Merkel et al. (2003) erweitern damit Dahls realistisches Demokratiekonzept der Polyarchie, das insbesondere auf die vertikale Dimension der Machtkontrolle und Partizipation abstellt. Ihm wird die „embedded democracy“ gegenübergestellt, die neben einem funktionierenden Wahlregime (Teilregime A) vier weitere Teilregime umfasst: politische Teilhaberechte (öffentliche Arena, Teilregime B); effektive Regierungsgewalt (Teilregime C); horizontale Gewaltkontrolle (Teilregime D); bürgerliche Freiheitsrechte (Teilregime E). Die „embedded democracy“ stellt für Merkel et al. (2003: 65) das „root concept“ dar, von dem aus sich auch das Konzept der defekten Demokratie ableiten lässt. Defekte Demokratien werden folglich definiert als

„Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind“ (Merkel et al. 2003: 66).

Politische Wandlungsprozesse lassen sich aus Perspektive der Transformationsforschung drei Phasen zuordnen: Ende des autokratischen Systems, Institutionalisierung der Demokratie und Konsolidierung der Demokratie (Merkel 1999: 120-121, 122/Abb. 4). Die Schwelle zur Konsolidierung kann dabei als übersritten gelten, „wenn das gesamte System nicht nur in den Augen der Eliten legitim und ohne Alternative ist, sondern wenn auch die Einstellungs-, Werte- und Verhaltensmuster der Bürger einen stabilen Legitimitätsglauben gegenüber der Demokratie reflektieren“ (Merkel 1999: 144).

Der Fokus der jüngeren Transformationsforschung liegt auf den für defekte Demokratien typischen Konsolidierungsblockaden, die laut Merkel (1999: 143-169) vier Dimensionen betreffen:

- Konstitutionelle Dimension: Festigung der verfassungsmäßigen Institutionen;
- Repräsentative Dimension: Anerkennung der Demokratie durch Parteien und Interessenverbände;
- Verhaltenskonsolidierung auf der Mesoebene: Demokratisches Handeln der politischen Akteure, insbesondere die Neutralisierung potentieller Veto-Mächte, v.a. des Militärs, paramilitärischer Verbände, Vertreter des Finanz- und Industriekapitals, Großgrundbesitzer, radikaler Gewerkschaften oder „terroristischer Gruppierungen“;
- Konsolidierung von Bürgergesellschaft auf der Mikroebene: Hierbei geht es erstens um die kognitiven, evaluativen und affektiven Einstellungen zum politischen System, insbesondere die Internalisierung von Werten

14 Die verschiedenen politischen Teilregime wiederum funktionieren unter spezifischen sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen. Auf diesen Aspekt soll im folgenden aber nur am Rande eingegangen werden, da die systematische Untersuchung des wirtschaftlichen und kulturellen Systems in der Transformations- und Konsolidierungsforschung noch nicht erfolgt ist und bislang bei weitem nicht mit der Stringenz konzeptionalisiert wurde, wie es beim politischen System der Fall ist

(*civic culture*); zweitens wird durch die Konsolidierung auf Mikroebene das Handeln der Bürger im Verhältnis zum Staat, also die Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur erfasst (*civil society*).

Die eben aufgelisteten vier Dimensionen weisen gewisse Überschneidungen mit den oben dargestellten fünf politischen Teilregimen auf, sind allerdings bei weitem nicht deckungsgleich: Zum einen erfassen die vier Dimensionen der Konsolidierung nur ausgewählte Bereiche der politischen Teilregime. Zum anderen fügen die Dimensionen „Verhaltenskonsolidierung“ und „Bürgergesellschaft/Werteinternalisierung“ neue Aspekte hinzu, nämlich die Verhaltenskonsolidierung und Werteinternalisierung. Diese liegen auf der Meso- und Mikroebene, mithin unterhalb der Makroebene, auf der sich das Konzept der fünf politischen Teilregime bewegt.

Insofern für die Entwicklungszusammenarbeit gerade die Wechselbeziehung von Makro-, Meso- und Mikroebene relevant ist, rekonstruieren wir im Folgenden mit Blick auf praxeologische Implikationen die Erkenntnisse und Implikationen der Transformationsforschung mit einer eigenen Systematik (*siehe Tabelle 4*). Diese integriert unterschiedliche Diskussionsstränge und Fragen der Transformationsforschung: erstens die in der Ostasienforschung intensiv diskutierte Frage, welche Autonomie der Staat gegenüber Veto-Akteuren, aber auch gesellschaftlichen Interessengruppen haben sollte (effektive Regierungsgewalt; transversale Dimension); zweitens Fragen der Partizipation und Machtkontrolle; drittens das Verhältnis zwischen und die Verhaltenskonsolidierung bei wichtigen politischen Akteuren/Eliten; viertens schließlich die (vermeintlich) „weiche Seite“ der Konsolidierung (Werteinternalisierung, Sozialkapital, Rolle der Zivilgesellschaft).





Tabelle 4: Erkenntnisse und Implikationen der Transformationsforschung

Strategischer Ansatzpunkt	Verortung in der Transformations- und Konsolidierungsforschung	Untersuchungsebene
Das Konzept der „embedded autonomy“ (1)	Transversale Dimension der Demokratisierung (Teilregime E); funktionales Regierungshandeln beim Transformationsmanagement	Makro-Ebene
Partizipation und Machtkontrolle (2)	Vertikale und horizontale Ebene der Demokratisierung (Teilregime A, B, C, D)	Makro-Ebene
Die Rolle der Eliten (3)	Verhaltenskonsolidierung (soziologische Grundierung der Demokratisierung)	Meso-Ebene
Die „weiche“ Seite der Konsolidierung (4)	Internalisierung von Werten; normative Binde- und Fragmentierungskräfte; Integrationsfunktion (sozial- und individualpsychologische Fundamente der Demokratisierung)	Meso- und Mikro-Ebene

3.1 Das Konzept der „embedded autonomy“

Die strukturalistische Transformationsforschung (z.B. Moore 1969; Rueschmeyer et al. 1992) geht davon aus, dass für eine gelungene Transformation die formale Verfasstheit horizontaler wie vertikaler Rechenschaftspflicht von geringerer Bedeutung ist im Vergleich zu sozialen Kräftekonstellationen (Klassenstrukturen und -koalitionen) und dem Machtverhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft (Merkel 1999: 89-92). Lange Zeit war es *en vogue*, die positive Rolle der Mittelschichten hervorzuheben. Empirisch lässt sich hingegen belegen, dass Mittelschichten nicht immer nur progressiv-reformerisch bzw. stabilisierend agieren, sondern sich häufig auch konservativ oder reaktionär verhalten. Dennoch ist eine einigermaßen etablierte Mittelschicht, die sich für Rechtsstaatlichkeit einsetzt und Motor öffentlicher Meinungsbildung ist, eine wichtige Voraussetzung für Demokratisierung. Weitgehend unumstritten ist die These, dass die Dominanz einer agrarischen Oberschicht die Demokratisierung blockiert. Weite Teile der Bevölkerung bleiben unter solchen Bedingungen unterprivilegiert und können am politischen Prozess nicht nennenswert partizipieren. Ein dritter Ansatz verdient ebenfalls Beachtung: Demnach kann ein politisches Patt unter wichtigen gesellschaftlichen Gruppen insofern für den Demokratisierungsprozess von Vorteil sein, als dadurch alle Akteure den Zugang zu politischen Entscheidungspositionen prinzipiell offen gestalten wollen (Merkel et al. 2003: 201-203).



Systematischer noch als der Begriff des Patts kann vermutlich das Theorem der Machtdispersion eine Grundvoraussetzung gelungener Konsolidierung erfassen. Entwickelt wurde es von dem Finnen Tatu Vanhanen (1997), der mit Hilfe eines *Index of Power Resources (IPR)* die Streuung von Machtressourcen in Wirtschaft und Gesellschaft erfasst hat. Als Indikatoren zog er dabei u.a. den Urbanisierungsgrad, die Verteilung der Wissens- und Bildungsressourcen, die Verteilung des Landbesitzes und den Dezentralisierungsgrad der nicht-agrarischen Ressourcen heran. Das Ergebnis: Ein hoher Demokratisierungsgrad korreliert signifikant mit einer breiten Streuung von Machtressourcen. Als Schlussfolgerung ergibt sich, dass eine Monopolisierung von Machtressourcen – sei es durch eine Oligarchie, sei es durch bestimmte ethno-regionale oder ethno-soziale Gruppen – eine nennenswerte Transformationsblockade darstellt. Werden hier keine Änderungen erzielt, dürften, so die Quintessenz für die Entwicklungszusammenarbeit, *capacity development* (siehe für den Kontext fragiler Staaten Brinkerhoff 2007) aber auch technische Unterstützung für Reformen des politischen Systems weitgehend wirkungslos bleiben.

Gesellschaftliche und ökonomische Machtdispersion ist allerdings nicht mit einem „schwachen Staat“ gleichzusetzen. Vielmehr kann sie eine Voraussetzung dafür bilden, dass der Staat überhaupt hinreichend Handlungsfähigkeit erlangen kann. Wie muss diese Handlungsfähigkeit beschaffen sein? Kann sie sich im Demokratisierungsprozess sukzessive herausbilden? Oder ist abgeschlossenes State-building sozusagen Funktionsvoraussetzung erfolgreicher Demokratisierung? Aurel Croissant (2003) argumentiert nachdrücklich für letztere These, wobei er sich im Kern auf einen Vergleich der ost- bzw. südostasiatischen Transformationsländer Südkorea, Thailand und die Philippinen stützt. Croissants Schlussfolgerungen sind interessant: Sowohl ein zu schwacher als auch ein zu starker Staat sind problematisch. Während im ersteren Fall der Staat letztlich zur „Geisel“ starker gesellschaftlicher Gruppen wird, verletzt er im letzteren Fall die Autonomie gesellschaftlicher Teilsysteme und vernachlässigt die Mobilisierung von Konsens und Akzeptanz für sein Handeln.

In Weiterführung dieser Überlegungen betonen Merkel et al. (2003: 233, Tab. 22), dass der Staat über eine gewisse Autonomie verfügen solle, diese aber in andere gesellschaftliche Subsysteme eingebettet sein müsse („embedded autonomy“, Evans 1995). Grundsätzlich befürwortet die Transformationsforschung somit die Penetration der unterschiedlichen politischen Handlungsfelder durch den Staat. Ansätze, den Staat nennenswert in seiner Durchdringung der Gesellschaft zu beschränken und auf Strukturen jenseits des Staates zu setzen, dürften von daher zunächst auf Skepsis stoßen. Zugleich wird aber auch anerkannt, dass formale Regelsysteme stets auch durch informelle Regelsysteme unterfüttert werden müssen und es gerade bei einschneidenden Wandlungsprozessen verkürzt wäre, allein auf formelle Institutionen zu setzen:

„Gerade in Umbruchsystemen können bei der Einführung demokratischer Institutionen aufbrechende funktionale und normative Defizite durch informelle Arrangements kompensiert und überbrückt werden. Im Unterschied zu formalen Institutionen, die aufgrund politischer Entscheidungen schnell modifizierbar sind, vollziehen sich Veränderungen formloser Beschränkungen nur in einem graduellen – mitunter langwierigen – Prozess (North 1992: 7)“ (Merkel et al. 2003: 193).



„Governance beyond the state“ ist in diesem theoretischen Rahmen in Situationen fragiler Staatlichkeit durchaus möglich, sollte jedoch stets auf die Konsolidierung von Staatlichkeit bezogen werden.

3.2 Partizipation und Machtkontrolle

Bei der Umgestaltung des politischen Systems und der Förderung transparenter, effizienter, effektiver und partizipativer Steuerungsstrukturen (*good governance*) in defekten Demokratien bietet es sich an, besonders gravierende Defizite in den verschiedenen politischen Teilsystemen in den Blick zu nehmen und in Fortführung der Analysen von Merkel et al. (2003: 239-288) jeweils Ansatzpunkte für Reformmaßnahmen zu skizzieren. Dabei lassen sich vier Typen defekter Demokratien unterscheiden: exklusive, illiberale, delegative und mit Enklavencharakter organisierte Demokratien.

Exklusive Demokratien kranken daran, dass weite Teile der Bevölkerung im Modernisierungsprozess sozioökonomisch marginalisiert bleiben oder noch weiter an den Rand gedrängt werden (Merkel et al. 2003: 244). Ansatzpunkte der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) könnten mithin in den Bereichen Armutsreduzierung und Bildungsförderung liegen, um eine Integration von „Modernisierungs-/Transformationsverlierern“ zu erreichen. Darüber hinaus müssten in ethnisch gespaltenen Gesellschaften die Etablierung und Durchsetzung von Minderheitenrechten auf die Agenda gebracht werden, außerdem die Etablierung von Wahlsystemen, die möglichst geringe Prämien hinsichtlich eines „ethnic voting“ einräumen.

In *illiberalen Demokratien* mangelt es an Rechtsstaatlichkeit. Hintergrund sind oftmals asymmetrisch verteilte gesellschaftliche Machtressourcen, die breiten Bevölkerungsschichten von vornherein den Zugang zum Rechtssystem verwehren. Eine andere Ursache kann in mangelnder staatlicher Leistungsfähigkeit und Handlungsautonomie liegen, die von vornherein die Implementierung und Durchsetzung von Rechtsnormen verhindert (Merkel et al. 2003: 266). Ansatzpunkte der EZ, so ließe sich ableiten, müssten in diesem Kontext die Stärkung des Justizwesens und „empowerment“-Maßnahmen sein, die es der Bevölkerung möglich machen, ihre konstitutionell garantierten Rechte auch tatsächlich einzufordern.

Es sind besonders präsidentielle Systeme, die zu delegativen Praktiken neigen. Präsidenten, die ohnehin eine starke Exekutivfunktion innehaben und zusätzlich noch über populistische Stimmungsmache die Bevölkerung hinter sich bringen, können die Legislative in die Enge drängen (Merkel et al. 2003: 283-288). Die EZ könnte unter diesen Umständen zum einen versuchen, das Selbstverständnis der Parlamente in Richtung einer stärkeren Wahrnehmung von Interessenaggregations- und Kontrollfunktionen zu stärken. Zweitens könnten über die Förderung unabhängiger Medien zumindest einige Sicherungsfunktionen gegenüber einem allzu aggressiven Populismus eingebaut werden. Schließlich wäre auf eine Pluralität von Ansprechpartnern (neben der Regierung auch Oppositionsparteien, advocacy groups, Wirtschaftsvertreter, unabhängige Gewerkschaften etc.) zu achten, um die Monopolstruktur der politischen Arena zumindest ein Stück weit aufzubrechen.



Das Hauptproblem in *Enklavendemokratien* stellt nach Merkel et al. (2003: 249-250) die mangelnde Unterordnung des Militärs unter zivile Autoritäten dar. Im Unterschied zu den 60er und 70er Jahren gebe es jedoch nur noch wenige direkte Interventionen der Streitkräfte. Vielmehr versuche das nach wie vor weitgehend autonome Militär bestimmte, sensitive Entscheidungen den eigentlich zuständigen Institutionen zu entziehen bzw. diese gegenüber demokratischen Entscheidungsverfahren abzuschirmen. Kritisch wird die Herausbildung eines Berufsethos betrachtet, den Merkel et al. als „neuen Professionalismus“ bezeichnen. Demnach sieht sich das Militär nicht mehr überwiegend als spezialisierter Sicherheitsgarant zur Abwehr externer Bedrohungen („alter Professionalismus“), sondern ist nach seinem korporativen Selbstverständnis am besten geeignet, den Staat vor internen Krisen – seien sie militärischer, politischer oder sozialer Art – zu bewahren. Nimmt die Armee zudem noch unternehmerische Funktionen wahr und kann sich darüber eine eigene ökonomische Basis verschaffen, ist das Risiko besonders groß (Merkel et al. 2003: 256, 260). Ansatzpunkt kann unter solchen Bedingungen insbesondere eine Reform des Sicherheitssektors sein. Damit sind aber nicht Programme zur „Effektivierung“ oder auch „Professionalisierung“ der Armee gemeint, die durchaus kontraproduktive Wirkungen haben können. Entscheidender sind Maßnahmen, welche die Kompetenz ziviler Akteure (Regierungsmitglieder, Parlamentarier, Forscher, watchdog institutions, Medien) erhöhen, wobei der Budgetkontrolle eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt.

3.3 Die Rolle der Eliten

Die im deutschsprachigen Raum tonangebende Transformationsforschung verfolgt im Wesentlichen einen akteursorientierten Ansatz. Politisches Handeln wird demnach in Abgrenzung zu deterministischen Theorien nicht als primär durch die Verhältnisse vorbestimmt angesehen. Zwar gibt es strukturelle Rahmenbedingungen, die die Handlungsoptionen von Akteuren begrenzen (*constraints*) bzw. alternative Handlungskorridore optional eröffnen. Doch wird in Anlehnung an *rational choice*-Ansätze davon ausgegangen, dass die Akteure innerhalb derartiger *settings* ihre Präferenzen, Strategien und Handlungsmöglichkeiten immer wieder neu definieren und veränderten Konstellationen anpassen (Merkel 1999: 103-105). Gerade in Transitionsphasen ergeben sich dabei besondere Spielräume, insofern nicht nur Machtkonstellationen immer wieder variieren, sondern selbst die grundlegenden Spielregeln des politischen Wettbewerbs ständigen Anpassungen unterworfen sind. Die Transformationsforschung weist der Kooperation von Eliten („Elitenpakt“) für das Gelingen der Demokratisierung eine fast ausschlaggebende Bedeutung zu, wobei gängigerweise zwischen *softliners* und *hardliners* unterschieden wird. Das Gewicht zivilgesellschaftlicher Mobilisierungsprozesse wird demgegenüber deutlich geringer eingeschätzt; Wirkung hätten sie nur in bestimmten Phasen der Transition (Merkel 1999: 111-118).

Der Akzent in der Elitenforschung liegt auf *kollektiven* Akteuren (Merkel et al. 2003: 195-199). Sie werden weniger als „politische Unternehmer“, sondern stärker als Rollenträger und Repräsentanten politisch-strategischer Gruppen konzipiert. Für die Transition von autoritärer zu demokratischer Herrschaft sowie für die Konsolidierungsphase hat die Transformationsforschung dabei



vier Theoreme entwickelt: Eine zunächst paradox erscheinende, empirisch aber gut zu erhärtende Annahme besagt, dass eine Initiierung und Tolerierung von Liberalisierungsprozessen v.a. dann stattfinden, wenn moderate Kräfte das Transformationsprojekt für ein kontrollierbares Unternehmen halten und damit möglicherweise einer Illusion erliegen (Merkel 1999: 105-107). Ein zweites Theorem besagt: Es ist nicht gleichgültig, in welchem Moment Entscheidungen auf die Agenda gesetzt und durchgesetzt werden. Vielmehr sind die „Fenster der Gelegenheit“ auf der Zeitachse in höchst unterschiedlichem Maße geöffnet. Schwierigkeiten im Transformationsprozess tauchen, so das dritte Theorem, mit recht hoher Wahrscheinlichkeit auf, wenn der Übergang zwischen den Eliten exklusiv-konfrontativ ausgetragen wird und der Elitenwettbewerb asymmetrisch strukturiert ist (Merkel et al. 2003: 229, Tab. 21). Stabilität kehrt in einem Transformationsprozess schließlich ein, wenn regelwidriges Verhalten sich nicht mehr lohnt und zentrale Akteure ihre Interessen besser durch Regelbefolgung erreichen können.

Für externe Akteure ergeben sich daraus recht konkrete Handlungsorientierungen. So gibt es insbesondere in der unmittelbaren Zeit eines Machtwechsels für neue Eliten kurzzeitig die oftmals unwiederbringliche Chance, tief greifende Änderungen in Gang zu setzen. In dieser „honeymoon period“ (siehe z.B. Haggard/Kaufman 1995; Nelson 1994) sind die „interests associated with the old regime (...) discredited and disorganized, thus providing an opportunity for reform that would not otherwise be there. In the longer run, however, the opportunity structure closes, as reformers must appeal to a broader spectrum of potential beneficiaries“ (Hyden et. al. 2003b: 12). Als Schlussfolgerung ergibt sich die Aufgabe, Konfliktbewältigungsmechanismen und Elitenkooperation zu ermuntern. Außerdem müssen Sicherungen gegen die allzu starke Dominanz einer Seite eingebaut werden. Spielregeln, die einen möglichst symmetrischen Wettbewerb garantieren, sind dabei wichtiger als die Stützung ausgewählter, als Reformer identifizierter Ansprechpartner. Regelungssysteme müssen so ausgestaltet werden, dass sie wichtige Spieler „im Boot“ halten und im Falle einer ungünstigen Ausgangslage zumindest mittelfristig die Option zur Verwirklichung ihrer Zielvorstellungen eröffnen.

3.4 Die „weiche“ Seite der Konsolidierung

Die Zivilgesellschaft erfüllt im Transformationsprozess vielfältige Funktionen. Ist sie relativ gut organisiert und zu Agenda-Setting, zur inhaltlichen Positionierung und zur Mobilisierung breiter Unterstützung in der Lage, kann sie zum zentralen Hebel vertikaler Machtkontrolle werden. Zweitens kann Zivilgesellschaft zur wichtigen Rekrutierungsbasis für neue politische Eliten werden. Dieser Aspekt wird von Merkel et al. weitgehend vernachlässigt – wie die Transformationsforschung überhaupt eher in erweiterten Handlungsspielräumen für moderate Eliten als im „empowerment“ breiter Bevölkerungsschichten den entscheidenden Faktor für gelingende Demokratisierung sieht. Der Zivilgesellschaft wird deshalb in der Transformationsforschung weniger auf der Makro-Ebene der politischen Teilsysteme, als vielmehr auf der Meso- und Mikroebene Bedeutung beigemessen. Hier wird die insbesondere von Putnam (1993), aber auch von Fukuyama (1995) vorangetriebene Debatte um die Rolle des „Sozialkapitals“ (*social capital*) aufgegriffen (Merkel et al. 2003: 215-



221). Gemeint sind damit gesellschaftliche Werte, soziale Traditionen und historisch gewachsene Erfahrungen mit Kooperation, die zur Herausbildung von Vertrauen und Erwartungsverlässlichkeit führen können.

Ist die Zivilgesellschaft durch bürgerschaftliches Engagement – also Sozialkapital im Tocquevilleschen Sinne –, ein integrierendes Netz intermediärer Strukturen, ein hohes Maß sozialer Selbstorganisation sowie durch eine an rationalen Diskursnormen orientierte gesellschaftliche Kommunikation geprägt, so kann sie zweifelsohne zur Förderung und Verankerung von Demokratie beitragen; in diesem Kontext erscheint mithin auch ein entsprechender entwicklungspolitischer Akzent sinnvoll. Allerdings gibt es auch soziokulturelle Faktoren und Formen von Sozialkapital, die politische Transformation behindern und Misstrauen zwischen gesellschaftlichen Gruppen säen. In seiner „dunklen“ Variante bleibt Sozialkapital partikularisiert und betont die religiösen und askriptiven Unterschiede zwischen Gruppen. Ein Mangel an interpersonellem und gruppenübergreifendem Vertrauen führt zu „low-trust-societies“ (Fukuyama 1995). Ist eine Zivilgesellschaft und das ihr inhärente Sozialkapital zudem entlang von *ethnic cleavages* organisiert, so kann sie sogar Fragmentierung und Polarisierung bewirken; unter derartigen Bedingungen erscheint entwicklungspolitische Zurückhaltung angezeigt.

4. Jenseits ausgetretener Entwicklungspfade: „Making Sense of Governance“

Welchen Beitrag zu Stagnation, Rückfall und Wandel in fragilen Staaten kann die Governance-Forschung beisteuern? Wir konzentrieren uns in diesem Kapitel auf den innovativen „World Governance Survey“ von Goran Hyden et al. (2004), insofern die beteiligten Forscherinnen und Forscher in expliziter Abgrenzung zur eher deduktiv vorgehenden Transformationsforschung darauf verzichten, standardisierte Entwicklungspfade von Autokratien hin zu Demokratien zu konzeptionalisieren und die Qualität von Regierungshandeln in Bezug zu politischen Herrschaftstypen zu setzen. Unter dem Motto „Making Sense of Governance“ ist die Stoßrichtung vielmehr, für ausgewählte Entwicklungs- und Transformationsländer zunächst einmal mit Experten vor Ort originäre Daten zum Funktionieren von Governance-Arenen zu erhalten und dann in stärker induktiver Weise empirische Wechselbeziehungen offen zu legen.¹⁵

In seiner ersten Phase erfasste das Projekt 16 Entwicklungs- und Transformationsgesellschaften, die angesichts der Einbeziehung einiger bevölkerungsreicher Länder etwa 51% der Weltbevölkerung umfassen: Argentinien, Bulgarien, Chile, VR China, Indien, Indonesien, Jordanien, Kirgisien, Mongolei, Pakistan, Peru, Philippinen, Russische Föderation, Tansania, Thailand und Togo. Das Projekt ist mittlerweile in einer zweiten, derzeit laufenden Phase auf 50

¹⁵ Die im Folgenden zitierten Papiere sind weitgehend online verfügbar unter http://www.odi.org.uk/wga_governance/Publications.html (10.05.2007).



Länder ausgeweitet worden. Methodologisch wurde Neuland betreten: In der Pilotphase stellte für jedes Land ein nationaler Koordinator ein „panel of experts“ zusammen, das aus etwa 35 „well-informed persons“ (WIPs) bestand. Diese wurden mit Hilfe eines detaillierten Fragebogens interviewt. Sie sollten nach Möglichkeit mindestens 35 Jahre alt sein und in etwa gleichgewichtig aus folgenden acht Gruppen stammen: hochrangige Beamte; erfahrene Parlamentarier; Geschäftsleute; renommierte Richter und Anwälte; angesehene Forscher und Politikberater; führende NGO-Repräsentanten; Chefredakteure oder andere erfahrene Journalisten; andere relevante Gruppen (Court et al. 2002: 6-8).

Der im folgenden intensiver diskutierte Ansatz von Hyden et al. könnte sich für die Entwicklungszusammenarbeit unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit in dreifacher Hinsicht als relevant erweisen: (a) Er könnte eine Lösung der schweren Probleme der westlichen EZ darstellen, die durch das primär durch westliche Normvorstellungen geprägte Konzept der Konditionalität verursacht wurden. (b) Anhaltspunkte für strategische Prioritätensetzungen würden sich im Unterschied zur Transformationsforschung weniger aus typologischen Überlegungen ableiten, sondern auf einer empirischen Bestandsaufnahme der Governance-Performance basieren, für deren Messung neue Instrumente vorgelegt werden. (c) Durch die gleichberechtigte Berücksichtigung formeller wie informeller Institutionen gibt es keine Vorentscheidung darüber, welche Akteure am besten zu Governance beitragen. Der mögliche Rückgriff auf nichtstaatliche, traditionelle und substaatliche Akteure in der EZ wird also nicht als „Abweichung vom Normalfall“ bewertet und steht deshalb auch nicht unter besonderem Begründungszwang. Stattdessen rückt die empirische Leistungsfähigkeit und Legitimation der verschiedenen Akteure in den Vordergrund.

4.1 Governance – empirisch messbares Kernelement eines „rights-based approach to development“

Der „World Governance Survey“ (WGS) versteht Governance als Formation und Umgang mit Regeln, die im öffentlichen Raum verwendet werden.¹⁶ Governance bezieht sich dabei auf grundlegende Spielregeln und Verhaltensdispositionen, die ein politisches System bestimmen, und allenfalls nachrangig auf technische Kapazitäten, die eher dem Policy-Making bzw. der Public Administration zugeordnet werden. Den theoretischen Hintergrund bildet der „rights-based approach to development“ (kurz: „rights approach“, Hyden/Court 2002: 23-25), der in der deutschsprachigen Debatte zumeist als „mensenrechtsorientierter Ansatz“ bezeichnet wird. Im Unterschied zum bedürfnisorientierten Zugang zu Entwicklung („needs-based approach“) sieht dieser maßgeblich von Amartya Sen (1999) geprägte Ansatz nicht in outputorientierten Interventionsstrategien, sondern in der Verwirklichung grundlegender Freiheitsrechte die beste Garantie dafür, Entwicklungsziele auch tatsächlich zu erreichen.

16 Ähnlich wie die Transformationsforschung entwickelt die Governance-Forschung à la Hyden et al. hier systemtheoretische „Klassiker“ wie die Studien von Almond/Coleman (1960) und Easton (1965) weiter.



Um diesen theoretischen Grundansatz auf die empirische Forschung herunterzubrechen, unterscheidet der WGS sechs institutionelle Arenen von Governance: Zivilgesellschaft (*civil society*); politische Arena (*political society*); Regierung (*government*) Administration bzw. Bürokratie (*bureaucracy*); Schnittstelle von Staat und Markt (*economic society*); Justiz (*judiciary*).¹⁷ Zur Bewertung der Performanz in den Governance-Arenen ziehen Hyden et al. sechs Prinzipien heran, die ihrer Ansicht nach Unterstützung in Gesellschaften rund um den Erdball finden und insofern als universell angesehen werden können (Court/Hyden 2005: 5). Dies sind: Partizipation im politischen Prozess; Fairness bei der Anwendung von Regeln; die würdevolle Handhabung von Regeln, welche die Integrität des Individuums achtet; die Rechenschaftspflicht politischer Akteure gegenüber der Öffentlichkeit; die öffentliche Transparenz von Verfahren und Entscheidungen; die Effizienz bei der Verwendung knapper Ressourcen (Court/Hyden 2005: 5).

4.2 Empirische Ergebnisse und Ansatzpunkte für die Governance-Förderung

Folgt man dem Ansatz des World Governance Survey, so lassen sich nicht quasi *a priori* Prioritäten und Förderungsschwerpunkte für die Verbesserung der Governance-Performanz festlegen. Vielmehr muss allen strategischen Überlegungen eine empirische Bestandsaufnahme in den sechs Governance-Arenen vorausgehen. Genau dies wurde in der Pilotphase für die bereits genannten 16 Länder versucht, wobei Daten für 1996 und 2000 erhoben wurden, so dass sich auf dieser Grundlage ein kurz- bis mittelfristiger Trend aufzeigen ließ. Die insgesamt 30 Indikatoren (fünf je Governance-Arena) wurden in einem fünfstufigen Spektrum skaliert: Die 16 untersuchten Länder fielen anschließend in drei Niveaus von Governance: Ein hohes Governance-Niveau wurde Chile, Indien, Jordanien, der Mongolei, Tansania und Thailand attestiert. Auf einer mittleren Stufe fanden sich Argentinien, Bulgarien, Indonesien, Peru und die VR China. Niedrige Governance-Werte wiesen hingegen Kirgistan, Pakistan, die Philippinen, die Russische Föderation und Togo auf (Hyden et al. 2003b: 18; Hyden et al. 2003a: 4).

Bei den auf Länderebene aggregierten Ergebnissen fallen insbesondere drei Beobachtungen auf:

- Ein hohes Governance-Niveau wird nicht nur von sozio-ökonomisch weit entwickelten Ländern oder nur in bestimmten Weltregionen erreicht, sondern ist auch für arme Länder etwa Subsahara-Afrikas (Tansanias) oder Zentral- und Südasiens (Indien, Mongolei) zu verwirklichen.

¹⁷ Das bei Hyden et al. zugrunde gelegte Verständnis der sechs Governance-Arenen deckt sich weitgehend mit der von uns in Kapitel 1 entfaltenen Systematik. Allerdings gibt es einige Unterschiede beim Zuschnitt der Arenen, die bei uns stärker funktionell orientiert ist: (i) Zivilgesellschaft wird von uns nicht als eigene Governance-Arena begriffen, sondern als Bestandteil der politischen Arena aufgefasst; (ii) *government* und *bureaucracy* fassen wir unter *administrative governance* zusammen; (iii) soziale Grundversorgung/Verteilungsgerechtigkeit und Sicherheit konzeptualisieren wir als eigenständig als *social* bzw. *security governance*.



- Damit wird der in der Transformationsforschung verbreiteten Annahme widersprochen, es gebe relativ klar strukturierte Entwicklungspfade, bei denen Fortschritte bei der Demokratisierung mit bestimmten sozialen Veränderungen (z.B. Herausbildung der Mittelschicht, Bildungsniveau) oder auch unmittelbaren ökonomischen Voraussetzungen (z.B. Pro-Kopf-Einkommen) verbunden seien.
- Eine hohe Governance-Qualität reflektiert nur zum Teil Demokratisierungsgrade, wie sie etwa von Freedom House u.a. erfasst werden. Formaldemokratisch gut dastehende Länder wie Bulgarien und Argentinien können beispielsweise bei der Governance-Performanz als nur mittelmäßig eingeschätzt werden. Jordanien hingegen, das noch nicht über eine funktionierende Demokratie verfügt, wird eine gute Governance-Qualität bescheinigt.

Für unsere Zwecke mindestens ebenso interessant wie die Länderhierarchisierung ist die Aufschlüsselung der Ergebnisse nach Governance-Arenen, da sich hieraus am ehesten strategische Ansatzpunkte für Governance-Qualitätsverbesserungen ergeben. Die 16 untersuchten Länder brachten dabei – trotz unterschiedlichem sozio-ökonomischen Entwicklungsniveaus und trotz eines breiten Spektrums aggregierter Governance-Performanz – einige bemerkenswerte Gemeinsamkeiten hervor:

ZIVILGESELLSCHAFT. Nichtregierungsorganisationen wie auch Small and Middle Sized Enterprises werden als gute „entry points for better governance“ bewertet. Die Investitionen, die die Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich seit Ende der 1990er Jahre machten, scheinen sich in Form guter Governance-Werte auszuzahlen. Zivilgesellschaft kann sich heute weitaus besser artikulieren als noch vor ein bis anderthalb Jahrzehnten. Zugleich warnen Hyden et al. vor einer Behandlung von Zivilgesellschaft und Staat „as if one is the 'good guy', the other the 'bad guy'“ (2003d: 28). Außerdem falle auf, dass es in den untersuchten Ländern kaum starke soziale Bewegungen gebe, Zivilgesellschaft also mit der politischen Arena nur lose verbunden sei und recht wenig Einfluss nehme. Die Konsequenz: Zivilgesellschaft kann zwar ein guter Hebel sein, um Governance zu verbessern. Die eigentliche Herausforderung liegt jedoch darin, in den problematischeren Arenen (politisches System, Bürokratie, Justiz) das Verhalten der Akteure zu verändern und damit ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen (Hyden et al. 2003b:14).

POLITISCHE ARENA. Die Krux der Governance-Förderung liegt, so die empirischen Ergebnisse des World Governance Survey verallgemeinerbar sind, nicht primär in dem (durchaus vorhandenen) Mangel an einflussreichen und artikulationsfähigen zivilgesellschaftlichen Kräften, sondern in der Integrität und Offenheit des politischen Systems. In sämtlichen 16 Untersuchungsländern erwies sich die politische Arena als das schwierigste Handlungsfeld. Fast durchgängig verletzte politische Repräsentanten offen die vorgegebenen Regeln, wobei Korruption als Kern des Problems wahrgenommen wurde. Die Bilanz bisheriger Unterstützungsmaßnahmen im Bereich Gesetzgebung und Wahlen fällt entsprechend ernüchternd aus. Die Schlussfolgerung besteht darin, von eher technisch orientierten „capacity-building“-Programmen wegzukommen und stattdessen die gesellschaftliche Einbettung des politischen Systems zu vertiefen (Hyden et al. 2003e).



REGIERUNG/EXEKUTIVE. Hyden et al. (2003f) heben hervor, dass die Erfüllung von Kernfunktionen durch Regierungen sich in ihrem Sample nicht aus dem Typus des politischen Regimes ableiten ließ, die Demokratisierungs- und Transformationsforschung für diesen Bereich mithin nur wenig Erklärungskraft beanspruchen könne. Eine gute Performanz weisen mit Jordanien, Thailand, Chile und Indien vielmehr äußerst unterschiedliche Herrschaftsformen auf. Zudem schneidet China trotz stark autoritärer Züge verhältnismäßig gut ab. Ein zweites Ergebnis ist, dass die Exekutive in den untersuchten Ländern bei der Garantie von Sicherheit erfolgreicher war als bei der Gewährleistung eines gewissen Lebensstandards. Dieses Resultat dürfte freilich weitgehend in der Länderauswahl begründet liegen, die relativ wenige Staaten mit flächendeckenden gewaltsamen Auseinandersetzungen oder unmittelbaren Nachkriegssituationen umfasst. Hinsichtlich der zivil-militärischen Beziehungen verzeichnen Hyden et al. (2003f) schließlich eine Tendenz, dass die Streitkräfte zunehmend zivile Autorität akzeptieren.

ADMINISTRATION/BÜROKRATIE. Das Hauptproblem von Bürokratien liegt nach Ansicht von Hyden et al. (2003g) darin, dass Rekrutierung und Beförderung zu wenig danach erfolge, wer sich nach Sachkriterien die Meriten verdient hat (meritocracy). Verwaltungsreformen werden als äußerst schwieriges Geschäft eingeordnet, das erst mit erheblichen Zeitverzögerungen Erfolge zeitigt und noch später Einfluss auf Entwicklungsziele habe. Dennoch lohnt sich das Unterfangen, denn der World Governance Survey findet empirische Belege, dass Rechenschaftspflicht und Transparenz (also verfahrensorientierte Qualitätsnormen) tatsächlich auch die Performanz (also den Output) der Verwaltung erhöhten. Aufgrund der politischen Sensitivität von Verwaltungsreformen plädieren Hyden et al. (2003g) dafür, Maßnahmen auf das jeweilige Herrschaftsregime zuzuschneiden. Das sozio-ökonomische Entwicklungsniveau sei hingegen für den Reformersfolg weniger maßgeblich. Auch wenn Hyden et al. (2003g: 9) sich immer wieder von der Transformationsforschung abgrenzen, sind die Ergebnisse doch in diesem Bereich weitgehend kompatibel. Ähnlich wie etwa Croissant (2003) kommt auch das WGS-Projekt zu dem Befund, dass Bürokratien über ein gewisses Maß an Autonomie bei der Implementierung von Entwicklungsstrategien verfügen sollten. Untermauert wurde diese These bereits durch die einschlägige Weltbankstudie zum „East Asian Miracle“ (World Bank 1993). Diese führte einen Gutteil der erheblichen Fortschritte auf eine leistungsgerechte Rekrutierung und den historisch verankerten Wert eines bürokratischen Entwicklungsstaates zurück – Merkmale, die die weniger erfolgreichen afrikanischen Staaten zumeist nur in deutlich geringerem Maße auszeichnen (Hyden et al. 2003g: 7-8).

SOZIO-ÖKONOMISCHE ARENA. Der World Governance Survey schließt sich bei der Frage der Staat-Marktbeziehungen den Arbeiten von Kaufmann (2003) und anderen Forschern im Umfeld der Weltbank an. Demnach sind eine wirksame Regulierung des sozio-ökonomischen Bereichs und ein geringes Maß an Korruption gute Faktoren, um ein hohes Pro-Kopf-Einkommen, eine hohe Alphabetenrate oder auch den Rückgang von Kindersterblichkeit zu erklären (Court/Hyden 2005: 16). Die sozio-ökonomische Arena schnitt im Vergleich zu den anderen Governance-Dimensionen gut ab – wobei Fortschritte weder vom bisherigen Entwicklungsniveau noch vom kulturellen Hintergrund abhingen.



Mit besonderen Problemen waren – erwartungsgemäß – Staaten konfrontiert, die über Jahrzehnte durch kommunistische Herrschaftsregime geprägt gewesen waren. Von zentraler Bedeutung für die sozio-ökonomische Arena ist nach Hyden et al. (2003h) eine wirksame Wettbewerbsregulierung und Korruptionsbekämpfung. Zweitens spielt die Sicherung von Eigentumsrechten eine zentrale Rolle. Als Desiderat für Forschung und Praxis identifiziert der WGS die Frage, inwiefern informelle Eigentumsrechte zur Grundlage formalisierter Ökonomien werden können. Eine dritte Empfehlung betrifft die „weichen Aspekte“ der *economic society*. So sollte etwa dem Abgleich und Austausch von Informationen sowie der Legitimität von Regulierungen im Wechselverhältnis von Staat und Markt mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Schließlich betont der World Governance Survey die Bedeutung globaler Einflüsse und die Notwendigkeit, dass Gesellschaften in der Lage sind, hierauf angemessen zu reagieren.

JUSTIZ. Eine gewisse Überraschung ist, dass der World Governance Survey neben dem politischen System den Justizbereich als „Hauptsorgenkind“ identifiziert. Die Mängelliste ist lang: Der Zugang zu den entsprechenden Institutionen wird breiten Bevölkerungsschichten fast durchgängig erschwert oder gar versperrt. Weiterhin arbeitet die Justiz in vielen Ländern zu langsam. Dies kann sich verheerend auswirken, was Hyden et al. (2003i: 16) auf die griffige Formel „justice delayed is justice denied“ bringen. Korruption und mangelnde Rechenschaftspflicht sind an der Tagesordnung. Dementsprechend haben die Bürger ihr (soweit überhaupt einmal vorhandenes) Vertrauen in die formelle Gerichtsbarkeit verloren. Besonders ausgeprägt sind die Probleme in China und den früheren kommunistischen Staaten, wo Gesetze nicht mehr mit der ökonomischen und politischen Transformation Schritt halten. Die Schwierigkeiten des Justizsektors liegen nach den Ergebnissen von Hyden et al. (2003i) weniger im technischen Bereich, sondern in politischen Blockaden. Ein rein instrumentelles Verständnis von Justizreform, das etwa auf die Kapazitäten und den Beitrag von Rechtssicherheit zur sozio-ökonomischen Entwicklung abhebt, greife deshalb zu kurz. Gefragt sei vielmehr ein konstitutiver Ansatz, der neben politischen Aspekten auch den intrinsischen Wert berücksichtigen müsse, den faire Rechtsprechung für die Menschen habe. Integrales Element eines derartigen Ansatzes müsse ein „legal empowerment“ für die ärmeren Bevölkerungsschichten sein, damit sie überhaupt in die Lage versetzt werden, ihre Rechte auch wahrzunehmen. Angesichts der gravierenden Defizite des formellen Gerichtswesens sprechen sich Hyden et al. (2003i) für die flexiblere Einbeziehung informeller Institutionen aus (z.B. Vermittlung durch Dorfälteste; Jirga-Prozesse, wie es sie etwa in Afghanistan und Pakistan gibt; islamische Gerichtsbarkeit). Ein solches Vorgehen trägt dem de facto vorherrschenden Neben-, Gegen- und Miteinander unterschiedlicher Rechtssysteme (*common law, civil law, socialist law, religious law, etc.*) Rechnung. Zugleich verweisen Hyden et al. (2003i: 10) freilich auch auf eine Studie von Norgaard und Pedersen (2002), derzufolge Länder mit hybriden/gemischten Rechtssystemen hinsichtlich ihres Pro-Kopf-Einkommens doppelt so schlecht abschneiden wie Länder mit einheitlichen Rechtssystemen. Die Empfehlung des „World Governance Survey“ zur stärkeren Berücksichtigung informeller Institutionen muss also wohl insofern qualifiziert werden, als die verschiedenen Normensysteme mittel- bis langfristig integriert werden müssen.



5. Fazit

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich ein neues Forschungs- und Praxisfeld für die Entwicklungspolitik entwickelt: die Erklärung und der Umgang mit Staatsversagen und Staatsverfall. Fragile Staatlichkeit hat sich als Kern von Entwicklungsblockaden erwiesen; „countries under stress“ werden außerdem aus außen- und sicherheitspolitischer Sicht zunehmend als Hindernis für subregionale und internationale Stabilität wahrgenommen. Die Frage hat durch die Attentate des 11. September 2001 Auftrieb erhalten – wurde doch deutlich, dass der Zerfall von Staaten und die Übernahme desselben durch transnationale Terrornetzwerke den sozusagen ultimativen Preis für eine verfehlte Politik und Passivität der internationalen Staatengemeinschaft darstellen. Aber auch wenn man dieses „worst-case scenario“ einmal vernachlässigt, so ist doch klar: Die Leistungsfähigkeit des Staates oder zumindest das leidliche Funktionieren funktionaler Äquivalente auf sub-, para- oder nichtstaatlicher Ebene ist Grundvoraussetzung für eine nachhaltige menschliche Entwicklung und ein Mindestmaß an struktureller Stabilität.

5.1 Erkenntnisse und Akzentsetzungen in den entwicklungspolitischen Debatten

So unterschiedlich mitunter auch die Diskurskontexte bzw. die theoretischen und praxeologischen Ausgangspunkte sind: In den Policy-Debatten, die hier für zentrale multilaterale Institutionen (Weltbank, OECD/DAC) und ausgewählte Länder (USA, Großbritannien, Deutschland) vorgestellt wurden, lassen sich deutlich mehr Gemeinsamkeiten als Differenzen ausmachen. Schwachpunkte finden sich insbesondere dort, wo es um konkrete Strategien politischer Einflussnahme geht. Folgende Ähnlichkeiten bestehen insbesondere in den jeweiligen Problemanalysen und Schlussfolgerungen von Weltbank (LICUS) und OECD/DAC:

(a) Traditionelle Formen der zwischenstaatlichen Kooperation sind unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit nur noch eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr tauglich. Die Entwicklungszusammenarbeit benötigt daher neue Instrumente, die möglichst im Einvernehmen mit den Partnerregierungen eingesetzt werden sollten. Im Zweifelsfall kann jedoch auch „jenseits des Staates“ die direkte Kooperation mit nichtstaatlichen Gruppen bzw. auch mit bestimmten lokalen staatlichen Einheiten, mit potentiell einflussreichen Mitgliedern der Diaspora dieser Länder und mit der nationalen und internationalen Wirtschaft gesucht werden.

(b) Unumstritten ist, dass die Risiken eines generellen Rückzugs hoch sind und Entwicklungszusammenarbeit auch unter schlechten Rahmenbedingungen engagiert bleiben sollte. Dabei soll die Agenda auf einige Kernmaßnahmen reduziert werden, die angesichts verminderter Kapazitäten im Lande auch durchführbar und kontrollierbar sind. Letztlich geht es auch um Reduktion von Komplexität, um zumindest einigen Teilzielen möglichst rasch im Sinne eines „quick impact“ näher zu kommen.



(c) Eine Konzentration auf Kernziele erscheint sinnvoll. Impulse erscheinen insbesondere in den Bereichen Politikgestaltung, Institutionenbildung und Governance-Förderung nötig, wobei die Reform von Polizei und Justiz sowie die Frage der Korruptionsbekämpfung besondere Aufmerksamkeit erfahren. Reformen sollen dabei so angelegt sein, dass sie keine Proteste von „Veto-Spielern“ auf den Plan rufen. Mittel- bis langfristig geht es darum, „champions for reform“ bzw. „change agents“ zu fördern.

(d) Im Bereich der sozialen Grundversorgung der Bevölkerung wird die Letztverantwortung des Staates als Perspektivziel zwar nicht aufgegeben, *de facto* jedoch zumindest kurzfristig die starke Einbeziehung von NGOs und Privatwirtschaft – gegebenenfalls über neue Fondsmodelle – befürwortet.

(e) Verbesserte Geberkoordinierung soll insbesondere durch gemeinsame Problemanalyse, *actor and societal mapping* und Abstimmung bei Länderstrategien erreicht werden. Der DAC regt an, bei äußerst angespannten Beziehungen stellvertretend ein Geberland sozusagen als „focal point“ zu benennen.

Die in dieser Studie analysierten Strategiepapiere aus Großbritannien und den USA befassen sich zum Teil mit anderen Problemausschnitten als die Konzepte von Weltbank und OECD/DAC, insofern die beiden Regierungen nach integrierten, auch sicherheitspolitisch unterfütterten Konzepten zur Stabilisierung von Staaten suchen. Die Position des BMZ ist demgegenüber klar entwicklungspolitisch akzentuiert und setzt auf die mittel- bis langfristige Wirkung angepasster Governance-Förderung. Dabei greift sie auf die Ansätze multilateraler Organisationen, insbesondere des OECD/DAC zurück.

Im Wesentlichen lassen sich fünf Punkte ausmachen, bei denen zwischen den verschiedenen Dokumenten Differenzen oder unterschiedliche Akzentsetzungen bestehen oder aber wo innerhalb der Konzepte Fragen und Zielkonflikte ungeklärt bleiben:

(a) Weltbank und OECD/DAC suchen – um es zuzuspitzen – nach Wegen, in einigermaßen sinnvoller Weise in Krisenländern involviert bleiben zu können, ohne dabei Schaden anzurichten. Positives Ziel ist es, gewisse Reformimpulse zu geben und die Grundversorgung der Bevölkerung zu verbessern. Dahinter steht nicht zuletzt auch die Hoffnung, bei aufkeimenden Veränderungsprozessen präsent zu sein, um diese unterstützen und pflegen zu können. Das BMZ schließt an diese Positionen an und akzentuiert noch einmal die Aufgabe der Entwicklungspolitik, auch in Krisenlagen den Schwächsten in der Gesellschaft beizustehen. Die britischen und amerikanischen Dokumente argumentieren demgegenüber pragmatischer und interventionistischer. Ihnen geht es um direkte und spürbare Einflussnahme, wobei "Investing in Prevention" und "On the brink" detaillierte Belohnungs- und Bestrafungsstrategien entwickeln.

(b) Die Dokumente von OECD/DAC, Weltbank und DFID sind stark von der Motivation geprägt, auch unter schwierigen Bedingungen die Millennium Development Goals (MDGs) und hier insbesondere eine Politik der Armutsminderung voranzubringen. Letztlich versucht man dabei eine Quadratur des Kreises: Empirische Studien und Projektevaluationen haben gezeigt, dass ohne politische Reformbereitschaft im Lande externe Maßnahmen mit großer Wahrscheinlichkeit ins Leere laufen. Zugleich sucht man nach Wegen, trotz schwieriger Rahmenbedingungen zumindest einige Minimalziele zu erreichen. Relativ re-



duktionistisch, dafür aber konsequent, werden in der derzeitigen US-Debatte Zielkonflikte und Dilemmata behandelt, insofern sie dem Primat der Sicherheitspolitik untergeordnet werden. Letztlich will man sich dafür präparieren, in für die US-Politik relevanten Fällen durch massiven Einfluss auf die Anreizstrukturen lokaler Herrschaftseliten einen Politikwechsel erreichen zu können.

(c) Bei der Debatte um „change agents“ plädiert das DAC recht unverblümt dafür, regierungskritischen Kräften Unterstützung zu geben, wenn sie sich für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einsetzen. Ungeklärt bleibt aber, wie einerseits Reformen in Gang gesetzt werden können, die auch Veto-Akteure in den Regierungseliten einbeziehen, andererseits aber oppositionelle Kräfte unterstützt werden können. Haben sich die Geber einmal für ein „stay engaged“ entschieden und auf harte Konditionalität (d.h. letztlich die Drohung mit Rückzug aus einem Land) verzichtet, verfügt eine reformunwillige Regierung über nennenswerte Hebel, ihr nicht genehme Forderungen abzuwehren. Denn sie weiß, dass Geber unter derartigen Bedingungen nur noch über beschränkte Sanktionsmöglichkeiten verfügen. Am konsequentesten ist insofern „Investing in Prevention“, das ein differenziertes Anreiz- und Sanktionssystem entwickelt und von daher weniger auf die Umgehung politischer Eliten als auf gezielte Strategien zum Umgang mit ihnen setzt.

(d) Gesellschaftliche Desintegration als komplementäres Element von Staatsversagen und Staatsverfall bleibt in den Policy-Dokumenten weitgehend unterbelichtet. Angesichts von Reformunwilligkeit und -fähigkeit staatlicher Eliten wird auf gesellschaftliche Alternativen gesetzt. Was aber, wenn diese selbst nicht reformorientiert und handlungsfähig sind? Fragen des Sozialkapitals und der sozio-kulturellen Einbettung von Demokratisierungsmaßnahmen wurden bemerkenswerterweise erst nach dem 11. September – zunächst mit Bezug insbesondere auf den Islam – thematisiert. Das entsprechende DAC-Dokument „A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention“ (OECD/DAC 2003) zielt in die richtige Richtung, wenn es auf die Verankerung von Normen in lokalen Wertesystemen verweist und auf die Notwendigkeit aufmerksam macht, die Brüche im Modernisierungsprozess nicht allzu groß werden zu lassen.

(e) Hinter den Begriffen „low income countries under stress“, „poor performers“, „difficult partnerships“, „weak states“, „fragile states“, „countries at risk of instability“ etc. verbergen sich sehr unterschiedliche Problemlagen. Dies macht es nötig, die „countries under stress“ weiter auszudifferenzieren, so dass Ansätze der EZ auf die zentralen Schwachpunkte reagieren können. Erste Versuche zur Typologisierung liegen vor. Beispielsweise unterscheidet die Weltbank Partnerländer anhand der Entwicklungsrichtung (positiv, negativ) und -dynamik (rapide, langsam). Die Leistungsfähigkeit staatlicher Kapazitäten sowie die Reformwilligkeit der Regierung spielt bei OECD/DAC, insbesondere aber bei DFID eine zentrale Rolle. USAID wiederum fächert seine Handlungsempfehlungen nach drei Kategorien auf: *vulnerable, crisis and recovering states*. Das BMZ setzt wiederum beim Governance-Niveau (hoch, mittel, niedrig) an und berücksichtigt außerdem, ob die Qualität der Regierungsführung sich verschlechtert, gleich bleibt oder zunimmt. Was offenkundig aussteht, ist die Verbindung der verschiedenen Aspekte zu einem schlüssigen Konzept, das



einerseits angesichts vielschichtiger Realitäten differenziert genug, andererseits aber auch praktisch handhabbar ist (siehe hierzu Debiel 2005b).

5.2 Erkenntnisse und Kontroversen in der Transformations- und Governanceforschung

Die Analysen der Transformations- und Governanceforschung können zu den offenen Fragen und Dilemmata im Umgang mit fragiler Staatlichkeit nur wenige konkrete Antworten liefern. Dies liegt weniger in einem Desinteresse an praxisorientierten Fragen begründet. Vielmehr ist der Hauptgrund, dass es bislang an empirischen Erfahrungen mangelt, wie sich verschiedene Verhaltensweisen externer Akteure in „countries under stress“ auswirken. Hinzu kommt, dass die Transformationsforschung sich weitgehend mit instabilen bzw. teilweise konsolidierten Staaten befasst, die sich im Übergang von der Autokratie zur Demokratie befinden. Es wird also ein Spektrum von Ländern abgedeckt, das sich jenseits der Debatte um LICUS, „poor performers“ oder auch „difficult partnerships“ bewegt.

Trotz dieser Einschränkungen eröffnet die Transformations- und Governanceforschung aber konzeptionelle Zugänge, die für Entwicklungszusammenarbeit relevant sind und die in der theoretisch weniger reflektierten *policy*-Debatte unterbelichtet blieben. Hier sollen zwei Punkte hervorgehoben werden:

- Erkenntnisse zu „change agents“, Eliten und Zivilgesellschaft;
- Weggabelungen („critical junctures“) und Defekte in Prozessen gesellschaftlichen Wandels.

„CHANGE AGENTS“, ELITEN UND ZIVILGESELLSCHAFT. Die Transformationsforschung nimmt auf der Akteursebene eine recht klare Position zu den Voraussetzungen politischen Systemwandels ein. Als maßgeblich gelten Eliten, deren Interessen auch in verändertem Kontext nicht substantiell beschnitten werden dürfen. Mit anderen Worten: Relevante Akteure müssen für sich die Möglichkeit sehen, ihre Präferenzen auch in einem neuen politischen System verwirklichen zu können. Implizit werden damit Ansätze abgelehnt, die große Hoffnungen auf „change agents“ bzw. „drivers of change“ im Unterschied zu status quo-orientierten Kräften setzen. Die Transformationsforschung geht zwar davon aus, dass zur endgültigen Überwindung von Autokratien das Gewicht von *hardliners* gegenüber *softliners* abnehmen muss. Doch wird der eigentliche Akzent auf die Relation der verschiedenen Elitenfraktionen und auf inklusive Konfliktbewältigungsmechanismen gelegt. Nicht der Austausch von Personen steht also im Mittelpunkt, sondern die Frage, wie relevante Akteure ihre Präferenzen, Strategien und Handlungen an neue Konstellationen so anpassen können, dass sie nicht Veto-Akteure, sondern aktiv Teilhabende im Transformationsprozess werden. Dies gelinge am besten, wenn der Wettbewerb zwischen den Repräsentanten politisch-strategischer Gruppen möglichst symmetrisch strukturiert sei.

Dem „empowerment“ der Gesellschaft wird demgegenüber eine geringere Bedeutung beigemessen. Zwar wird konstatiert, dass die Formation oder Mobilisierung breiterer Bevölkerungsschichten in Umbruchphasen einen entscheidenden Einfluss auf die politischen Entwicklungen ausüben kann. Doch letzt-



endlich sei dieser auf relativ kleine Zeitfenster begrenzt. Betont wird, dass Demokratien sich nur dann festigen könnten, wenn die daran geknüpften Wertesysteme verinnerlicht würden (*civic culture*) und sich eine entsprechende politische Kultur im Sinne einer *civil society* herausbilde. Dabei sei zu beachten, dass es neben einer „integrierenden“ auch eine „segmentierte“ Zivilgesellschaft gebe, in der wechselseitiges Vertrauen partikularisiert und oftmals nur innerhalb ethnisch definierter Gruppen vorhanden sei.

Die Governanceforschung à la Hyden et al. schließt sich den eben referierten Befunden weitgehend an. Prozesse gesellschaftlichen und politischen Wandels werden jedoch eher als inkrementelle, ungleichzeitige Veränderungen in den verschiedenen Governance-Arenen denn als „politisches Projekt“ in Richtung Demokratisierung definiert. Von daher kommt Elitenkonstellationen weniger Gewicht zu als in der Transformationsforschung. Stärkere Berücksichtigung erfahren hingegen nichtstaatliche Akteure, die als potentiell wichtiger Hebel zur Verbesserung von Governance angesehen werden. Die Zivilgesellschaft habe sich in den 1990er Jahren in zahlreichen Ländern ausdifferenziert und Freiräume gewonnen, ihr mangle es aber häufig an einer effektiven Selbstorganisations- und Mobilisierungsfähigkeit. Für Hyden et al. ist daher ein zentraler Ansatzpunkt zur Förderung von Wandel, den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf die politische Arena zu erhöhen.

„CRITICAL JUNCTURES“ UND DEFEKTE IN PROZESSEN GESELLSCHAFTLICHEN WANDELS. Worauf soll sich Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren, um Staatsversagen zu überwinden und Wandel zu befördern? Aus der Transformationsforschung lassen sich vier Hinweise ableiten:

- Die Ablösung alter durch neue Regime eröffnet kurzzeitig auftretende „windows of opportunity“ für tief greifende Veränderungen („honeymoon period“), die sich relativ schnell wieder schließen und von daher konsequent genutzt werden sollten.
- Die Phasen des Übergangs sind durch eine allgemeine Verunsicherung und Desorientierung gekennzeichnet. Eine gewisse Stabilisierung lässt sich durch informelle Arrangements erreichen. Priorität muss jedoch die Etablierung neuer Spielregeln haben, die eine gewisse Erwartungsverlässlichkeit herstellen können; einen hohen Stellenwert hat dabei die Verabschiedung einer neuen Verfassung.
- Der Staat benötigt ein Mindestmaß an Teilautonomie gegenüber gesellschaftlichen Gruppen, um effektiv handeln zu können. Zugleich ist die Stärkung des Staates kein Entwicklungsziel an sich, da es letztlich um den Nexus Staat-Gesellschaft geht. Ein zu starker Staat kann hier kontraproduktiv sein, insofern er die Entwicklung und Selbststeuerungsfähigkeit anderer gesellschaftlicher Teilsysteme behindern bzw. zu stark einengen würde.
- Politische Systeme im Übergang sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass bestimmte Teilregime (z.B. Wahlen) vollständig oder eingeschränkt funktionieren, andere jedoch stark defizitär sind (z.B. Unabhängigkeit der Medien, effektive Regierungsgewalt, horizontale Gewaltkontrolle, bürgerliche Freiheitsrechte). Welcher Bereich gefördert werden sollte, lässt sich nicht *a priori* festlegen, sondern muss aus den zentralen



Demokratiedefekten abgeleitet werden. Die zentrale Entwicklungsblockade kann in einer fehlenden Inklusivität politischer Entscheidungsprozesse, in mangelnden bürgerlichen Freiheitsrechten, oder in einer nicht funktionierenden horizontalen Gewaltkontrolle bestehen. Auch die ausbleibende Übergabe der effektiven Regierungsgewalt von demokratisch nicht legitimierten Institutionen (z.B. Militär) an gewählte Mandatsträger kann problematisch sein. Zu ähnlichen Punkten kommen auch Kurtenbach und Weiland (2004: 49-50), die die Erfordernisse, Kernprobleme und Ansatzpunkte der EZ entlang der in der Transformationsforschung gängigen Phaseneinteilung systematisieren (Ende des autokratischen Systems, Transition, Konsolidierung der Demokratie).

Vorbehalte gegenüber einem derartigen Vorgehen meldet die Governanceforschung von Hyden et al. an. Da sich ihrer Ansicht nach für zahlreiche Länder Entwicklungspfade von der Autokratie zur Demokratie nicht präzise definieren lassen, sollten „Defekte“ bzw. Demokratieblockaden in Teilbereichen des politischen Systems nicht den primären Referenzrahmen für Transformationsstrategien darstellen. Stattdessen betont der World Governance Survey die Vielschichtigkeit von Entwicklungsprozessen. Die Effektivität und Qualität der Arbeit einer Exekutive lasse sich nur sehr bedingt oder gar nicht aus dem jeweiligen politischen Herrschaftssystem ableiten; Governance-Fortschritte im sozio-ökonomischen Bereich seien nicht nur bei hohem, sondern auch bei mittlerem oder niedrigem Pro-Kopf-Einkommen zu erreichen. Schließlich wird die wechselseitige Bedingtheit von marktwirtschaftlichen Reformen und politischer Liberalisierung in Frage gestellt. Folgt man dieser Position, kann eine Prioritätensetzung bei der Förderung von Governance nur auf der Grundlage einer länderspezifischen Bestandsaufnahme erfolgen. Die Formulierung von Maßnahmenbündeln, die an Ländergruppen oder Typologien politischer Herrschaft orientiert sind, wäre also kaum möglich. Allerdings identifizieren auch Hyden et al. zu Beginn des 21. Jahrhunderts einige übergreifende Problemereiche, für die offenbar übergeordnete Lösungsansätze gefunden werden müssen, nämlich die Governance-Arenen Politik, Justiz und Bürokratie, in denen im Unterscheid zur zivilgesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Arena kaum Fortschritte gemacht wurden.

Hyden et. al. (2003b) grenzen sich explizit von den Konzepten der demokratischen Transition und Konsolidierung ab, weil der Begriff der Demokratie wie auch die Einteilung in Phasen des Regimewechsels, der Transition und Konsolidierung in der Regel äußerst unscharf blieben und der Mehrwert derartiger Einteilungen entsprechend gering sei (siehe auch Munck 2001). Diese Kritik ist insofern berechtigt, als der Transformationsforschung die Abgrenzung der Transitions-/Institutionalisierungsperiode von der Konsolidierungsphase nicht wirklich überzeugend gelingt, so dass zahlreiche Fragen der jüngeren Konsolidierungsforschung „do not actually refer to issues of consolidation, but may be better analyzed as part of a democratic transition“ (Hyden/Court 2002: 27).

Ein zweites Argument für den Vorbehalt gegenüber Phasenmodellen ist eher empirischer Natur:

„The line between authoritarianism and democracy has become blurred, and it is not clear that we really capture interesting and important things going on in these countries by being

too preoccupied with fitting countries into an increasing number of ‚diminished‘ sub-types of democracy“ (Hyden et. al. 2003b: 17).

Angesichts der hartnäckigen Persistenz hybrider Herrschaftsregime, die sich als „cross-over“ von moderner und traditioneller, von autoritärer, semi-autoritärer und demokratischer Herrschaft präsentieren, stellt sich tatsächlich die Frage, inwieweit das Durchdeklinieren von Idealtypen und ihren Defekten sinnvoll ist. Der Abschied von den Idealtypen bringt freilich normative Implikationen mit sich. So grenzen Court und Hyden ihr Governance-Konzept scharf vom Leitbild der „good governance“ ab, das sie angesichts seiner vermeintlichen Fixierung auf die USA und Westeuropa gar als „ethnocentric“ brandmarken (Court/Hyden 2005: 3). Ihr zentraler Einwand gegen ein an am Modell liberaler Demokratien orientiertes Leitbild lautet, dass die Konsolidierung demokratischer Strukturen nicht zwangsläufig mit der Entstehung von „good governance“ verbunden sei. Vielmehr gebe es eine Reihe empirischer Fälle, die beweisen, „that malgovernance is present in countries which may rank high on a democracy index“ (Hyden et. al. 2003b: 22). Andererseits gebe es „good governance“ auch in nicht-demokratischen Herrschaftssystemen.

Die ostentative Abgrenzung verschleiert allerdings, dass auch der „World Governance Survey“ eine erkennbar normative Orientierung verfolgt, die von „westlichen“ Leitvorstellungen nicht soweit entfernt ist wie behauptet. Fortschritte in den sechs Governance-Arenen werden etwa an den Kriterien Partizipation, Fairness, Respekt vor der Würde des Einzelnen, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effizienz gemessen – allesamt sinnvolle Maßstäbe, denen Protagonisten des Good Governance-Konzeptes bedenkenlos zustimmen können. Außerdem identifiziert der „World Governance Survey“ Blockaden des politischen Systems als zentrale Entwicklungsprobleme zu Beginn des 21. Jahrhunderts – und ist auch in dieser Hinsicht der Transformations- und Konsolidierungsforschung bemerkenswert nahe. Die beiden Ansätze lassen sich insofern in ganz praktischer Hinsicht durchaus komplementär verwenden. Länder, in denen sich Staatlichkeit bereits recht gut konsolidiert hat und in denen autoritäre Regime durch die rasche Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Subsysteme („Modernisierungsprozess“) geschwächt sind, stehen vor Umbrüchen, die sich in der Regel mit den Kategorien der Transformationsforschung gut erfassen lassen. Für die Analyse von Staaten hingegen, deren institutionelle Strukturen noch vergleichsweise wenig ausgebildet sind bzw. die bei der Erfüllung von Kernfunktionen weitgehend versagen (etwa in Subsahara-Afrika, Süd- und Zentralasien), eignen sich diese Schemata weniger. Stattdessen bietet das relativ breit angelegte Analyseraster des „World Governance Survey“ eine adäquatere Ausgangsbasis, um Ansatzpunkte für die Governance-Förderung ergebnisoffen zu erfassen.





Literatur

- Almond, Gabriel A./James S. Coleman, 1960: *The Politics of Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press.
- Baker, Pauline H./John Ausink, 1996: *State Collapse and Ethnic Violence: Towards a predictive model*. In: *Parameters*, Frühjahr 1996, S. 19-31.
- Bendel, Petra/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hg.), 2003: *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*. Opladen: Leske + Budrich.
- Benn, Hilary, 2004: *A Shared Challenge: Promoting Development and Human Security in Weak States*. Speech, held in June 2004. Washington: Center for Global Development.
http://www.cgdev.org/doc/weakstates/WeakStates_Benn.pdf
(29.08.2007).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2004: *Bertelsmann Transformation Index 2003: Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2005: *Bertelsmann Transformation Index 2006: Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Brinkerhoff, Derick W., 2007: *Capacity Development in Fragile States. A theme paper prepared for the project 'Capacity, Change and Performance'*. European Centre for Development Policy Management (ecdpm, Discussion paper No 58D, Mai 2007).
http://www.dgroups.org/groups/CoOL/docs/CB-Fragile_States-Brinkerhoff-ECDDPM_0507.doc?ois=no (01.07.2007).
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), 2006a: *Hohe Ansprüche an alle Beteiligten – Der Kriterienkatalog*. Bonn: BMZ.
<http://www.bmz.de/de/ziele/regeln/kriterienkatalog/index.html>
(29.05.2007).
- BMZ, 2006b: *Observations on Service Delivery in Fragile States and Situations – the German Perspective*. Bonn: BMZ Special Nr. 145; November 2006.
- BMZ, 2007: *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*. Bonn: BMZ Spezial Nr. 149, März 2007.
- Bundesregierung, 2001: *Aktionsprogramm 2015: Armut bekämpfen, gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*. Bonn: BMZ-Spezial Nr. 106, April 2001.
- Bundesregierung, 2004: *Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung"*, Berlin, 12. Mai 2004.
http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/frieden/aktionsplan.pdf (29.05.2007).



- Collier, Paul et al., 2003: *Breaking the Conflict Trap: Civil war and development policy*. A World Bank Policy Research Report. Washington DC.: World Bank.
- Commission on Weak States and US National Security, 2004: *On the Brink: Weak States and US National Security*. Washington D.C.: Center for Global Development.
- Court, Julius/Goran Hyden, 2003: *World Governance Survey: A New Approach to Assessing Governance*. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University.
- Court, Julius/Goran Hyden, 2005: *Rebuilding Governance in Iraq: The Need for a Comprehensive Framework*. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 12; Januar 2005).
http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_12.html
(30.07.2007).
- Court, Julius/Goran Hyden/Ken Mease, 2002: *Measuring Governance: Methodological Challenges*. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 2; August 2002).
http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_02.html
(15.09.2004).
- Croissant, Aurel, 2003: Staat, Staatlichkeit und demokratische Transformation in Ostasien, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hrsg.) 2003, *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*. Opladen: Leske + Burdich, S. 203-222.
- Debiel, Tobias, 2005a: Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28-29/2005, S. 12-18.
- Debiel, Tobias, 2005b: *How to Deal with Fragile States? Entry Points and Recommendations for Development Co-operation*. Bonn: Center for Development Research (ZEF Discussion Papers, Nr. 101; Dezember 2005).
- Devarajan, Shantayanan/David Dollar/Torgny Holmgren (Hrsg.), 2001: *Aid and Reform in Africa: Lessons from ten case studies*. Washington D.C.: World Bank.
- DFID (Department for International Development), 2005: *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*. London: DFID.
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf> (22.05.2005).
- Easton, David, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*. New York, N.Y.: Wiley.
- Erdmann, Gero, 2003: Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*. Opladen: Leske + Burdich, S. 267-292.



- Evans, Peter, 1995: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukuyama, Francis F., 1995: *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fukuyama, Francis, 2004: *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Fund for Peace/Foreign Policy, 2006: *The Failed States Index*, in: *Foreign Policy*, Nr. 154, S. 50-58.
- Fund for Peace/Foreign Policy, 2007: *The Failed States Index 2007*, in: *Foreign Policy*, Nr. 161, S. 54-63.
- Haggard, Stephan/Robert R. Kaufman, 1995: *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton: Princeton University Press.
- Helman, Gerald B./ Steven R. Ratner, 1992/93: *Saving Failed States*, in: *Foreign Policy*, Nr. 89, S. 3-20.
- Herbst, Jeffrey, 2004: *Let Them Fail: State Failure in Theory and Practise: Implications for Policy*, in: Robert I. Rotberg (Hrsg.): *When States Fail : Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press, S. 302-318.
- Huntington, Samuel P., 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, London: University of Oklahoma Press.
- Hyden, Goran/Julius Court, 2002: *Governance and Development*. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University (World Governance Survey Discussion Paper 1; August 2002). http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_01.html (30.07.2007).
- Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003a: *Assessing Governance in 16 Countries: The Aggregate Picture*. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University. http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_03.html (30.07.2007).
- Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003b: *Conclusions: Governance in 16 Developing Countries*. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 10; August 2003). http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_10.html (30.07.2007).
- Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003c: *Making Sense of Governance: The Need for Involving Local Stakeholders*. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University. http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Making_sense_abs.html (30.07.2007).
- Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003d: *Civil Society and Governance in 16 Developing Countries*. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University. (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 4; Juli 2003).

http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_04.html
(30.07.2007).

Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003e: Political Society and Governance in 16 Developing Countries. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University. (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 5; Juli 2003).

http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_05.html
(30.07.2007).

Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003f: Government and Governance in 16 Developing Countries. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University. (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 6; Juli 2003).

http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_06.html
(30.07.2007).

Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003g: The Bureaucracy and Governance in 16 Developing Countries. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University. (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 7; Juli 2003).

http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_07.html
(30.07.2007).

Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003h: Economic Society and Governance in 16 Developing Countries. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University. (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 8; Juli 2003).

http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_08.html
(30.07.2007).

Hyden, Goran/Julius Court/Ken Mease, 2003i: The Judiciary and Governance in 16 Developing Countries. London: Overseas Development Institute (ODI); Tokyo: United Nations University. (World Governance Survey Discussion Paper Nr. 9; Mai 2003).

http://www.odi.org.uk/wga_governance/Abstracts/Publ_Abs_09.html
(30.07.2007).

Hyden, Goran/Julius Court/Kenneth Mease, 2004: Making Sense of Governance: Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries. Boulder: Lynne Rienner.

ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty), 2001: The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Research Centre for ICISS, Dezember 2001.

Jackson, Robert, 1990: Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World. Cambridge: Cambridge University Press.

Kaufmann, Daniel, 2003: Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy. Washington, D.C.: World Bank (World Bank Research Working Paper, März 2003).





- Kaufmann, Daniel/Aart Kraay/Massimo Mastruzzi, 2006: Governance Matters V: Aggregate and individual governance indicators. Washington D.C.: World Bank, September 2006.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:21045419~menuPK:1976990~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html> (29.05.2007).
- Knack, Stephen, 2001: Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests, in: *Southern Journal of Economics*, Vol. 68 (2001) No. 2, S. 310-329.
- Krasner, Stephen D./Carlos Pascual, 2005: Addressing State Failure, in: *Foreign Affairs*, Vol. 84 (2005) No. 4, S. 153-163.
- Levin, Victoria/David Dollar 2005: The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002). Summary Paper Prepared For DAC Learning And Advisory Process On Difficult Partnerships. London, 6. Januar 2005.
<http://www.oecd.org/dataoecd/32/44/34687926.pdf> (22.04.2005).
- Lock, Peter, 2003: Kriegsökonomien und Schattenglobalisierung, in: Werner Ruf (Hrsg.), *Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg*. Opladen: Leske + Budrich, S. 93-123.
- Lock, Peter, 2004: Gewalt als Regulation: Zur Logik der Schattenglobalisierung, in: Sabine Kurtenbach/Peter Lock (Hrsg.), *Kriege als (Über)Lebenswelten, Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*. Bonn: Dietz, S. 40-61.
- Merkel, Wolfgang, 1999: *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang/Hans-Jürgen Puhle, 1999: *Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade*. Opladen; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Merkel, Wolfgang/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant/Claudia Eicher/Peter Thierry, 2003: *Defekte Demokratie, Band 1: Theorie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Milliken, Jennifer/Keith Krause, 2002: State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies, in: *Development and Change*, Vol. 33 (2002) No. 5, S. 753-774.
- Moore, Barrington, 1969: *Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Munck, Gerardo L., 2001: The Regime Question: Theory Building in Democracy Studies, in: *World Politics*, Vol. 54 (2001) No. 1, S. 119-144.
- Nelson, Joan M., 1994: *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Norgaard, Ole/Karin Hilmer Pedersen, 2002: Development, Law, and Democracy: Exploring a New Relationship, in: Goran Hyden/O. Elgstrom

(Hrsg.), *Development and Democracy: What Have We Learnt and How?*
London: Routledge, S. 87-105.

North, Douglass, 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen.

OECD/DAC, 1996: *Shaping the 21st Century: The contribution of development co-operation*. Paris: OECD, Mai 1996.
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf> (24.05.2007).

OECD/DAC, 1997: *Conflict, Peace and Development on the Threshold of the 21st Century*. Paris: OECD Policy Statement, Mai 1997.
<http://www.oecd.org/dataoecd/31/39/2755375.pdf> (29.05.2004).

OECD/DAC, 2001a: *Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships*. Paris: OECD (Note by the Secretariat, DCD/DAC(2001)26/REV1, 27. November 2001).
<http://www.oecd.org/dataoecd/26/56/21684456.pdf> (29.05.2004).

OECD/DAC, 2001b: *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf> (30.07.2007).

OECD/DAC, 2002a : *Development Co-operation in Difficult Partnerships*. Paris: OECD (Note by the Secretariat, 16 May 2002, DCD/DAC(2002)11/REV1, 10. Mai 2002).
<http://www.oecd.org/dataoecd/26/53/21682588.pdf> (24.05.2007).

OECD/DAC, 2002b: *Development Assistance Committee High Level Meeting, 15-16 May 2002: Press Statement by the Chairman, Mr. Jean-Claude Faure*. Paris: OECD, 17. Mai 2002.
http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_201185_2088921_1_1_1_1,00.html (29.05.2004).

OECD/DAC, 2003: *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*. Paris: OECD, DAC Reference Document.
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf> (30.07.2007).

OECD/DAC, 2004: *The Security and Development Nexus: Challenges for Aid*. Paris: OECD (DCD/DAC(2004)9/REV2, 26. März 2004).
<http://www.oecd.org/dataoecd/7/60/31785359.pdf> (30.07.2007).

OECD/DAC, 2005a: *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability*. Paris: OECD, 2. März 2005.
<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (24.05.2007).

OECD/DAC, 2005b: *Piloting the Principles for Good International Engagement in Fragile States*. Paris: OECD (DCD(2005)11/REV2, 17. August 2005).
<http://www.oecd.org/dataoecd/4/25/35238282.pdf> (24.05.2007).

OECD/DAC 2006: *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OECD, DAC Reference Document, 13. Dezember 2006.
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf> (30.07.2007).





- OECD/DAC, 2007: Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations. Paris: OECD, April 2007.
<http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf> (24.05.2007).
- Ogbamichael, Huria, 2003: Die aktuelle Debatte um Poor Performing Countries. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Februar 2003.
- Putnam, Robert, 1993: Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert, 2001: Bowling Alone: The Decline of Social Capital in America. New York: W.W. Norton.
- Rotberg, Robert I. (Hrsg.), 2004: When States Fail: Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press,
- Rueschemeyer, Dietrich/Evelyn Huber Stephens/John Stephens, 1992: Capitalist Development and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneckener, Ulrich, 2004: States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik Diskussionspapier, März 2004.
- Sen, Amartya, 1999: Development as Freedom. New York: Anchor Books.
- Senghaas, Dieter, 2003: Welches Paradigma für die internationalen Beziehungen angesichts welcher Welt(en)?, in: Hans Küng/Dieter Senghaas (Hrsg.), Friedenspolitik: Ethische Grundlagen internationaler Beziehungen. München; Zürich: Piper, S. 71-109.
- Stohl, Rachel J./ Daniel Smith 1999: Small Arms in Failed States: A Deadly Combination. Paper presented at the Conference „Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal“, 8.-11. April 1999, Purdue University.
http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Stohl-Smith.html (29.05.2004).
- Straw, Jack, 2002: Failed and Failing States. Speech held at the European Research Institute, Birmingham, 6. September 2002.
- Tetzlaff, Rainer, 1999: Der Wegfall effektiver Staatsgewalt in den Staaten Afrikas. In: Die Friedens-Warte, Vol. 74. (1999) No. 3, S. 307-330.
- The White House, 2002: The National Security Strategy of the United States of America, Washington, September 2002.
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (30.07.2007).
- The White House, 2003: National Strategy for Combating Terrorism, Washington, Februar 2003.
http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf (30.07.2007).
- U.S. Commission on National Security/21st Century, 1999: New World Coming: American Security in the 21st Century: Major Themes and Implications. (Phase I Report on the Emerging Global Security Environment for the

- First Quarter of the 21st Century, 15. September 1999).
<http://www.fas.org/man/docs/nwc/index.html> (30.07.2007).
- U.S. Commission on National Security/21st Century, 2000: Seeking a National Strategy: A Concert for Preserving Security and Promoting Freedom. (Phase II Report on the Emerging Global Security Environment for the First Quarter of the 21st Century, 15. April 2000).
<http://www.fas.org/man/docs/nwc/PhaseII.pdf> (30.07.2007).
- U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001: Road Map for National Security: Imperative for Change. (Phase III Report on the Emerging Global Security Environment for the First Quarter of the 21st Century, 31. Januar 2001).
<http://www.fas.org/man/docs/nwc/phaseiii.pdf> (30.07.2007).
- UK Government, 2004: The Global Conflict Prevention Pool: A joint UK Government approach to reducing conflict. London.
<http://www.mod.uk/issues/cooperation/gcpp.htm> (15.01.2004).
- UK Government, 2005a: The UK's Contribution to Achieving The Millennium Development Goals. London.
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/uk-cont-mdg-report.pdf> (22.05.2005).
- UK Government, 2005b: Our Common Interest: Report of the Commission for Africa. London (March 2005), via Internet
http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf (25.05.2005).
- UK Prime Minister's Strategy Unit, 2005: Investing in Prevention: An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response. A Prime Minister's Strategy Unit Report to The Government. London: Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office, Februar 2005.
http://www.strategy.gov.uk/downloads/work_areas/countries_at_risk/cr_report.pdf (22.05.2005).
- US Department of State/USAID (U.S. Agency for International Development), 2003: Security, Democracy, Prosperity: Strategic Plan, Fiscal Years 2004-2009. Aligning Diplomacy and Development Assistance. Washington, D.C., August 2003.
<http://www.state.gov/documents/organization/24299.pdf> (15.09.2004).
- USAID, 2004: White Paper: U.S. Foreign Aid – Meeting the Challenge of the Twenty-first Century. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Januar 2004.
<http://www.usaid.gov/policy/pdabz3221.pdf> (30.07.2007)
- USAID, 2005: Fragile States Strategy. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Januar 2005.
- Vanhanen, Tatu, 1997: Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries. London: Routledge.
- Weltbank, 1997: Weltentwicklungsbericht 1997. Der Staat in einer sich verändernden Welt. Bonn: UNO-Verlag.





- Weltbank, 2002: Weltentwicklungsbericht 2002: Institutionen für Märkte schaffen. Bonn: UNO-Verlag.
- World Bank, 1993: The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. New York et al.: Oxford University Press.
- World Bank, 2002a: World Bank Group Work in Low-income Countries under Stress: A Task Force Report. Washington, D.C.: World Bank, September 2002.
<http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf> (05.10.2004)
- World Bank, 2002b: Country Policy and Institutional Assessment (CPIA). <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Quintiles2002CPIA.pdf> (15.07.2007).
- World Bank, 2003a: Country Policy and Institutional Assessment 2003: Assessment Questionnaire. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank, 2003b: 2003 Country Policy and Institutional Assessment (CPIA). <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Quintiles2003CPIA.pdf> (15.08.2004).
- World Bank, 2004a: Fragile States: The Low Income Countries Under Stress (LICUS) Initiative. Washington, D.C..
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20127382~menuPK:34480~pagePK:34370~piPK:116742~theSitePK:4607,00.html> (30.07.2007).
- World Bank, 2004b: Liberia: World Bank Signals Support For the Country's Recovery. Washington, D.C.: World Bank (Press Release No: 2004/255/AFR, 10. März 2004).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20179401~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html> (30.07.2007).
- World Bank, 2004c: World Bank Establishes Trust Fund for the World's Poorest. Washington, D.C.: World Bank (Press Release No: 2004/208/S).
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20152023~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html> (30.07.2007).
- World Bank, 2004d: World Bank Development Report 2004: Making Services Work for People. Washington, D.C.: World Bank.
<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/text-30023/> (15.08.2004).
- World Bank, 2005: Fragile States – Good Practice in Country Assistance Strategies. Washington: World Bank, 19. Dezember 2005.
http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/FS_Good_Practice_in_CAS.pdf (29.11.2006).
- World Bank/IDA, 2003: Low-Income Countries Under Stress: Implementation Overview. Washington, D.C.: World Bank (Document SecM2003-0560, 19. Dezember 2003).

<http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/secm2003-0560.pdf> (05.10.2004).

World Bank Independent Evaluation Group (2006): Engaging with Fragile States: An IEG review of World Bank support to Low-Income Countries Under Stress. Washington D.C.: World Bank.

Zartman, I. William (Hrsg.), 1995: Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder, London: Lynne Rienner.



Zuletzt erschienene INEF-Reporte

- Tobias Debiel/Daniel Lambach/Dieter Reinhardt:** „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg (INEF-Report 90/2007), 72 S.
- Tobias Debiel/Daniel Lambach (Eds.):** State Failure Revisited II: Actors of Violence and Alternative Forms of Governance. Duisburg: Institute for Development and Peace. Duisburg (INEF-Report 89/2007), 66 S.
- Kemper, Barbara:** Mediation in Intrastate Conflicts. The Contribution of Track-Two Mediation Activities to Prevent Violence in the Aceh Conflict. Duisburg (INEF-Report 88/2007), 56 S.
- Lambach, Daniel / Debiel, Tobias (Eds.):** State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects. Duisburg (INEF-Report 87/2007), 52 S.
- Eberlei, Walter (Ed.):** Stakeholder Participation in Poverty Reduction. Duisburg (INEF-Report 86/2007), 84 S.
- Weller, Christoph (Hrsg.):** Zivile Konfliktbearbeitung. Aktuelle Forschungsergebnisse. Duisburg (INEF-Report 85/2007), 75 S.
- Houdret, Annabelle/Miriam Shabafrouz:** Privatisation in Deep Water? Water Governance and Options for Development Cooperation. Duisburg (INEF-Report 84/2006), 41 S.
- Tutakhel, Mariam:** Medienpolitik in Post-Konfliktstaaten. Beiträge zum politischen Wiederaufbau am Beispiel von Afghanistan. Duisburg (INEF-Report 83/2006), 44 S.
- Hahn, Andreas:** Realitäten der Quasi-Staatlichkeit: Zur politischen Ökonomie alternativer Herrschaftsordnungen. Duisburg (INEF-Report 82/2006), 56 S.
- Hippler, Jochen:** Counterinsurgency and Political Control. US Military Strategies Regarding Regional Conflict. Duisburg (INEF-Report 81/2006), 72 S.
- Debiel, Tobias/Sascha Werthes (Eds.):** Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases. Duisburg (INEF-Report 80/2006), 80 S.



Einzelexemplare können schriftlich beim INEF bestellt werden:
Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen, D-47048 Duisburg.

Bitte legen Sie Briefmarken in Höhe von 1,45 EUR bei.

Alle INEF-Reporte stehen im Internet zum Download zur Verfügung:

<http://inef.uni-due.de>

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Othmar Haberl; Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Prof. PhD. Karen Shire; Jessica Zeltner; beratend: Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler; apl. Prof. i.R. Michael Bohnet.

Die Reihe INEF-Report

In den INEF-Reporten werden wichtige Arbeitsergebnisse aus den Forschungsprojekten des Instituts publiziert. Die INEF-Reporte erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge.



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>