



welt
hunger
hilfe

STANDPUNKT

WELTHUNGERHILFE IN FRAGILEN STAATEN

Fragile Staaten stehen im Zentrum staatlicher und nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Auch die Welthungerhilfe setzt einen Großteil ihrer finanziellen Mittel für die Arbeit in fragilen Staaten ein. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen jedoch, dass jenseits der kurzfristigen Linderung von Leid bisher kaum substantielle Fortschritte in Staaten mit schlechter Regierungsführung verbucht werden konnten. Der Versuch, nachhaltige Entwicklungsprozesse anzustoßen, ist aufgrund der äußerst komplexen Herausforderungen, die sich in Staaten ohne funktionierende politische Institutionen unter häufig prekärer Sicherheitslage stellen, in den meisten Fällen gescheitert. Aus Sicht der Welthungerhilfe ist es daher dringend notwendig, die vorhandenen Ansätze und Strategien zu überarbeiten. Unter Berücksichtigung der spezifischen Fähigkeiten und Erfahrungen, die NRO in fragilen Staaten mitbringen und der Risiken, die mit einer Arbeit im Kontext von fragiler Staatlichkeit verbunden sind, formuliert der Standpunkt eine dreigliedrige Strategie für die Arbeit in fragilen Staaten. Durch die Entwicklung von lokalen Fähigkeiten, die Förderung von Advocacy-Potentialen und gewaltpräventiven Ansätzen soll ganzheitlich auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung hingearbeitet werden. Dabei werden alternative lokale Ordnungssysteme nicht per se als Sicherheitsproblem begriffen, sondern als Teil einer Lösung berücksichtigt.

Weil dieser Ansatz in fragilen Staaten an besonders vielen Voraussetzungen geknüpft ist und vor erheblichen Schwierigkeiten steht, leiten sich daraus auch zentrale politische Forderungen an staatliche Geber ab. So fordert das Papier mehr Langfristigkeit und Prozessorientierung, eine Anpassung der Zielhierarchien und Erfolgskriterien, mehr Flexibilität bei der Vergabe von Mitteln und eine bessere zeitliche Abstimmung bei der Bereitstellung von Mitteln.

1. Einleitung

Die Welthungerhilfe ist in zahlreichen so genannten fragilen und gescheiterten Staaten tätig. Im Jahr 2009 flossen rund 85 Prozent der finanziellen Mittel der Welthungerhilfe in Länder mit schlechter Regierungsführung, darunter Afghanistan, die Demokratische Republik Kongo, der Sudan, Liberia, Burundi, Haiti und Myanmar. Der Anteil fragiler Staaten unter den Projektländern der Welthungerhilfe liegt bei rund zwei Dritteln.¹

In den meisten fragilen Staaten verfügen zumindest Teile der Bevölkerung nicht über ausreichend Nahrungsmittel. Der Anteil derjenigen, die von unter einem Dollar pro Tag in extremer Armut leben, ist hoch und die Kinder- und Müttersterblichkeitsraten übersteigen bei weitem jene von anderen Ländern. Besonders besorgniserregend ist die Tatsache, dass sich diese Situation zu verfestigen scheint. Einem Bericht der Weltbank (2010) zufolge haben fragile Staaten die geringsten Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele gemacht und viele Länder werden keines der acht Ziele erreichen.

Diese Tatsache ist angesichts des konzentrierten internationalen Engagements in fragilen Staaten erstaunlich. Spätestens seit dem 11. September 2001 sind fragile Staaten in das Zentrum außen- und entwicklungspolitischer Bemühungen gerückt. Sowohl die europäische als auch die US-amerikanische Sicherheitsstrategie identifizieren fragile Staaten als Sicherheitsbedrohung. Die EU verpflichtete sich im Rahmen des „European Consensus on Development“, fragiler

Staatlichkeit durch Förderung von Governance-Reformen zu begegnen mit dem Ziel, „Ursachen von fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ zu reduzieren und „Kapazitäten für gewaltfreien gesellschaftlichen Wandel“ zu stärken. Diese Zielsetzung wurde auch in der Pariser Erklärung aufgenommen, wobei unter dem Motto „stay engaged but differently“ vor allem die „Stärkung der EZ Wirksamkeit in fragilen Staaten“ in den Blick gerückt wurde.

Angesichts der ernüchternden Bilanz stellt sich die Frage nach den Ursachen für die geringen Fortschritte und den Lehren, die daraus für die Arbeit in fragilen Staaten gezogen werden müssen. Denn die geringen Entwicklungsfortschritte von fragilen Staaten sind nicht nur auf die Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen. Die vergangenen Jahre haben die immensen Herausforderungen deutlich werden lassen, die mit dem Aufbau von staatlichen Strukturen von außen verbunden sind. Die vor allem auf staatlicher Seite verfolgte Strategie, mit Hilfe von so genannten „integrierten Ansätzen“, d.h. in enger Zusammenarbeit der Bereiche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, Regierungskapazitäten aufzubauen und Entwicklungsdefiziten zu begegnen, hat nur bedingt zum Erfolg geführt.

Auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) stehen in fragilen Staaten oft vor großen Problemen, die noch nicht zufriedenstellend gelöst werden konnten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Denn häufig sind in fragilen Staaten aufgrund jahrelanger Kriege und Konflikte kaum zivilgesellschaftliche Strukturen vorhanden. Gesellschaftliche Partner in Form von lokalen NRO fehlen oder verfügen nicht über das notwendige Wissen, um komplexe Projekte durchzuführen.

¹ Die Basis dieser Berechnung bilden die Länder der beiden untersten Fünftel des „Index of State Weakness in the Developing World“ der Brookings Institution (siehe Anhang).

Die Übergabe von Projekten in die Eigenverantwortung der lokalen Bevölkerung ist daher oft mit Schwierigkeiten verbunden. Um dennoch eine ausreichende Verankerung der Projekte in der Gesellschaft zu erreichen, müssen innovative Ideen und neue Ansätze entwickelt werden.

Ziel des vorliegenden Papiers ist es, die Position der Welthungerhilfe hinsichtlich ihrer Arbeit in fragilen und gescheiterten Staaten zu bestimmen. Dafür wird zunächst der Begriff der fragilen Staatlichkeit kritisch beleuchtet; daran anschließend werden am Beispiel der deutschen Bundesregierung und der EU exemplarisch zwei Fälle von staatlicher Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten herausgegriffen und in ihren wichtigsten Ansatzpunkten dargestellt. Danach wird die mögliche Rolle von NRO in fragilen Staaten in den Blick gerückt. Welche Vor- und Nachteile, welche Risiken entstehen für NRO? Darauf aufbauend werden schließlich die Position der Welthungerhilfe bestimmt und Forderungen an die Politik formuliert.

2. Was sind fragile Staaten?

Definitionen für den Begriff der „fragilen Staatlichkeit“ bzw. der „weak states“ sind beinahe so zahlreich wie die Länder, die der Begriff bezeichnen soll. Durchgesetzt hat sich generell eine Betrachtungsweise, die verschiedene Funktionen von Staatlichkeit in entwickelten Gesellschaften zugrunde legt, um die Leistungsfähigkeit eines Staates zu messen. Ganz allgemein lässt sich sagen, dass aus dieser Sicht in fragilen Staaten der Staat die Kontrolle über Teile seines Territoriums verloren hat und seine grundlegendsten Aufgaben gegenüber der Bevölkerung nicht mehr gewährleisten kann.

Die meisten Studien legen ihrer Analyse drei² bzw. vier³ unterschiedliche Kriterien von Staatlichkeit zugrunde:⁴

Sicherheit: Eine zentrale Aufgabe des Staates ist die Gewährleistung von Sicherheit für seine Bürger und zwar nach innen wie nach außen. Voraussetzung dafür ist eine staatliche Verwaltung zur Kontrolle von Ressourcen und die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols mit Hilfe einer staatlichen Armee und Polizei.

Wohlfahrt: Das Zentrum dieser Funktion bilden staatliche Dienst- und Transferleistungen sowie Mechanismen der Umverteilung von wirtschaftlichen Ressourcen. Im Regelfall werden diese über Steuern, Zölle und andere Abgaben finan-

ziert und betreffen die Politikfelder Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Bildung, Gesundheit und Umwelt.

Rechtsstaatlichkeit: Im Mittelpunkt dieser Funktion steht der Schutz des Bürgers durch Gesetze vor Willkür. Ein zentrales Element von Rechtsstaatlichkeit ist die Gewaltenteilung, d.h. die klare Trennung von Legislative, Judikative und Exekutive.

Wirtschaftsförderlichkeit: Der Staat fördert eine Umwelt, die wirtschaftliches Wachstum ermöglicht.

Grundsätzlich ist eine nachhaltige Konsolidierung von Staatlichkeit im Sinne vieler Studien nur dann zu erwarten, wenn alle Funktionen entwickelt werden. Kann ein Staat keine der Funktionen gewährleisten, spricht man auch von gescheiterten Staaten oder „failed states“.

Aufgrund ihres Bezuges zu Entwicklungsländern und ihrer transparenten Verwendung von Daten lehnt sich dieses Papier im Folgenden an die Definition des „Index of State Weakness“ der „Brookings Institution“ an. Demnach sind fragile Staaten Länder, die nicht über die Fähigkeit oder den Willen verfügen, eine Umwelt zu schaffen, die einem nachhaltigen Wachstum zuträglich ist, die keine legitimen und transparenten politische Institutionen bereitstellen, die ihre Bevölkerung nicht vor gewaltsamen Konflikten schützen und keine Kontrolle über ihr Territorium ausüben und die die elementaren Grundbedürfnisse der Bevölkerung nicht erfüllen können (Rice/Stewart 2008).⁵

3. Kritik am Begriff der fragilen Staatlichkeit

Die Beschreibung von Staatlichkeit auf der Basis der genannten Funktionen ist auch grundlegend kritisiert worden. So wird beispielsweise moniert, dass der Begriff äußerst umfassend ist und eine ganze Reihe von sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen bündelt. Für die Praxis stelle sich daher die Frage wie viel analytischen Wert der Begriff überhaupt besitzt. Je nachdem, wie viele und welche der staatlichen Funktionen nicht erfüllt seien, ergäben sich sehr unterschiedliche Ausgangssituationen, die auch unterschiedliche Arbeitsweisen von Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich machten. Dies gelte insbesondere für Staaten, die die Sicherheit ihrer Bürger nicht gewährleisten können und in denen gewaltsame Konflikte ausgetragen werden.

Der Politikwissenschaftler Joachim Betz (2004) merkt darüber hinaus an, dass staatliche Funk-

² Vgl. z.B. Schneckener 2004, Klemp/Poeschke 2005, Betz 2007.

³ Rice/Stewart 2008, Fund for Peace 2009.

⁴ Teilweise wird auch noch eine weitere Dimension „Demokratie“ in die Analyse eingeführt (Zürn/Leibfried 2005).

⁵ Eine Übersicht über die Länder, die nach dieser Definition als fragile Staaten (weak states) bzw. gescheiterte Staaten (failed states) bezeichnet werden, findet sich im Anhang.

tionen in der Vergangenheit nicht grundlegend besser wahrgenommen wurden als heute. Im Gegenteil, die Anzahl der Bürgerkriege hat seit 1995 erheblich abgenommen.⁶ Der „vornehmliche Blick auf die unterstellten Defekte der Staaten in der Nicht-OECD-Welt könnte daher“ so Betz „zu einem großen Hindernis dafür werden, überhaupt zu verstehen, wie Gesellschaften funktionieren und wie ihre Herrschaftsbeziehungen reproduziert werden.

Darüber hinaus stellt Betz fest, dass „allein aus der Beobachtung westlicher Systeme gewonnene, angeblich notwendige Staatsfunktionen (...) für die gesellschaftliche Befriedung nicht zwingend erforderlich“ sind. Vielmehr sei „der unterstellte Zusammenhang von innerem Frieden, Marktorientierung, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und sozialem Ausgleich (...) keinesfalls widerspruchsfrei und universal gültig“.

Auf diesen und ähnlichen Argumenten baut auch die Kritik an einer „Versicherheitlichung der Entwicklungszusammenarbeit“ auf. Der Begriff der fragilen Staatlichkeit ebnet dieser Argumentation zu Folge den Weg für eine Unterordnung von entwicklungspolitischen Zielsetzungen unter sicherheitspolitische Interessen. Die Bekämpfung von Armut wird dabei als Beitrag zur Terrorbekämpfung eingeordnet. Zwar ist der Zusammenhang zwischen Armut und Konflikthanfälligkeit nachweisbar (Weltbank 2003), jedoch argumentiert etwa Peter Waldmann (2003), dass eine einfache Verknüpfung von Armut und schlechter Regierungsführung mit Terrorismus und Krieg eine gefährliche Verkürzung sei. Die Erwartung, dass Entwicklungszusammenarbeit dem Terrorismus die Grundlage entziehen könnte, sei so nicht haltbar und unterschlage wichtige Schritte der Analyse von Gewaltphänomenen. Mit der Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik verbindet sich darüber hinaus die Gefahr einer „Inflation eigener Kompetenzbehauptungen“ der Entwicklungspolitik. Entwicklungszusammenarbeit könne nicht die Lösung für alle sicherheitspolitischen Probleme sein (Maihold 2005).

In der Praxis hat die enge Verknüpfung von Entwicklungs- und militärisch dominierter Sicherheitspolitik zu erheblichen Problemen für entwicklungspolitische Akteure geführt. Insbesondere die Verwischung der Grenzen zwischen

zivilen und militärischen Akteuren im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit wie sie seit einigen Jahren im Rahmen der so genannten „Provincial Reconstruction Teams“ in Afghanistan praktiziert wird, hat in der Wahrnehmung von NRO zu einer Gefährdung ihrer Mitarbeiter geführt. Die für die Durchführung von humanitärer Hilfe zentralen Prinzipien der Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit werden zunehmend ausgehöhlt. Unter dieser Tatsache leidet insbesondere die Zivilgesellschaft in Konfliktländern.

Diese Kritik macht eine Positionierung von Nichtregierungsorganisationen, die in fragilen Staaten tätig sind, dringend notwendig. Die zentrale Rolle, die NRO von Seiten staatlicher Geber im Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit zugedacht wird, unterstreicht die Notwendigkeit einer Positionierung zusätzlich.

4. Staatliche Ansätze zur Arbeit in fragilen Staaten

Die Arbeit in und mit fragilen Staaten ist in vielen Ländern in das Zentrum der Entwicklungs- und Außenpolitik gerückt. Im Folgenden werden exemplarisch die Beispiele Deutschland und Europäische Union vorgestellt. Sowohl die deutsche Bundesregierung als auch die Europäische Union haben Handlungsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten entwickelt, die eine höhere Bedeutung von fragilen Staaten in der Entwicklungszusammenarbeit sehen als bisher. Grund für die stärkere Fokussierung auf fragile Staatlichkeit ist laut BMZ (2007) ein Erkenntnisprozess: Nach dem Ende des Kalten Krieges hatte sich die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zunächst auf Länder mit stabilen Regierungsstrukturen konzentriert. Länder mit schlechter Regierungsführung wurden vernachlässigt oder mit Hilfe von Sanktionen unter Druck gesetzt. Diese Vorgehensweise führte laut BMZ jedoch selten zu Lösungen und war nur in Ausnahmefällen sinnvoll. Zudem zeigte die Erfahrung deutlich, dass die Kosten für präventive Maßnahmen zur Vermeidung eines vollständigen Zusammenbruchs von Staatlichkeit und dem Ausbruch von Bürgerkriegen sehr viel geringer sind als die Kosten, die nach dem Scheitern eines Staates entstehen. Auch der "Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik" identifiziert Unsicherheit und gewaltsame Konflikte als größte Hindernisse für die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele zur Bekämpfung der Armut (EKEP 2007: 7).

Da in vielen Staaten mit schlechter Regierungsführung die bi- bzw. multilaterale Entwicklungszusammenarbeit an ihre Grenzen stößt, sehen viele Geber eine zentrale Rolle von Nichtregie-

⁶ Nach den Angaben der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung wurden im Jahr 1992 mit 55 Kriegen die meisten Kriege seit 1945 gezählt. Diese Zahl hat sich bis zum Jahr 2009, in dem noch 26 Kriege gezählt wurden, mehr als halbiert. Rechnet man auch die bewaffneten Konflikte hinzu, ist das Ergebnis nicht ganz so deutlich. Zusammengenommen verringerte sich ihre Zahl (1993 zum erstmals erfasst) von 63 auf nunmehr 34.

rungsorganisationen (NRO) in fragilen Staaten. Denn sie können auch dort arbeiten, wo keine staatlichen „Ansprechpartner“ vorhanden sind.

Im Rahmen seiner Arbeit in fragilen Staaten unterscheidet das BMZ (2007) zwischen unterschiedlichen Situationen, die jeweils verschiedene Handlungsstrategien erfordern. Wichtigstes Entscheidungskriterium dafür, wie das Engagement der deutschen Bundesregierung in fragilen Staaten aussieht ist die *Entwicklungsorientierung* des jeweiligen Staates. Besonders bei nicht entwicklungsorientierter Regierungsführung sieht das BMZ eine wichtige Rolle für Nichtregierungsorganisationen (NRO).

Entwicklungsorientierte Regierungsführung: Wenn Regierungen den Willen zur Durchführung von Reformen und ernste Dialogbereitschaft erkennen lassen, können alle Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zum Einsatz kommen. Mit Hilfe von bi- und multilateralen Instrumenten soll der Reformkurs der Regierung gestärkt werden, mit Hilfe von NRO sollen diese Reformen in der Gesellschaft verankert werden.

Wenig entwicklungsorientierte Regierungsführung: Wenn kaum Fortschritte bei der Regierungsführung zu erkennen sind, ist eine bi- und multilaterale Zusammenarbeit aus Sicht des BMZ nur sehr eingeschränkt möglich. Bei den durchgeführten Maßnahmen müssen die Stabilisierung der bestehenden Machtstrukturen vermieden und Menschenrechtsprinzipien eingehalten werden. Eine Rolle von NRO wird insbesondere in der Förderung der Zivilgesellschaft gesehen, die einen Beitrag dazu leisten kann, „dass sich Gesellschaften von „innen“ heraus“ verändern.

Nicht entwicklungsorientierte Regierungsführung: In diesem Fall ist aus Sicht des BMZ „die Implementierung von Vorhaben außerhalb staatlicher Strukturen meist unvermeidlich“. Die Bevölkerung muss in diesem Fall über NRO oder kirchliche Hilfswerke erreicht werden. Ziel der Arbeit ist es, eine Grundversorgung zu erreichen, d.h. Sicherstellung von Ernährung und die Schaffung einer sozialen und infrastrukturellen Mindestversorgung.

Auch die EU schreibt der Zivilgesellschaft in fragilen Staaten eine wichtige Rolle zu. Die Arbeit in fragilen Staaten sollte laut der Europäischen Kommission offen sein für eine weite Bandbreite von Akteuren wie UN-Agenturen, die Rot-Kreuz-Bewegung und lokale Akteure. Parlamente, dezentralisierte Autoritäten und die Zivilgesellschaft verfügten über ein hohes Potential, Veränderungen herbeizuführen. Dies könne durch einen vereinfachten Zugang zu Finanzie-

rungsmitteln maximiert werden (Europäische Kommission 2007: 7).

5. NRO in fragilen Staaten: Vorteile und Herausforderungen

Die Lage der Bevölkerung in fragilen Staaten stellt diejenigen, die sie unterstützen wollen, vor besondere Herausforderungen. NRO können mit spezifischen Fähigkeiten und Erfahrungen, Freiräumen und Verbindungen reagieren und somit Beiträge zum Teil auch dort einbringen, wo staatliche EZ nicht wirken kann. Die besondere Rolle, die NRO von Regierungsseite in fragilen Staaten zugeordnet wird, lässt sich aus einer Reihe von komparativen Vorteilen von NRO in fragilen Staaten erklären.

- Wegen ihrer politischen Unabhängigkeit sind NRO nicht an (außen-)politische Vorgaben gebunden und können auch in Staaten arbeiten, wo der Staat nicht mehr oder nur teilweise vorhanden ist.
- Die hohe Glaubwürdigkeit und die Fähigkeit zu flexibleren, basisnäheren Dienst- und Beratungsleistungen ermöglichen NRO die Kommunikation mit unterschiedlichen Parteien in Konfliktgebieten.
- Wegen ihrer zumeist langjährigen Beziehungen und dem Vertrauen, das sie im Rahmen ihrer Projektarbeit erworben haben, haben NRO einen besseren Zugang zu marginalisierten Gruppen - auch in solchen Gebieten, die staatlichen Akteuren nicht zugänglich sind.

Beispiel Haiti

Haiti steht nach dem Erdbeben vom 12. Januar 2010 vor einer großen Herausforderung. Es geht nicht nur um den Wiederaufbau von zerstörter Infrastruktur, es geht vor allem um den Aufbau eines stabilen Staates. Das Erdbeben konnte nur deshalb zu einer derartigen Katastrophe führen, weil es ein Land traf, dessen Regierung schon vor dem Erdbeben kaum handlungsfähig war. In Haiti muss nun auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig angesetzt werden. Das Land braucht ein umfassendes und ganzheitliches Konzept für den Neuanfang. Es muss gelingen, sowohl staatliche Strukturen als auch die Eigenverantwortung der haitianischen Bevölkerung zu stärken. Angesichts der schwachen Staatlichkeit und dem geringen zivilgesellschaftlichen Organisationsgrad des Landes ist dies keine einfache Aufgabe. Bei der langfristigen Planung müssen insbesondere die Lehren aus den verschiedenen staatlichen Wiederaufbauprozessen und aus der Hilfe nach dem Tsunami in Südostasien 2004 berücksichtigt werden. Dazu gehört neben einer Verbesserung der Koordinierung der Hilfe und der stärkeren Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und lokaler Strukturen auch die Entwicklung von Qualitätsstandards für den Wiederaufbau unter Berücksichtigung von katastrophenpräventiven Maßnahmen.

- Weil der Staat in fragilen Staaten häufig als Gewaltakteur auftritt, sind NRO häufig geschätzte Ansprechpartner der Zivilbevölkerung;
- NRO können ein Schutzschild gegen Menschenrechtsverletzungen und Unterdrückung von marginalisierten Gruppen sein.
- NRO können durch ihre Basisnähe besser Selbsthilfe mobilisieren, eine Fähigkeit, die in fragilen Staaten von besonderer Bedeutung ist.
- NRO können Aufmerksamkeit und Unterstützung mobilisieren, z.B. in der politischen Öffentlichkeit.

Aufgrund dieser Vorteile ist die von staatlicher Seite avisierte Arbeitsteilung auch aus NRO-Sicht durchaus sinnvoll. Allerdings müssen NRO sich bei der Bestimmung ihrer eigenen Position auch der Risiken und Herausforderungen bewusst sein, die die Arbeit in fragilen Staaten für sie selbst mit sich bringt.

- Generell geht die Arbeit in fragilen Staaten meistens mit einer großen *Planungsunsicherheit* einher. Gerade in Krisensituationen sind die Zeithorizonte oft extrem verkürzt. Es geht für die Bevölkerung – ganz besonders im Fall von intern Vertriebenen, die in Flüchtlingslagern leben - in erster Linie darum, das unmittelbare Überleben zu sichern. Was zählt, ist vor allem der Moment. Langfristige Investitionen scheinen vor dem Hintergrund staatlicher Willkür, ungewisser Zukunftsaussichten und der Tatsache, dass es jeden Tag zu (neuen) gewalttätigen Auseinandersetzungen kommen kann, eher unangebracht. Eine nachhaltige und auf längere Zeiträume angelegte Planung der Projekte wird dadurch erheblich erschwert. Es ist aber gerade die Verknüpfung der Erfüllung von unmittelbaren Bedürfnissen mit einer langfristigen Perspektive, die in fragilen Staaten notwendig ist.
- Oft sind Gesellschaften in fragilen Staaten durch ein hohes *Misstrauen* gekennzeichnet. Wie Brinkerhoff (2007) zeigen konnte, ist Misstrauen in fragilen Staaten stärker ausgeprägt als in anderen Staaten und der Toleranzlevel geringer. Dies gilt besonders dann, wenn die Gesellschaft aufgrund von sich verschlechternden Lebensbedingungen und Konflikten stark fragmentiert ist. Als Folge kann das Vertrauen in das Wohlwollen von und die Bereitschaft zur Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Gruppen gestört sein. Besonders im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen stellt dies eine Herausforderung dar. Denn zivilgesellschaftliche Organisationen reprä-

sentieren unter Umständen nur einzelne gesellschaftliche Gruppen. Kooperationen können daher auch dazu beitragen, gesellschaftliche Spannungen zu verschärfen.

- Eine weitere große Herausforderung für NRO besteht in der *Sicherheitslage* in fragilen Staaten. Wenn der Staat über kein oder nur ein eingeschränktes Gewaltmonopol verfügt, kann er die Sicherheit seiner Bürger nicht garantieren. Diese Situation ist auch eine potentielle Bedrohung für NRO. Neben politischen Konflikten kann auch ökonomisch motivierte Kriminalität Leib und Leben von NRO-Mitarbeitern gefährden. Zu den Sicherheitsgefahren zählen neben Entführungen und Raubüberfällen auch gezielte Anschläge und die Gefahr, von den Kriegshandlungen Dritter in Mitleidenschaft gezogen zu werden. In einigen Ländern, darunter Somalia, Afghanistan und die Demokratische Republik Kongo, ist das Sicherheitsrisiko inzwischen so hoch, dass viele NRO ihre Arbeit nicht weiter fortsetzen können. Viele NRO teilen die Einschätzung, dass das Sicherheitsrisiko im Kontext von militärischen Interventionen aufgrund der unklaren Trennung von zivilen und militärischen Aufgaben und Zielsetzungen steigt. Der bisher verfolgte Ansatz der „Sicherheit durch Akzeptanz“ scheint besonders in diesen Kontexten nicht mehr zu greifen. Ob die zu beobachtende Verlagerung der Sicherheitsstrategie auf Schutzmechanismen zum gewünschten Erfolg führt, ist äußerst fraglich.
- Nicht zuletzt aufgrund der angespannten Sicherheitslage sind meist auch die *operativen Kosten* in fragilen Staaten höher. Das Sicherheitsmanagement nimmt nicht nur viel Zeit in Anspruch, auch die erforderliche Sicherheitsausrüstung ist sehr kostspielig. Andere Gründe für die hohen operativen Kosten liegen in der häufig nur schlecht entwickelten Infrastruktur, die besonders in den Bereichen Kommunikation und Transport aufwendig ersetzt werden müssen. Hinzu kommt, dass in fragilen Staaten oft auch die Kosten für Personal, Mieten und andere notwendige Infrastruktur höher liegen.
- Aus der problematischen Sicherheitssituation ergeben sich auch erhebliche *unternehmerische Risiken*. Das Risiko, dass Projekte in fragilen Staaten scheitern, ist ungleich höher als in stabilen Staaten. Teilweise ist aufgrund der Sicherheitslage nicht die gleiche Intensität bei der Betreuung von Projekten möglich. Dies gilt insbesondere für die inzwischen gängige Praxis der „Fernsteuerung“ von Projekten. Hierbei werden Projekte im Wesentlichen aus dem Ausland und mit Hilfe weniger Projektbesuche betreut.

Dies birgt ein ungleich höheres Risiko für Korruption. Aufgrund der mangelnden Kapazitäten lokaler Mitarbeiter sinkt die Effektivität und Effizienz der Projekte zum Teil erheblich.

6. Voraussetzungen für die Arbeit in fragilen Staaten

Aufgrund der verschiedenen, oben genannten Risiken und Herausforderungen und insbesondere aufgrund der Sicherheitsrisiken müssen für NRO bestimmte Voraussetzungen für die Arbeit in fragilen Staaten gewährleistet sein. Im OECD DAC hat die Diskussion über die Arbeit in fragilen Staaten zur Entwicklung der „Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations“ geführt. Obwohl die entwickelten Prinzipien sich auf die staatliche Ebene beziehen, bieten sie auch für NRO wichtige Anknüpfungspunkte, die jedoch an die spezifische Situation von nicht-staatlichen Akteuren angepasst werden müssen.

Eine der zentralen Bedingungen, die darüber entscheidet, ob in einem fragilen Staat gearbeitet werden kann oder nicht, ist die *Akzeptanz* der Arbeit durch die lokale Bevölkerung. Diese Akzeptanz versucht die Welthungerhilfe nicht nur bei der lokalen Bevölkerung, sondern auch bei allen Konfliktparteien gleichermaßen zu erreichen. Der Akzeptanzansatz ist gleichzeitig das wichtigste Sicherheitskonzept der Organisation. Der Erfolg dieses Ansatzes hängt unter anderem von folgenden Faktoren ab:

1. **Fundierte Hintergrundwissen:** Eine der wichtigsten Bedingungen, die für eine sichere und nachhaltige Arbeit in fragilen Staaten erfüllt sein muss, ist die genaue Kenntnis über den Arbeitskontext. Dazu gehört eine fundierte Analyse der Interessen aller Akteure und Stakeholder. Besonders im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Konflikten müssen genaue Analysen über Geschichte und Ursachen, Verläufe, beteiligte Akteure, militärische und politische Einflusszonen der Konfliktparteien, regionale Einflüsse und die bestehenden Risiken angefertigt werden.
2. **Ausbildung:** Die Anforderungen an die Projektmitarbeiter sind im Kontext von fragiler Staatlichkeit äußerst komplex. Eine zentrale Voraussetzung für die Arbeit in fragilen Staaten ist daher, dass Mitarbeiter der Welthungerhilfe sehr gut ausgebildet sind, insbesondere in den Bereichen konfliktensibles Handeln, und über langjährige Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit und/oder humanitären Hilfe verfügen.
3. **Nähe zur Bevölkerung:** Die enge Zusammenarbeit mit und Nähe zur Bevölkerung ist

nicht nur zentraler Arbeitsgrundsatz der Welthungerhilfe, sondern auch grundlegend für die Sicherheit der Mitarbeiter in gewaltförmigen Konflikten. Wenn es gelingt, das Vertrauen und die Wertschätzung der lokalen Mitarbeiter, Partner und Zielgruppen zu gewinnen, können Risiken minimiert werden, etwa durch die Warnung vor bevorstehenden Unruhen, die Weitergabe wichtiger Informationen zur Sicherheitslage, die Beeinflussung der Konfliktparteien im Sinne der Welthungerhilfe und die Gewährung von Gastrechten und Schutzabkommen. Diese Form des Sicherheitsmanagements lässt sich auch als „Community Based Security Approach“ bezeichnen.

4. **Vernetzung:** Um die Sicherheit der Mitarbeiter der Welthungerhilfe in fragilen Staaten zu gewährleisten und die Effizienz der Arbeit zu erhöhen, ist der Kontakt zu und Abstimmung mit anderen NRO und Geberorganisationen zentral. Im Sinne des Akzeptanzansatzes ist es darüber hinaus gerade in Konfliktsituationen unverzichtbar, dass eine Verbindung zu allen Konfliktparteien (besonders denjenigen, die der Arbeit der Welthungerhilfe und ihren Partnern kritisch gegenüberstehen) und eine Vereinbarung über Schutz und Unversehrtheit des Personals besteht. Wichtig bei der Kommunikation ist, dass sie mit allen Konfliktparteien gleichermaßen und ausgewogen durchgeführt wird und dass die abzustimmenden Maßnahmen für alle Konfliktparteien akzeptierbar sind. Dies ist im Allgemeinen eher der Fall, wenn diese Maßnahmen unparteiisch sind.
5. **Unterscheidbarkeit:** Für die Sicherheit des Personals der Welthungerhilfe ist es unabdingbar, dass sie klar von militärischem Personal zu unterscheiden sind. Zu den Arbeitsvoraussetzungen der Welthungerhilfe in fragilen Staaten gehört daher eine eindeutige Aufgabentrennung der zivilen und militärischen Aufbauarbeit, die auch äußerlich sichtbar ist (Uniformen, Logos, etc.). Gerade im Kontext der so genannten integrierten Missionen der UN, die für eine enge Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitsmaßnahmen eintreten, ist diese klare Unterscheidbarkeit nicht immer gegeben. Eine Vermischung von zivilen und militärischen Aufgaben führt aber zu einer stärkeren Gefährdung von Hilfsorganisationen. Denn eine von der Bevölkerung wie auch den Konfliktparteien als unparteilich wahrgenommene und rein auf den Bedarf der Bevölkerung gerichtete Hilfe ist dann kaum noch möglich.

Jenseits der Akzeptanz der Bevölkerung gehört auch der Aufbau von funktionierenden Schutzmechanismen zu den Voraussetzungen der Arbeit in fragilen Staaten. Dazu gehört unter anderem der Aufbau eines operativen und schnellen Informationssystems, die Erstellung von Sicherheitsplänen und Sicherheitsrichtlinien sowie entsprechende Sicherheitsvorkehrungen in Gebäuden und in Fahrzeugen.

Aus diesen Voraussetzungen lassen sich auch die Grenzen der Arbeit in fragilen Staaten ableiten. Aufgrund des zentralen Grundsatzes der Sicherheit durch Akzeptanz steht das Engagement der Welthungerhilfe auf dem Prüfstand, sobald es nicht mehr möglich ist, Kontakt zu Konfliktparteien aufzubauen, und sobald Vereinbarungen mit den Konfliktparteien über Schutz und Unversehrtheit des Personals nicht mehr möglich sind. Darüber hinaus steht die Arbeit der Welthungerhilfe in fragilen Staaten in Frage, wenn die Kosten für Sicherheit den Nutzen der Projekte übersteigen.

7. Nachhaltige Entwicklung in fragilen Staaten durch Förderung von Partnerstrukturen

Jenseits der Voraussetzungen, die für eine Arbeit der Welthungerhilfe in fragilen und gescheiterten Staaten erfüllt sein müssen, verfolgt die Welthungerhilfe in diesen Ländern auch eine aktive Strategie. Zentrales Ziel und Schwerpunkt der Arbeit der Welthungerhilfe ist die Bekämpfung der Ursachen des Hungers. Um dieses Ziel zu erreichen, leistet die Organisation nachhaltige Hilfe zur Selbsthilfe. Dieses in der Strategie der Welthungerhilfe verankerte Ziel gilt auch und besonders in fragilen Staaten. Allerdings ist es genau hier auch mit großen Herausforderungen konfrontiert. Wie lässt sich Nachhaltigkeit im Kontext von äußerst volatilen Situationen herstellen? Wie lassen sich langfristige Maßnahmen durchführen, wenn Gewalt und Korruption die Zeithorizonte auf den Moment reduzieren? Diese Fragen sind nicht leicht zu beantworten. In vielen fragilen Staaten konzentriert sich die Arbeit der meisten Hilfsorganisationen daher vor allem auf Nothilfeprojekte und eher kurzfristige Maßnahmen. Die im Rahmen des „Linking Relief Rehabilitation and Development“ (LRRD) Konzeptes geforderte Verbindung zwischen Nothilfe und nachhaltiger Entwicklungszusammenarbeit findet nur unzureichend statt. Damit setzt jedoch allzu oft eine Dynamik ein, die eher Abhängigkeiten schafft und bestehende Strukturen manifestiert, als den Kreislauf der Armut zu durchbrechen. Aus Sicht der Welthungerhilfe liegt der Schlüssel zur Lösung dieser Problematik in der Förderung von lokalen Selbsthilfekapazitäten (1), der Unterstützung von Advocacy-Potentialen (2) und der Gewaltprävention (3).

Generell geht sie davon aus, dass eine enge Kooperation und Abstimmung mit anderen NRO und entwicklungspolitischen Organisationen im Sinne der Paris-Erklärung notwendig und wünschenswert ist.

Mit der klaren Fokussierung auf entwicklungspolitische Ziele und die zentrale Rolle, die sie im Rahmen ihrer Strategie lokalen Strukturen zuschreibt, reagiert die Welthungerhilfe auch auf die formulierte Kritik am Konzept der fragilen Staaten. Der hier präsentierte Strategieentwurf hat den Anspruch, alternative lokale Ordnungssysteme nicht per se als Sicherheitsproblem zu begreifen, sondern sie zu berücksichtigen und als Teil einer Lösung einzubeziehen.

Beispiel Afghanistan

Eine der größten Herausforderungen im Rahmen des internationalen Engagements in Afghanistan ist die Stärkung der afghanischen Eigenverantwortung. Dass dies kein einfaches Unterfangen ist, ist in den vergangenen Jahren bereits deutlich geworden. Afghanistan ist eine Stammesgesellschaft, in der Loyalität weit mehr wiegt als bürokratische Regeln und Gesetze. Weit verbreitete Korruption, Vetternwirtschaft und eine nach westlichen Maßstäben kaum vorhandene Zivilgesellschaft stellen die internationale Staatengemeinschaft und die in Afghanistan tätigen internationalen NRO vor scheinbar unlösbare Probleme. Oft entsprechen die potentiellen Partner nicht westlichen Vorstellungen. Doch trotz aller Schwierigkeiten gibt es Unterstützungsmöglichkeiten, die den kulturellen Rahmenbedingungen Afghanistans gerecht werden. Neben den afghanischen NRO, die sich in den vergangenen Jahren erheblich weiterentwickelt haben, können Projekte auch in Kooperation mit lokalen Machthabern, Mullahs und Gemeinderäten durchgeführt werden. Eine der schwierigsten Aufgaben ist es dabei, die geeigneten Akteure zu identifizieren. Gleichzeitig geht es darum, gemäß des „Do no harm“-Ansatzes, vorhandene Konflikte und Konkurrenzen durch die Entwicklungszusammenarbeit nicht noch zu verstärken, sondern kooperative Konfliktlösungsmechanismen anzubieten. Ein positiver Versuch in diesem Zusammenhang ist das so genannte „National Solidarity Programm“ (NSP), in dessen Rahmen Dorfgemeinschaften unter Anleitung ziviler Organisationen eigenständig ihre wichtigsten Entwicklungsprojekte identifizieren und fachlich unterstützt selbst durchführen. Im Rahmen des Programms wird die Zusammenarbeit mit den lokalen Partnerorganisationen im Feld durch regelmäßige multi- und bilaterale Meetings ständig verbessert und an die lokalen Gegebenheiten angepasst. Mit Hilfe der Koordinationseinheiten des NSP wird die Provinzebene in den nationalen Entwicklungsprozess integriert.

1. Förderung lokaler Selbsthilfekapazitäten

Jede Hilfsaktivität - selbst in extremen Nothilfesituationen - muss daraufhin überprüft werden, wie lokale Kräfte von Anfang an als Eigentümer

der Problemlösung berücksichtigt werden können. Diese Strategie ist jedoch im Kontext von fragiler Staatlichkeit äußerst anspruchsvoll. Viele fragile Staaten verfügen nicht über die gleichen zivilgesellschaftlichen Institutionen wie bereits gefestigte Staaten mit funktionierenden demokratischen Strukturen. Lokale NRO entsprechen nur selten den Standards – im Sinne von Qualifikation und Transparenz, die für die Durchführung von komplexen Vorhaben notwendig sind. Mit welchen Partnern soll unter diesen Bedingungen kooperiert werden? Zu den zentralen Aufgaben, die in diesem Zusammenhang gelöst werden müssen, gehört die Identifikation der relevanten Akteure (Welche lokalen NRO sind vorhanden? Welche traditionellen lokalen Strukturen kommen für eine Zusammenarbeit in Frage - religiöse Autoritäten, Dorfchefs etc.? Welche lokalen Mitarbeiter der Welthungerhilfe können identifiziert werden, die potentiell für die Gründung einer eigenen NRO in Frage kämen? Welche Stellung haben die ausgewählten Partnerorganisationen im sozialen Netzwerk der Gesellschaft? Welche Kräfte werden durch die Auswahl gestärkt/geschwächt?) und die Ausarbeitung einer Strategie zum „capacity development“, die den lokalen Bedingungen angemessen ist. Schließlich müssen auch Konzepte für die Übergabe von Maßnahmen an Partnerorganisationen entwickelt werden. Bei der Implementierung dieser Konzepte in fragilen Staaten kann die Welthungerhilfe insbesondere von den Erfahrungen aus der Arbeit mit Partnern in konsolidierten Staaten wie etwa Indien, Nicaragua oder Peru profitieren.

2. Unterstützung von Advocacy Arbeit der Partner

In vielen fragilen Staaten ist die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdiensten in den Bereichen Gesundheit und Erziehung nicht (mehr) gewährleistet. In vielen Krisensituationen kann zudem die Ernährung und der Zugang zu sauberem Trinkwasser nicht sicher gestellt werden. Angesichts dieser Tatsache scheint die politische Arbeit in solchen Ländern eher nachgeordnet zu sein. Viele NRO reduzieren ihre Arbeit auf Servicedienstleistungen, Infrastrukturprojekte und die Verteilung von Hilfsgütern im Rahmen von humanitärer Hilfe. Dass dieses Vorgehen auch den Erwartungen der Bevölkerung entspricht, konnte eine Weltbankstudie in Guinea-Bissau zeigen (Weltbank 2005). Nach ihren zentralen Bedürfnissen gefragt, verwiesen die Befragten auf verschiedene Sektoren, darunter Erziehung, Gesundheit und Straßenbau.

Die Arbeit in fragilen Staaten hat jedoch gezeigt, dass es im Sinne der Nachhaltigkeit von Maßnahmen zu kurz greift, sich allein auf diese Sektoren zu konzentrieren. Denn die schlechte Basisversorgung der Bevölkerung steht in engem Zusammenhang mit schlechter Regierungsführung,

mangelnden Steuereinnahmen und hoher Korruption. Das „International NGO Research and Training Centre“ (INTRAC) vertritt daher die Auffassung, dass eine der größten Herausforderungen für NRO in fragilen Staaten ist, ein Bewusstsein für den Zusammenhang zwischen schlechter Regierungsführung und der mangelnden Basisversorgung in der Bevölkerung zu schaffen. Zunehmend wird daher ein gemischter Ansatz verfolgt, in dessen Rahmen sowohl auf gute Regierungsführung als auch auf die Versorgung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung abgestellt wird (INTRAC 2009). Gerade größere NRO wie die Welthungerhilfe können hier vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungen einen wertvollen Beitrag leisten und lokale zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Advocacy-Arbeit gegenüber ihrer Regierung unterstützen.

Beispiel Recht auf Nahrung

Jeder Mensch hat ein Recht auf Nahrung. Darüber waren sich die Regierungschefs auf dem „World Food Summit“ 1996 in Rom einig. Um die Umsetzung des Rechts auf Nahrung zu befördern, wurden im November 2004 nach einem partizipativen und konsultativen Prozess freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit erarbeitet und von 187 Staaten im FAO Council einstimmig angenommen.

Die Welthungerhilfe beteiligte sich zusammen mit FIAN aktiv an der Erarbeitung der Freiwilligen Leitlinien und entwickelte eine Strategie zur Unterstützung ihrer Partner und Zielgruppen in den Ländern des Südens – darunter auch fragile Staaten wie Kolumbien und Uganda - bei der Umsetzung der Leitlinien. Daraus entstand im Jahr 2006 ein Kooperationsprojekt von FIAN und Welthungerhilfe zur Implementierung der Freiwilligen Leitlinien und zur Lobbyarbeit mit dem Menschenrecht auf Nahrung in Entwicklungsländern. Im ersten Schritt ging es darum, zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen in Partnerländern darin zu fördern, staatliches Handeln zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung anhand der Leitlinien richtig einzuschätzen. Im zweiten Schritt wurden die Organisationen dabei unterstützt, politischen Druck auf ihre Regierungen auszuüben. Zu den politischen Themen, die von den Partnerorganisationen aufgegriffen wurden, gehörten unter anderem rechtliche Rahmenstrukturen, Demokratie, gute Regierungsführung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

Allerdings ist auch die Advocacy-Arbeit in fragilen Staaten mit ernsthaften Problemen konfrontiert. Eine der Grundvoraussetzungen für erfolgreiche Advocacy-Arbeit ist, dass staatliche Strukturen, Zuständigkeiten und Ansprechpartner existieren. Diese ist aber gerade in fragilen Staaten nicht immer gegeben. In diesen Fällen

stellt sich die Frage, an welche Zielgruppe sich die Lobbyaktivitäten richten. Gerade in fragilen Staaten kann es daher auch sinnvoll sein, die politische Arbeit auch auf mächtige nicht-staatliche Akteure zu richten. Die Identifikation der relevanten Akteure erfordert allerdings eine äußerst genaue Kenntnis der lokalen Gesellschaft.

Eine weitere große Herausforderung im Hinblick auf die Advocacy-Arbeit in fragilen Staaten ist die Einstellung der Regierung zu zivilgesellschaftlicher politischer Arbeit. Generell ist vielen Staaten Advocacy-Arbeit weniger willkommen als die sektorspezifische Arbeit. Dies gilt insbesondere für autoritäre Regime, die Kritik und Forderungen nach mehr Transparenz und Rechenschaft meist als Bedrohung für ihre eigene Machtposition sehen.

3. Gewaltprävention statt Schadensbegrenzung

In vielen fragilen Staaten konkurrieren verschiedene gesellschaftliche Gruppen um Macht und ökonomische Ressourcen. So lange diese Konflikte gewaltfrei ausgetragen werden, können sie sich durchaus positiv auf die Entwicklung eines Landes ausüben. Schlagen sie jedoch in Gewalt um, haben sie häufig verheerende Konsequenzen für die gesellschaftliche Entwicklung. Hungersnöte, schlechte Gesundheitsversorgung und geringe Bildungschancen sind die Folge.

Im Sinne einer nachhaltigen Bekämpfung des Hungers ist die Gewaltprävention daher zentraler Bestandteil der Arbeit der Welthungerhilfe. Bei Gewaltprävention geht es im Sinne von Matthies (2000: 31f.) „nicht um die Verhütung von Konflikten überhaupt, sondern um die Verhinderung einer gewaltsamen Austragungsform von Konflikten. Prävention will darüber hinaus „nicht nur direkte, physische oder personale Gewalt beim Austrag von Konflikten verhindern, sondern zugleich auch einen friedlichen Wandel gesellschaftlicher Gewaltstrukturen („strukturelle Gewalt“) befördern, also zur Transformation gewaltträchtiger Verhältnisse im Sinne von Friedensförderung beitragen“.

Der Beitrag der Welthungerhilfe zur Prävention von Gewalt kann dabei in aktive und passive Komponenten eingeteilt werden (vgl. DED 2002). Auf der einen Seite bemüht sich die Welthungerhilfe im Sinne des „Do no harm“-Konzeptes (Anderson 1996), durch ihre Arbeit keine Konflikte hervorzurufen oder vorhandene Konflikte zu verschärfen. Sie ist sich darüber bewusst, dass jede Intervention – etwa der Transfer von Ressourcen oder symbolischem Kapital – im Kontext von Konflikten einen Einfluss auf den Verlauf des Konfliktes ausübt und handelt in diesem Bewusstsein.

Auf der anderen Seite engagiert sich die Welthungerhilfe auch in der aktiven Förderung von

Frieden. Dabei greift sie auf die bekannten Instrumente der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zurück. Unter anderem unterstützt sie Friedensallianzen und gewaltfreie Initiativen durch die Vernetzung von Institutionen, Gruppen und Einzelpersonen, die sich für eine gewaltfreie Lösung von Konflikten einsetzen. Sie engagiert sich in der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, um diese Initiativen bekannt zu machen und fördert die Vertrauensbildung, indem sie Bedingungen für Dialogprozesse zwischen den Konfliktparteien zu verbessern hilft. Im Rahmen dieser Aktivitäten sucht sie die akti-

Begriffe

Capacity Development bezeichnet die Festigung und Förderung von individuellen, organisatorischen und gesellschaftlichen Fähigkeiten und Kapazitäten bei der Festlegung und Erreichung eigener Entwicklungsziele. Der Begriff „capacity development“ hat in den vergangenen Jahren zunehmend den Begriff des „capacity building“ ersetzt. Der Begriff des „capacity building“ wurde dafür kritisiert, dass er zu wenig die bereits vorhandenen lokalen Kapazitäten berücksichtigt.

Local Ownership bezeichnet die Beziehung, in der lokale Akteure zu Maßnahmen in der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit stehen. Insbesondere geht es dabei um den Einfluss, den sie auf die Planung von Maßnahmen ausüben und um die Verantwortung, die sie für ihre Durchführung und ihren Erfolg übernehmen.

LRRD steht für „Linking Relief Rehabilitation and Development“ und bezeichnet ein Konzept, das die effiziente Verknüpfung von Nothilfe, Rehabilitation und Entwicklungszusammenarbeit zum Ziel hat. Im Rahmen des LRRD-Ansatzes wird davon ausgegangen, dass die drei Förderbereiche nicht in einer zeitlichen Abfolge stehen (Kontinuum), sondern dass sie in der Praxis koexistieren (Kontinuum). Zu den Kriterien, die Projekte nach dem LRRD-Ansatz erfüllen sollten, gehören unter anderem die Beteiligung der Zielgruppen an der Planung von Projekten, die Förderung von Selbsthilfefähigkeiten, die bevorzugte Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen und die Vermeidung von isolierten Einzelmaßnahmen.

Advocacy lässt sich mit dem Begriff „Anwaltschaft“ übersetzen und hat das Ziel, unterrepräsentierten gesellschaftlichen Gruppen eine Stimme zu verleihen und Einfluss auf die öffentliche Politik auszuüben. Advocacy kann von Einzelpersonen oder Gruppen durchgeführt werden und umfasst zahlreiche Aktivitäten, darunter Medienkampagnen, öffentliche Reden und die Veröffentlichung von Forschungs- oder Umfrageergebnissen. Eine besondere Form der Advocacy-Arbeit ist das Lobbying, in dessen Rahmen direkter Kontakt mit der Legislative aufgenommen wird, um aktuelle politische Fragen und Gesetzgebungsprozesse zu beeinflussen.

ve Zusammenarbeit mit den Organisationen des zivilen Friedensdienstes.

8. Ausblick

Die Arbeit in fragilen Staaten ist seit einigen Jahren Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands und vieler anderer Staaten. Auch die Welthungerhilfe konzentriert sich im Rahmen ihrer Arbeit auf fragile Staaten. Schon jetzt sind rund drei Viertel der Projektländer der Welthungerhilfe fragile Staaten. Die Arbeit in solchen Ländern stellt jedoch eine ganz besondere Herausforderung dar. In dem vorliegenden Papier wurde aufbauend auf den Lektionen des LRRD-Ansatzes und auf der praktischen Arbeit in vielen Projektländern eine Strategie entwickelt, die die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auch in fragilen Staaten gewährleisten soll. Dabei wurde insbesondere die Bedeutung der Arbeit mit lokalen Partnern hervorgehoben. Durch die Entwicklung von lokalen Fähigkeiten und die Förderung von Advocacy-Ansätzen soll ganzheitlich auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung hingearbeitet werden. Dabei ist es notwendig, sich von ausgetretenen Pfaden der Entwicklungszusammenarbeit zu verabschieden und auf der Basis lokaler Expertise neue Wege in der Zusammenarbeit mit lokalen Partnern zu entwickeln.

Gerade weil dieser Ansatz in fragilen Staaten besonders an Voraussetzungen gebunden ist und vor erheblichen Schwierigkeiten steht, leiten sich daraus auch zentrale politische Forderungen ab. Damit NGO die Aufgabe der Förderung von nachhaltiger Entwicklung durch die Stärkung und Nutzung von lokalen Kapazitäten in fragilen Staaten bewältigen können, muss sich das Ziel des Aufbaus lokaler Kapazitäten auch stärker in der Politik und den Ausschreibungen der internationalen Geber wiederfinden.

- Derzeit ist der entwicklungspolitische Ansatz, der in fragilen Staaten verfolgt wird, aus einer „Nord-Perspektive“ konzipiert. Die „**Süd-Perspektive**“ wird nur unzureichend berücksichtigt und das Potential von vorhandenen lokalen Ressourcen und Machtstrukturen zu wenig in die Förderrichtlinien einbezogen.
- Trotz des verständlichen Wunsches, schnelle Erfolge zu erreichen, dürfen **Langfristigkeit und Prozessorientierung** als Grundlage des staatlichen Engagements nicht aus dem Blick geraten. Eine „Quick Impact“-Strategie und Leuchtturmprojekte, wie sie vielfach verfolgt werden, sind in fragilen Staaten fehl am Platz. Um die Verantwortung lokaler Mitarbeiter zu unterstützen und geeignete Partner zu identifizieren und aufzubauen, benötigen NRO im Rahmen der Projektar-

beit in fragilen Staaten längere Zeithorizonte und eine größere Flexibilität. In Ihrer Förderpolitik müssen Geberländer diese Tatsache berücksichtigen und NRO die entsprechenden Zeithorizonte für die Durchführung von Projekten gewähren. Die derzeit vorherrschende Praxis, in fragilen Staaten vor allem Projekte mit kurzen Laufzeiten zu finanzieren, sollte zugunsten von langfristig angelegten Projekten geändert werden. Alternativ könnten auch Rahmenabkommen geschlossen werden, die mehrere Projekte zusammenfassen und eine höhere Planungssicherheit gewährleisten.

- Zusätzlich ist auch eine **Anpassung der Zielhierarchien und der Erfolgskriterien** notwendig. Noch immer werden – teilweise konträr zur eigenen Rhetorik – Mittel eher für quantifizierbare Ergebnisse ausgegeben und weniger für die schwer messbaren „soft skills“. Auch bei der Bewertung von Projekten stehen meist quantifizierbare Ergebnisse im Vordergrund. Gerade im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen kann es aber notwendig sein, dass Abstriche im Hinblick auf die unmittelbar messbaren Ergebnisse der Projekte in Kauf genommen werden müssen. Denn viele Partnerorganisationen verfügen (noch) nicht über die gleichen Standards wie internationale NRO. So wenig wünschenswert diese Abstriche auf den ersten Blick erscheinen, langfristig werden für den Erfolg bei der Arbeit in fragilen Staaten nicht Leuchtturmprojekte entscheidend sein, sondern die Frage, inwieweit die Bevölkerung den Wiederaufbauprozess trägt und selbst verwirklicht.
- Darüber hinaus muss der **Zeitpunkt für die Bereitstellung von Mitteln** der Situation in fragilen Staaten besser gerecht werden. Derzeit werden Projektmittel häufig **zu spät** zur Verfügung gestellt, nämlich dann, wenn ein Staat bereits fragil ist, häufig sogar erst dann, wenn die Gesellschaft bereits tief fragmentiert ist und es zu sozialen Konflikten kommt. Im Sinne einer zivilen Krisenprävention sollten die entsprechenden Mittel bereits viel früher eingesetzt werden. Für die Früherkennung von Konflikten und einer Verschlechterung der Bedingungen in fragilen Staaten müssen entsprechende Monitoring-Mechanismen entwickelt werden. Ein ähnliches Argument gilt auch für die Zeit nach einer unmittelbaren Krisensituation. Nachdem die akute Not überwunden ist, werden von Geberseite häufig die Mittel **zu früh** und zu radikal reduziert. Zu diesem Zeitpunkt kann aber noch keine selbsttragende Entwicklung stattfinden. Um einen

Rückfall in die Krise zu vermeiden, ist dasselbe Engagement notwendig wie in der Notsituation. Geber müssen diese Tatsache in ihrer Planung berücksichtigen.

- Aufgrund der hohen Sicherheitsrisiken für NRO in fragilen Staaten müssen Geber die **Kosten für das Sicherheitsmanagement** bei der Bereitstellung von finanziellen Mitteln berücksichtigen. In Hochrisikoländern betragen die Sicherheitskosten bis zu 40 Prozent des Projektbudgets. Zu den Kosten zählen neben den unmittelbaren Schutzmaßnahmen – beispielsweise Funk- und Telefonausrüstung, Generatoren, Wachpersonal und Sicherheitstrainings – auch die Ausgaben, die für eine gründliche Kontextanalyse und die Verbindung zu den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppierungen notwendig sind. Im Sinne des “Do no harm”-Prinzips müssen mehr Ressourcen in die Einschätzung des politischen, kulturellen und sozio-ökonomischen Kontextes investiert werden.
- Schließlich sollten Geber die Forderungen von NRO nach einer **klaren Trennung zwischen zivilem und militärischem Einsatz** ernst nehmen. In den vergangenen Jahren haben einzelne Staaten und die internationale Gemeinschaft immer wieder auch militärisch in fragilen bzw. zerfallenen Staaten interveniert. Im Zuge dieser Praxis wurde die Entwicklungszusammenarbeit immer stärker in ein umfassendes Konzept mit dem primären Ziel der Aufstandsbekämpfung eingeordnet (Stichworte: integrierte Mission und vernetzte Sicherheit). Dieser Ansatz läuft aber Gefahr, dass zivile Hilfe von militärischen Erwägungen dominiert wird. Es ist nicht Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Bundeswehrlager durch zivilen Aufbau zu schützen, sondern Hunger und Armut zu bekämpfen und zwar dort, wo es nötig ist. Die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit darf nicht zum verlängerten Arm der Bundeswehr werden.

Literatur

Anderson, Mary B. (1996), Do No Harm: How Aid can Support Peace – or War, Boulder.

Betz, Joachim (2007), Staatlichkeit in Entwicklungsländern: Versachlichung tut not, GIGA Focus, Hamburg.

http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_global_0702.pdf

BMZ (2007), Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung, BMZ Konzepte 149.

<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzept/konzept149.pdf>

DED (2002), Leitlinie des DED im Bereich Friedensförderung und Zivile Konfliktbearbeitung, DED Handbuch 1.2.9.

http://www.ded.de/cipp/ded/lib/all/lob/return_download,ticket,%20g_u_e_s_t/bid,72/no_mime_type,0/~leitlinie_zfd.pdf

Dowst, Michelle (2009), Working with Civil Society in Fragile States, Policy Briefing Paper, Nr. 23, International NGO Training and Research Centre (INTRAC), Oxford.

EKEP (2005), Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik, Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission (2006/C 46/01), S. 7.

Europäische Kommission (2007), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards an EU response to situations of fragility - engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace.

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2007_0643_F_EN_ACTE.pdf

Fund for Peace (2009), Failed States Index, http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=323

Klemp, Ludgera/ Poeschke, Roman (2005), Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, Nr. 28-29.

http://www1.bpb.de/publikationen/KKJQVB,2,0,Good_Governance_gegen_Armut_und_Staatsversagen.html

Maihold, Günther (2005) Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4, S. 30-48, Bonn.

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/03041.pdf>

Matthies, Volker (2000), Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als heilen, Opladen

OECD (2007), Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>

Pouligny Beatrice (2009), Supporting Local Ownership in Humanitarian Action, Humanitarian Policy Paper Series, Nr. 1, Global Public Policy Institute, Berlin.

Rice, Susan E./ Stewart, Patrick (2008), Index of state weakness in the developing world, Brookings Institution.
http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf

Schneckener, Ulrich (2004), States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, SWP-Studie 2004/S 43.
http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_studie.php?id=3898

Wagner, Jürgen (2007), Mit Sicherheit keine Entwicklung! Die Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE.
<http://dokumente.linksfraktion.net/pdfmdb/7796242967.pdf>

Waldmann, Peter (2003), Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis, München.

Weltbank (2003), Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, Washington.

Weltbank (2005), Engaging Civil Society Organizations in Conflict-Affected and Fragile States: Three African Country Case Studies, Washington.

Weltbank (2010), Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis, Washington.

Zürn, Michael/ Leibfried, Stephan (2005): Transformations of the State, Cambridge.

Autorin

Dr. Katrin Radtke
Referentin Entwicklungspolitik
und Humanitäre Hilfe
Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Str.1
D-53173 Bonn
Phone: +49-228-2288-112
Fax: +49-228-2288-188
E-mail: katrin.radtke@welthungerhilfe.de

Standpunkte erscheinen unregelmäßig und präsentieren Informationen und Analysen zu zentralen entwicklungspolitischen und humanitären Fragen.

Juni 2010

9. Anhang

INDEX OF STATE WEAKNESS IN THE DEVELOPING WORLD

(Bottom Two Quintiles Only)

The 141 weakest states and their index basket scores are presented below. A basket score of 0.00 represents the worst score in the 141-country sample, a score of 10.00 signifies the best.

Color Coding Key
Color coding and quintiles are based on full sample of 141 countries

BOTTOM QUINTILE
2 ND QUINTILE
3 RD QUINTILE
4 TH QUINTILE
TOP QUINTILE

Rank	Country	Overall Score	Economic	Political	Security	Social Welfare	GNI Per Capita
1	Somalia	0.52	0.00	0.00	1.37	0.70	226
2	Afghanistan	1.65	4.51	2.08	0.00	0.00	271
3	Congo, Dem. Rep.	1.67	4.06	1.80	0.28	0.52	130
4	Iraq	3.11	2.87	1.67	1.63	6.27	1134
5	Burundi	3.21	5.01	3.46	2.95	1.43	100
6	Sudan	3.29	5.05	2.06	1.46	4.59	810
7	Central African Rep.	3.33	4.11	2.90	5.06	1.25	360
8	Zimbabwe	3.44	1.56	1.56	6.81	3.84	350
9	Liberia	3.64	3.39	3.91	6.01	1.25	140
10	Cote D'Ivoire	3.66	5.23	2.12	3.71	3.56	870
11	Angola	3.72	5.42	2.67	5.32	1.45	1980
12	Haiti	3.76	3.90	2.62	5.21	3.31	480
13	Sierra Leone	3.77	5.04	3.87	5.43	0.76	240
14	Eritrea	3.84	3.09	2.78	7.01	2.48	200
15	North Korea	3.87	0.52	0.95	7.28	6.73	n/a
16	Chad	3.90	5.80	2.42	6.18	1.21	480
17	Burma	4.16	4.72	0.89	3.96	7.07	n/a
18	Guinea-Bissau	4.16	5.22	3.83	5.96	1.69	190
19	Ethiopia	4.46	6.14	4.03	5.91	1.75	180
20	Congo, Rep.	4.56	5.08	2.77	6.45	3.95	1100
21	Niger	4.60	5.45	4.69	7.33	0.94	260
22	Nepal	4.61	5.17	3.84	2.94	6.50	290
23	Guinea	4.67	5.00	2.64	7.43	3.61	410
24	Rwanda	4.68	5.33	4.26	6.62	2.51	250
25	Equatorial Guinea	4.77	7.51	1.73	7.95	1.91	8250
26	Togo	4.80	4.78	2.68	7.38	4.38	350
27	Uganda	4.86	5.78	4.55	4.89	4.23	300
28	Nigeria	4.88	5.39	3.51	5.37	5.24	640
29	Cameroon	5.12	5.78	3.09	7.54	4.07	1080
30	Yemen	5.18	5.80	3.64	6.43	4.85	760
31	Comoros	5.20	4.24	4.20	8.18	4.20	660
32	Zambia	5.23	5.08	4.59	8.15	3.11	630
33	Pakistan	5.23	6.58	3.52	4.69	6.13	770
34	Cambodia	5.27	6.33	3.00	7.18	4.57	480
35	Turkmenistan	5.27	5.05	1.40	7.88	6.75	1700
36	Uzbekistan	5.30	5.20	1.78	6.66	7.54	610
37	Mauritania	5.30	6.23	4.34	6.38	4.24	740
38	Djibouti	5.31	5.05	3.69	8.21	4.29	1060
39	Mozambique	5.32	5.60	5.33	8.35	1.98	340
40	Papua New Guinea	5.32	5.13	4.62	7.45	4.08	770
41	Swaziland	5.33	5.57	3.65	8.28	3.80	2430
42	Tajikistan	5.35	6.18	3.03	6.39	5.82	390
43	East Timor	5.51	3.93	4.41	7.74	5.98	840
44	Burkina Faso	5.51	6.30	4.87	8.30	2.59	460
45	Laos	5.53	5.88	2.56	7.98	5.71	500
46	Malawi	5.60	5.68	4.83	8.11	3.77	170
47	Colombia	5.63	5.84	5.79	1.78	9.11	2740
48	Bangladesh	5.64	6.08	3.97	6.55	5.98	480
49	Madagascar	5.65	5.24	5.95	7.65	3.76	280
50	Kenya	5.65	5.77	4.72	6.95	5.15	580
51	Gambia	5.79	5.26	4.54	8.29	5.06	310
52	Mali	5.85	6.33	6.16	8.49	2.43	440
53	Lesotho	5.88	4.59	6.40	8.35	4.18	1030
54	Solomon Islands	5.92	4.59	5.05	7.66	6.39	680
55	Tanzania	5.94	6.38	5.41	8.08	3.89	350
56	Sri Lanka	5.94	6.32	5.47	3.38	8.59	1300

http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx