

# S I D

Society for International Development



Chapter Bonn

---

**Nachlese zum 34. Entwicklungspolitischen Fachgespräch  
„Failing States im Konzept der deutschen Entwicklungspolitik“  
07.12.2004**

Diskussion mit Erich Stather

Staatssekretär des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

## **I. Kurzdarstellung des Konzepts der „Ankerländer“**

Aus aktuellem Anlass – auf einen Artikel im Bonner General Anzeiger (GA) hin – stellt Herr StS Stather auf Nachfrage das vom DIE entwickelte und vom BMZ aufgenommene Konzept der Ankerländer kurz vor. Als Ankerländer würden Länder klassifiziert, die aufgrund ihrer Größe, ihrer Lage, politischen Stabilität etc. Auswirkung auf die ganze Region in der sie liegen haben. Es könne sich dabei sowohl um Schwellenländer, als auch Entwicklungsländer handeln. Aus ihrem besonderen Gewicht und ihrer Stellung ergebe sich die Notwendigkeit und die Möglichkeit einer anderen Art verstärkter Zusammenarbeit mit dem BMZ, die Auswirkungen auf die Länder selber aber auch auf die umgebende Region haben könne. Im Prinzip sei das Konzept der Ankerländer eine weitere Verstärkung des Konzepts der regionalen Schwerpunkte. In diese neue Länderkategorie fallen laut Stather beispielsweise Länder wie China, Indien und Südafrika.

Über die Richtigkeit und Vollständigkeit der Definition bestehe aber noch keine letztendliche Klarheit – auch im BMZ und bei Herrn Stather nicht. Als Beispiel führte er an, dass Kenia bis dato noch nicht als Ankerland geführt werde, obwohl nun nicht wenig für das gewisse Gewicht des Landes spreche. Herr Stather verwies auf Nachfrage zum Konzept der Ankerländer einerseits auf eine das Thema erarbeitende Studie des DIE, andererseits auf ein Positionspapier des BMZ dazu, dass in den vergangenen Tagen fertiggestellt wurde und erhältlich ist.

Da der o.a. Artikel des GA eine Passage enthielt, die den Eindruck vermittelte, dass infolge des Ankerländerkonzepts das Prinzip der direkten Armutsbekämpfung „passé“ sei, beschäftigten sich einige der Nachfragen mit dieser Aussage. Es wurde u.a. kritisch angemerkt, dass in Failing States (FS) gerade die direkte Armutsbekämpfung einer der wenigen noch machbaren Ansätze sei. Herr Stather wies den Eindruck, dass Armutsbekämpfung obsolet sei, denn auch zurück und stellte klar, dass das BMZ von dem Prinzip der Armutsbekämpfung als einem zentralen Anliegen nicht abweichen werde.

## **II. Debatte zu Failing States**

Die Anwesenden gingen hernach direkt über zur Debatte zum Thema FS und ihren jeweiligen Fragen. Dabei ging es zunächst um die Frage, wie sich FS denn laut BMZ definieren würden und inwiefern man diese Definition auf eine womöglich eurozentrische Sichtweise hin überprüfen müsse. Es wurde angemerkt, dass ein Land wie der Sudan z.B. sich ja nun selber nicht als einen FS bezeichnen würde. Herr Stather entgegnete demgegenüber, dass er den Sudan in jedem Fall als einen FS bezeichnen würde; er erfülle die Kriterien des Staatszerfalls, da sich im Süden des Landes Autonomiebestrebungen gewaltsam deutlich machen würden. Weiterhin sei das Vertrauen der Bürger in die Staatsorgane außerhalb der Hauptstadt nicht mehr gegeben. Stather verwies aber auch darauf, dass die Definition von FS im BMZ nicht sehr strikt gehandhabt würde, da die Entwicklungen in einem Land sich rasch vollziehen könnten. Demnach sei der tatsächliche Zustand des Staates im jeweiligen Moment bedeutsamer, als seine Zuordnungsbarkeit in Listen und Raster. Das BMZ habe nun die Aufgabe politisch Position zu beziehen.

Es müsse Entscheidungen treffen, inwiefern ein Staat wichtig sei, inwiefern man eher zu seinem Erhalt oder seinem Zerfall tendiere, wem durch welche Instrumente geholfen werden könne und müsse.

Diese Aussage wurde zum Anlass für die Frage genommen, ob es denn nach Ansicht des BMZ wichtige und weniger wichtige Staaten gebe. Herr Stather verneinte dies, wobei er darauf verwies, dass er dabei eine entwicklungspolitische Argumentation vertrete, aus außenpolitischer Sicht möge man das ganze anders beurteilen können. Herr Stather wies auch eine Einlassung zurück, dass FS vielleicht eher eine Aufgabe des AA oder des BmVg sei, mit der Begründung, dass die Herstellung von Good Governance nun auch ein zentrales Anliegen der EZ sei und die von AA und BMVg nicht bedient werden könne.

Die Frage der größeren Relevanz eines Staates gegenüber anderen wurde dennoch noch einmal aufgegriffen und zwar im Zusammenhang mit den begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen. Ob denn nicht dadurch alleine eine de facto Schwerpunktsetzung entstehe? So seien Gebiete wie der Kosovo und Länder wie Afghanistan massiv mit Mitteln ausgestattet worden. Herr Stather stellte fest, dass die Vergabe von finanziellen Mitteln nicht alleine zählen könne, viel wichtiger sei doch, dass die richtigen Köpfe und Ideen in den Ländern vorhanden sein müssten.

Eine nächste Frage beschäftigte sich mit den möglichen Ansprechpartnern, die das BMZ in den FS habe. Könne eine Regierung eines FS überhaupt noch Ansprechpartner für das BMZ sein? Und welche anderen Konzepte habe das BMZ um die Bevölkerung in den betroffenen Ländern zu unterstützen. Herr Stather bestätigte, dass das BMZ sich in solchen Fällen immer wieder die Frage stellen müsste, was man eventuell bei der Zusammenarbeit falsch mache, bzw. prüfen müsse, ob man den mit den „richtigen“ Eliten zusammenarbeite. In jedem Falle sei die Zusammenarbeit mit Regierungen von Staaten einer solchen Kategorie in Zukunft nicht mehr so unproblematisch wie bisher. Man müsse sich die Frage stellen, ob die Wünsche bei und Ergebnisse von Regierungsverhandlungen noch tragbar seien oder Entwicklungszusammenarbeit eher auf kommunalen und lokalen Ebenen verstärkt werden müsse. Hieran schloss sich die Einlassung eines Teilnehmers an, ob denn dann Staatszerfall nicht auch etwas konstruktives sei, nämlich im Sinne von mehr Möglichkeiten von Partizipation und Empowerment bei der Zivilbevölkerung. Herr Stather verwies auf die Tätigkeiten des Ministeriums in Kenia, einem Land das sich nicht wirklich zum FS entwickelt habe, aber doch bestimmte Elemente (z.B. extreme Korruption) davon aufgewiesen habe. Das BMZ hatte teilweise die staatliche Unterstützung stark zurück geschraubt, aber gleichzeitig die nichtstaatlichen Unterstützungsleistungen aufgestockt. Dies habe positive Effekte gezeitigt. Daran schloss sich die Nachfrage, ob man in einem FS wie Sudan nun Entwicklungszusammenarbeit weiter durchführen solle (beispielsweise ein wissenschaftliches Förderprogramm) in der Hoffnung der Bevölkerung zu helfen und möglicherweise die Verhältnisse von innen her aufzubrechen oder besser ein Engagement unterlassen solle, bis sich die Situation im Land gebessert habe. Herr Stather plädierte stark für ein Engagement, wobei dieses sich dann außerhalb der klassischen Entwicklungszusammenarbeit bewegen müsse.

Die Frage was staatliche Stellen der EZ denn tun könnten, wenn sie offiziell nichts tun dürften, wurde denn auch kontrovers diskutiert. Wobei ein Teilnehmer sich verwundert darüber äußerte, dass hier noch Klärungsbedarf bestünde. Inoffizielle Unterstützungsleistungen seien doch von je her gang und gäbe gewesen. Er erinnerte an die Unterstützungsleistungen die im Rahmen von Stiftungen, NROs etc. in Südafrika während des Apartheid-Regimes stattgefunden hätten. Herr Stather fügte hier an, dass man im Hinblick auf diese Möglichkeiten sicherlich die Instrumente der EZ prüfen müsse, um die Wirksamkeit derselben in solchen Fällen zu verbessern.

Ein weiterer Teilnehmer griff auf, dass für ihn ein Kriterium für einen FS dessen fehlende Funktionsfähigkeit gegenüber seiner Bevölkerung sei. Wenn es denn aber nun um die Frage ginge, ob die Regierung eines Staates würdig sei, gestützt zu werden, könne man dies doch auch an der Entwicklungsorientierung des Staates seinen Bürgern gegenüber festmachen. Man müsse sich auch die Frage stellen, wie möglichst frühzeitig in den Prozessen die zu FS führen eingegriffen werden könne. Ob man denn nicht von dem Ansatz der Unterstützung der „Good Performer“ abkommen müsse. Herr Stather sah sowohl die Unterstützung von „Good Performers“ als auch von gefährdeten Staaten als wichtig an. Auch sei er der Meinung, dass frühzeitig in solche Prozesse eingegriffen werden müsse, da, abgesehen vom Leid der Bevölkerung, militärische Lösungen keine langfristige Stabilität mit sich brächten. Herr Stather legte auch dar, dass er auch deswegen den Begriff „**zerfallende** Staaten“ (gegenüber dem in der wissenschaftlichen Literatur oft gebrauchten „Failed States“ – „Zerfallene Staaten“) präferiere, da damit die Möglichkeit relativ schnell ablaufender Zerfallsprozesse deutlicher werde. Daraufhin äußerte ein Teilnehmer die These, dass mit Ausnahme Südafrikas, in Afrika bis dato nie ein funktionierender Staat existiert habe. Der Staat sei stets ein fremdes Gebilde geblieben, dass das, was Familie, Clan und Dorf funktioniert, nie hat erfolgreich verkörpern können. Staat sei immer nur mit Raub, Mord und Nepotismus

einhergegangen. Nach dieser These, die auch von anderen Teilnehmern (und teilweise in der Wissenschaft) geteilt wird, sei die Diskussion über zerfallende oder zerfallene Staaten unnötig. Angefügt wurde dabei, dass man dabei zwei Phänomene nicht in einen Topf werfen dürfe. Zum einen handele es sich bei einigen Staaten um Phänomene von „Bad Governance“ (Kenia, Zimbabwe), wo man sich auf die Suche nach neuen Kooperationsformen begeben müsse; zum anderen gebe es Staaten, wie den Sudan, die seit Jahrzehnten Zerfallsprozesse aufweisen. Bei letzteren solle man sich doch die Frage stellen, warum Grenzen denn sakrosankt seien, warum diese Staaten denn nicht zerfallen dürften. Von Seiten des Staatssekretärs wurde hier entgegnet, dass die Hinweise auf die kolonialen Grenzziehungen und in Folge dessen deren Hinfälligkeit zu einfach seien. Es gehe doch um die Frage von Identitäten und Perspektiven die ein Staat schaffen könnte. Wenn sich keine Perspektive für die Menschen in einem Land ergebe, dann würde die Bindung an diesen Staat doch dadurch geschwächt werden. Dagegen wurde das Beispiel des sudanesischen Südens als Gegenbeweis angeführt: solange dort eine Regionalautonomie bestanden habe, habe Frieden geherrscht. Herr Stather wiederholte seine vorher gemachte Aussage, dass die Lösungen an die jeweilige Historie der Länder angepasst werden müsse.

Eine Teilnehmerin verwies auf ihre Erfahrungen in der Nichtregierungsarbeit am Beispiel Nepal und Liberia und betonte, dass die lokale Arbeit und die Arbeit auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft eine stabilisierende und nachhaltige Wirkung habe, die über das, was an Zusammenarbeit zwischen Regierungen möglich sei, weit hinausgehe. Auch wurde von anderer Seite her betont, dass man oft vergesse, dass der Zusammenhalt eines Staates von unten her wachsen müsse. Eine Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene sei vonnöten, aber dabei dürfe die Unterstützung für die Zivilgesellschaft und die Grass-roots-Aktivitäten nicht vergessen werden. Nur so könne eine innerstaatliche Identität erwachsen. Daraufhin stellte Herr Stather die Frage, wie man denn sicher gehen könnte, dass man Eliten ausbilden könne, die sich nicht den im Land herrschenden Missverhältnissen anpassen würden.

Auch die Art und Weise der Finanzierung wurde angesprochen. StS Stather bestätigte, dass eine Budgetfinanzierung eigentlich klarer und stabiler Bedingungen innerhalb des jeweiligen Landes bedürfe. Allerdings bekomme diese Finanzierungsform ein immer größeres Gewicht, gerade vor dem steigenden Gewicht des entwicklungspolitischen Grundsatzes der „Ownership“ von Maßnahmen der EZ.

Auch der Aspekt der Multilateralen Zusammenarbeit wurde thematisiert. Ein Land alleine könne durch seine EZ den Staatszerfall nicht aufhalten. Auch seien viele regionale Initiativen auch nicht hilfreich, weil untereinander zerstritten seien. Herr Stather sah die Chance für eine multilaterale EZ kritisch, da der dazu notwendige Gleichklang schwer zu erreichen sei. Unter Verweis auf die Aktivitäten der UN und ihrer Organisationen sehe er im multilateralen Ansatz derzeit eher eine hemmenden als eine Vorreiterrolle. Zumal hier die Gefahr bestehe, dass man sich dann multilateral vor allem auf die Länder konzentriere, die aus außenpolitischen Gesichtspunkten eine herausragende Rolle spielten.

Die Veranstaltung endete wie immer mit einem Vin d'honneur.

Susanne Schreiber

Günther Oldenbruch