



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Effektive Entwicklungszusammenarbeit in
fragilen Situationen – Chance oder Utopie?“

Verfasserin

Stephanie Altmann

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt sowie mich sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe. Die Arbeit ist bisher weder im In- noch Ausland als Prüfungsarbeit vorgelegt worden.

Wien, am 28. 03. 2011

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	1
PROBLEMHINTERGRUND.....	1
1. STAATLICHKEIT.....	5
1.1. Institutionen und Funktionen des modernen Staats – Staatsverständnisse	6
1.2. Effektive Staatlichkeit im 21. Jahrhundert – der Ansatz des “Institute of State Effectiveness“	10
1.3. Exkurs: Staatlichkeit und Staatsverständnisse – kritische Aspekte	15
2. FRAGILE STAATLICHKEIT	19
2.1. Definitionen und Formen fragiler Staatlichkeit	19
2.2. Ursachen fragiler Staatlichkeit	22
2.2.1. Gewaltsamer Konflikt und andere strukturelle Faktoren.....	23
2.2.2. Politische und institutionelle Faktoren	25
2.2.3. Wirtschaftliche Faktoren.....	26
2.2.4. Soziale Faktoren	27
2.2.5. Exogene Faktoren.....	27
2.3. Problemlagen.....	28
2.3.1. Intern.....	29
2.3.2. Extern.....	29
2.4. Die Messung von Fragilität – Indizes	31
2.4.1. Country Policy and Institutional Assessment – CPIA	32
2.4.2. Bertelsmann Transformation Index (BTI)	33
2.4.3. Index of State Weakness in the Developing World	34
2.4.4. Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) Fragility Index	34
2.5. Exkurs: Wandel in der Terminologie: vom fragilen Staat zu Fragilität, fragilen Situationen und Resilience	35
3. FRAGILE SITUATIONEN UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	37
3.1. Paradigmenwechsel im Engagement der Gebergemeinschaft	37
3.2. Der Nexus von Sicherheit und Entwicklung	39
3.3. Problemlagen und Herausforderungen fragiler Situationen für die EZA	42
4. AKTEURSPRINZIPIEN UND –STRATEGIEN.....	45
4.1. Statebuilding	45
4.2. Peacebuilding	47
4.3. Statebuilding und Peacebuilding – Synthese zweier Konzepte?	48
4.4. DAC/OECD “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations”	52
4.5. Die Position und Leitlinien des britischen Department for International Development (DFID) zum Engagement in fragilen Situationen.....	58
4.5.1. Briefing Papers.....	60
4.5.2. Building Peaceful States and Societies. A Practice Paper	63
5. FALLBEISPIEL KOSOVO/KOSOVA – POLITISCH-HISTORISCHE ANALYSE ZUR STAATLICHKEIT	69
5.1. Politisch-historischer-Abriss I – Bedeutende geschichtliche Ereignisse vor dem Krieg 1999	71

5.2. Politisch-Historischer Abriss II – Vom NATO-Angriff 1999 zu internationaler Präsenz und Engagement im Kosovo/a.....	82
5.3. Internationale Akteure im Kosovo/a	86
5.3.1. Kosovo-Force (KFOR)	86
5.3.2. United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)	87
5.3.3. OSZE	89
5.3.4. European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX.....	89
5.3.5. Nichtregierungsorganisationen im Kosovo/a	90
5.4. Der kosovarische Staat (?)	91
6. EXPERTINNENINTERVIEWS.....	99
6.1. Problemdefinition und Forschungsziel	99
6.2. Forschungsdesign.....	100
6.3. Darstellung und Interpretation der Ergebnisse.....	106
6.4. Selektion relevanter Faktoren für Fragilität und Resilience.....	128
6.5. Dilemmata bisheriger Strategien.....	133
7. SKIZZIERUNG EINER GEBERSTRATEGIE FÜR FRAGILE SITUATIONEN – EIN HANDLUNGSKATALOG	137
8. CONCLUSIO	155
Literaturverzeichnis.....	157
ANHANG A: GESPRÄCHSPROTOKOLLE	167
ANHANG B.....	193
Abstract (Deutsch)	193
Abstract (Englisch).....	195
<i>CURRICULUM VITAE</i>	197

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: 10 Funktionen ISE	11
Abbildung 2: Faktoren der Staatsbildung.....	64
Abbildung 3: Vier Ziele	65
Abbildung 4: Kosovo/Kosova.....	70
Abbildung 5: Gründungsort der Liga von Prizren, eigene Aufnahme.....	73
Abbildung 6: Adem Jashari.....	81
Abbildung 7: Jashari-Haus nach Angriff 1998, eigene Aufnahmen.....	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Forschungsdesign ExpertInneninterviews	114
---	-----

DANKSAGUNG

In dieser Form möchte ich mich besonders bei meinen Eltern für deren Unterstützung bedanken, ohne die die Durchführung meines Studiums nicht möglich gewesen wäre. Ich bedanke mich auch für deren finanzielle Unterstützung für die Forschungsreisen nach London und in den Kosovo/Kosova, die ich im Rahmen dieser Diplomarbeit unternommen habe.

Mein herzlicher Dank gilt außerdem meiner Betreuerin Ursula Werther-Pietsch, die mir jederzeit mit Rat zur Seite stand und sich immer Zeit für meine Anliegen nahm.

Bedanken möchte ich mich ebenfalls bei meiner lieben Freundin Pranvera Krasniqi und deren Familie, bei der ich während meines Aufenthalts im Kosovo/a wohnen durfte. Ohne ihre Unterstützung hätte sich die Durchführung der Interviews vor Ort sehr schwierig gestaltet.

Ebenfalls bedanke ich mich bei all denjenigen, die mich moralisch unterstützt und motiviert haben.

Einleitung

Problemhintergrund

In fragilen Situationen werden AkteurInnen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert, auf die sie in Ländern mit funktionierenden staatlichen Strukturen nicht oder zumindest nicht im gleichen Ausmaß treffen. Staatliche Institutionen arbeiten nur eingeschränkt oder gar nicht und die Bevölkerung kann nicht mit grundlegenden Leistungen versorgt werden. Auch die Stärke oder der Wille zur Armutsreduktion kann in fragilen Staaten fehlen.

Die Schwäche des Staates schränkt die Erfolgsperspektiven für Geber erheblich ein und der besondere, häufig durch Konflikt geprägte Kontext fragiler Situationen verlangt nach genauer Analyse und vorsichtigen, maßgeschneiderten Strategien, deren Erstellung und Durchführung eine große Herausforderung darstellt. Das „Projekt EZA“ hängt eng mit der Wahrnehmung und Bearbeitung dieser Rahmenbedingungen für Entwicklung zusammen. Die Vernachlässigung dieser lässt viele Entwicklungsbemühungen scheitern.

Seit einigen Jahren gewinnt der Staat wieder Bedeutung als wichtiger Akteur im Entwicklungsprozess. Vor allem während der neoliberalen Wende in den 1970er Jahren und der darauf folgenden Entwicklungspolitik der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) in den 1980er Jahren wurde die Rolle des Staates und dessen Bedeutung hinsichtlich Frieden und Entwicklung vernachlässigt. Staat wurde in dieser Periode eher als Entwicklungshindernis aufgefasst, war jedoch nie gänzlich aus der Diskussion verschwunden.¹Eine entwicklungspolitische Neubesinnung auf den Staat fand bereits im Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 1997 statt, der den Titel „Der Staat in einer sich verändernden Welt“ trug. Auch 2002 war Staatlichkeit in diesem Bericht ein Thema, der Titel lautete „Institutionen für Märkte schaffen“.² Dass die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess erneut an Bedeutung gewinnt, zeigt auch der relativ aktuelle *Least Developed Countries Report 2009* der UNCTAD. In diesem wird beschrieben, dass der Staat ein Akteur sein soll, der eine

¹ Vgl. Six (2009), S. 21f.

² Vgl. Debiel/Lambach/Reinhardt (2007), S. 12

development governance fördern soll, die darauf orientiert ist "[...] [to] create new national development opportunities and achieve common national development goals."³

Der sich abzeichnende Paradigmenwechsel, fragile Situationen als eigene Kategorie für EZA mit spezifischen Herausforderungen zu begreifen, kommt schließlich im Weltbankbericht 2011 „Conflict, security and development“ zum Ausdruck.⁴

Die Bedeutung funktionierender Staatlichkeit und fragiler Staaten wird auch im Diskurs zur Erreichung der Millennium Development Goals (MDG) zunehmend bestätigt. „Although steady progress towards these goals is being made in many parts of the world, it became clear that fragile states lag seriously behind.“⁵

Hypothesen

Diese Thesen werden am gewählten Fallbeispiel des Kosovo/a demonstriert:

1. EZA in fragilen Situationen ist, um einen langfristigen positiven Effekt zu erzielen, notwendigerweise auch auf den Aufbau und die Stärkung staatlicher Strukturen und Institutionen angewiesen.
2. Dabei ist erfolgreiches statebuilding in stärkerem Maß mit peacebuilding verbunden als bisher.

Diese beiden Annahmen machen die Hypothese dieser Arbeit aus.

Zentrale Fragestellungen

Im Rahmen dieser Diplomarbeit sollen die folgenden Fragestellungen beantwortet werden:

- Inwiefern kann EZA in fragilen Situationen zur langfristigen Stärkung staatlicher Strukturen beitragen (Chancen) und welche Risiken entstehen dabei?

³ UNCTAD (2009), S. 19

⁴ Siehe <http://wdr2011.worldbank.org/> [18. 03. 2011]

⁵ Anten (2009), S. 209

- Welche Schlüsse können aus der Analyse des Fallbeispiels Kosovo/Kosova⁶ gezogen werden und inwiefern können diese für die Skizzierung einer Geberstrategie für fragile Situationen umgesetzt werden?

Aufbau, Ziele und Methodik der Diplomarbeit

Im theoretischen Teil der Arbeit soll zuerst erläutert werden, welche Verständnisse von Staatlichkeit und fragiler Staatlichkeit in der Literatur bestehen. Dabei werden die zugrunde liegenden Geber-Definitionen sowie Messinstrumente und Indizes für Fragilität behandelt. Ebenso wird auf die Ursachen und Problemlagen fragiler Situationen eingegangen und die Schwierigkeiten für Geber-Engagement in diesen werden aufgezeigt. Der theoretische Teil der Arbeit schließt mit einer Darstellung von bereits bestehenden Geber-Prinzipien und –Strategien ab.

Der Hauptteil beginnt mit dem fünften Kapitel, der Analyse des Fallbeispiels Kosovo/a in Form zweier historisch-politischer Abrisse, sowie der Diskussion über die Staatlichkeit Kosovos/as nach nun mehr als zehn Jahren internationalem Engagement. Den empirischen Teil der Arbeit stellt die Durchführung von ExpertInneninterviews aus dem akademischen sowie aus dem praktischen Bereich dar. Es werden zwei ExpertInnen in London, sowie drei ExpertInnen im Kosovo/a befragt. Die Ergebnisse werden vergleichend dargestellt und interpretiert. Für die Befragung wurde die Methode der ExpertInneninterviews anhand eines standardisierten Gesprächsleitfadens gewählt. Zudem werden die Fragen in unterschiedliche Komplexe geteilt, welchen jeweils eine bestimmte Fragestellung zugrunde liegt. Diese Strukturierung soll die Schlussfolgerungen transparent und nachvollziehbar gestalten.

Den Abschluss der Arbeit bildet die Skizzierung einer Geberstrategie für fragile Situationen, die die Erkenntnisse aus der Bearbeitung der Forschungsfragen übersichtlich zusammenfasst. Die Strategie soll Handlungsfelder, Prinzipien, Chancen und Risiken aufzeigen und diese mit bereits bestehenden Prinzipien (der OECD und des DFID⁷) verknüpfen.

⁶ In der vorliegenden Arbeit werden sowohl die serbische Schreibweise, „Kosovo“, als auch die albanische, „Kosova“ verwendet. Im Folgenden „Kosovo/a“

⁷ „Department for International Development“, Großbritannien

1. Staatlichkeit

*„Der Begriff **fragile Staatlichkeit** impliziert, dass es sowohl empirisch als auch konzeptionell **nicht-fragile**, das heißt stabile, intakte oder konsolidierte Formen von Staatlichkeit geben muss.“⁸*

Die Beschäftigung mit fragiler Staatlichkeit setzt eine Klärung dessen voraus, was nicht-fragile, beziehungsweise effektive Staatlichkeit ausmacht. Zuerst wird darum erläutert, welche grundlegenden Institutionen und Funktionen einen modernen Staat charakterisieren, beziehungsweise welche Staatsverständnisse in der Literatur, vor allem jener zu fragiler Staatlichkeit, vorherrschen. Da in dieser Arbeit vor allem die Bedeutung und Rolle des Staates im 21. Jahrhundert relevant sind, wird im Anschluss ein aktueller Ansatz – jener des US-amerikanischen „Institute for State Effectiveness“ (ISE)⁹ präsentiert. Dieser Ansatz ist praxis- und entwicklungsorientiert und damit für diese Arbeit spannend. Er wird zu einem späteren Zeitpunkt auch Thema in den ExpertInneninterviews sein.

Anschließend an den Ansatz des ISE wird ein kurzer kritischer Exkurs gemacht, der zuerst beschreibt, welches Staatsbild im Diskurs über fragile Staaten dominant ist, beziehungsweise welche Probleme damit verbunden sind. Danach wird auf die Veränderung des Staatsverständnisses unter der Dynamik der Globalisierung eingegangen.

⁸ Schneckener (2006), S.17, [Hervorhebungen S.A.]

⁹ <http://www.effecitvestates.org> [29. 06. 2010]

1.1. Institutionen und Funktionen des modernen Staats – Staatsverständnisse

„ [...] *modern states focus and answer the concerns and demands of their citizenries.*“¹⁰

Staaten aufzubauen und staatliche Strukturen zu stärken ist kein einfaches Unterfangen, denn „[e]in funktionierender Staat ist ein komplexes Gebilde.“¹¹ Moderne Staaten sollen nicht nur Mindestvoraussetzungen (etwa Regierung und Verwaltungsstruktur, Sicherheitsapparat, Wirtschaft) erfüllen. Sie sollen darüber hinaus auch eine Vielzahl von Funktionen für ihre Bevölkerung bereitstellen (Gesundheitsversorgung, Bildungseinrichtungen, ein Verkehrsnetz, etc...).¹² Von modernen Staaten wird zudem die Erfüllung einer Art „*doppelten Ordnungsfunktion*“¹³ erwartet. Auf der einen Seite soll ein Staat innerhalb seiner Territorialgrenzen die öffentliche Ordnung für seine Bevölkerung aufrecht erhalten, auf der anderen Seite sind Staaten auch die Hauptträger der globalen Ordnung, denn allesamt schaffen sie gemeinsam das internationale System.¹⁴

Dem Großteil der in dieser Arbeit behandelten Literatur zu fragilen Staaten, liegt ein eher *funktionalistisches* Verständnis von Staatlichkeit zugrunde. Die Stärke des Staates wird in diesem vor allem von der Erfüllung bestimmter Staatsfunktionen abhängig gemacht, die unterschiedlich gewichtet sein können. Schneckener (2006) nennt drei Kernfunktionen des Staates: Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit.¹⁵ Für jede dieser Funktionen gibt es eine Reihe von Indikatoren, die auf qualitative oder quantitative Daten zurückgreifen. Anhand der Indikatoren kann Staatsschwäche oder –stärke gemessen werden.¹⁶

Debiel und Lambach (2007) nennen sechs Kernfunktionen, die ein „ordentlich funktionierender Staat“ erfüllen sollte: 1) kollektive und individuelle Sicherheit (*"security governance"*), 2) legitime politische Entscheidungsfindungsprozesse

¹⁰ Rotberg, Robert I. (2004), S. 2

¹¹ Ottaway (2007), S. 11

¹² Vgl. Ebd.

¹³ Schneckener (2006), S. 9, eigene Hervorhebung

¹⁴ Vgl. Ebd.

¹⁵ Schneckener (2006), S. 9

¹⁶ Vgl. Ebd. S. 21f.

("political governance"), 3) institutionalisierte Konfliktmediation und Durchsetzung des Rechts ("judicial governance"), 4) Rechtsgebundene Implementierung legislativer Entscheidungen und effektive Besteuerung ("administrative governance"), 5) Verteilungsgerechtigkeit und die Bereitstellung von sozialen Grundleistungen und 6) grundlegende Infrastruktur und rechtliche Bedingungen, die für die Entwicklung wirtschaftlicher Aktivitäten erforderlich sind.¹⁷

Rotberg (2004) beschreibt moderne Staaten anhand mehrerer Dimensionen, entlang derer sie erfolgreich sein oder scheitern können. Die Dimensionen umfassen: die Abfederung externer Gewalt und Einflüsse, das Verfechten lokaler oder partikularer Anliegen ihrer AnhängerInnen sowie die Vermittlung zwischen den Einschränkungen und Herausforderungen der internationalen Arena und der Dynamik ihrer eigenen internen politischen, ökonomischen und sozialen Sphäre. „Starke Staaten“ ließen sich aber im Wesentlichen dadurch von „schwachen“, sowie „schwache“ von „gescheiterten“ oder „kollabierten Staaten“ unterscheiden¹⁸, indem man ihre Leistung hinsichtlich der Bereitstellung der wichtigsten „politischen Güter“ betrachtet. Diese Güter haben einen unterschiedlichen Stellenwert. An oberster Stelle steht die Gewährleistung von Sicherheit, vor allem menschlicher Sicherheit: „[t]he state’s prime function is to provide that political good of security [...]“¹⁹ Die Bereitstellung aller anderen Güter hängt von der Gewährleistung von Sicherheit ab.²⁰ Die Bereitstellung von Sicherheit setzt auch einen exekutiven Gesetzeskorpus, die Sicherung von Eigentum, ein effektives Justizwesen und Normen voraus, die die Werte der lokalen Rechtsstaatlichkeit legitimieren. Dennoch deutet alleine die Bereitstellung von Sicherheit noch nicht per se auf einen funktionierenden Staat hin, er könnte ja in anderen Funktionen und Aufgaben scheitern.²¹

¹⁷ Debiel/Lambach (2007), S. 82

¹⁸ Rotberg (2004) verwendet die Kategorien *strong state*, *weak state*, *failed state*, *collapsed state*. Anhand dieser beschreibt er auch die jeweiligen Charakteristika.

¹⁹ Rotberg (2004), S. 3

²⁰ Sicherheit beinhaltet nach Rotberg den Grenzschutz, die Überwachung des eigenen Territoriums und die Eliminierung interner Risiken oder Attacken auf die nationale Ordnung und soziale Struktur. Auch die Vorbeugung von Risiken für die interne Sicherheit durch Kriminalität, sowie die Motivation der eigenen BürgerInnen ihre Differenzen mit anderen oder sogar mit dem Staat selbst ohne Waffengewalt oder physischen Zwang zu lösen ist Teil des politischen Gutes Sicherheit.

²¹ Vgl. Rotberg (2004), S. 3

Ein weiteres wichtiges Gut nach Rotberg ist die Möglichkeit der Partizipation am politischen Prozess, die für die BürgerInnen bestehen sollte. Nach diesen grundlegenden politischen Gütern sollten moderne Staaten noch weitere Güter zur Verfügung stellen, wovon manche aber durchaus von privaten Akteuren erbracht werden können (etwa die medizinische- und Gesundheitsversorgung, Bildungs- und Schulinfrastruktur, Verkehrssysteme, Kommunikationsnetzwerke, etc...). Rotberg schließt hier aber zusätzlich einen „[...] beneficent fiscal and institutional context within which citizens can pursue personal entrepreneurial goals, and potentially prosper“²² ein. Auch genug Raum für zivilgesellschaftliche Aktivitäten sollte in einem modernen Staat gegeben sein.²³

Aus formal-völkerrechtlicher Perspektive wird in der deutschen staatsrechtlichen Literatur seit Georg Jellinek (1895) von drei Hauptelementen ausgegangen, die moderne Staaten kennzeichnen: ein Territorium, eine Bevölkerung und eine Staatsgewalt. Staat ist demnach nur Staat, wenn alle dieser Elemente vorhanden sind, das heißt, sie haben einen absoluten Charakter.²⁴ Aus völkerrechtlicher Perspektive und innerhalb internationaler Beziehungen braucht ein Staat auch die Anerkennung durch andere Staaten um nach Innen und Außen souverän handeln zu können. Man spricht dabei von „de-facto- Staatlichkeit“, die durch die drei Elemente der Jellinekschen Staatstheorie gekennzeichnet ist, und „de-jure-Staatlichkeit“, die die Basis für diplomatische Beziehungen mit anderen Staaten sowie etwa die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen ist. Die „de-jure-Staatlichkeit“ wird oftmals wichtiger bewertet als die „de-facto-Staatlichkeit“.²⁵

Aus soziologischer Perspektive lässt sich Staatlichkeit zum einen aus dem Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und zum anderen aus den Interaktionen zwischen beiden definieren. Laut Max Weber wird Staat „[...] [i]n politisch-institutioneller Hinsicht als eine spezifische Form der Herrschaft in Gestalt einer Zentralregierung charakterisiert.“²⁶

²² Ebd.

²³ Vgl. Rotberg (2004), S. 3

²⁴ Vgl. Schubert (2005), S. 30 und Schneckener (2006), S. 17

²⁵ Vgl. Schneckener (2006), S. 18

²⁶ Weber zit. nach Schubert (2005), 28

Auch das Staatsverständnis der internationalen Politik lässt sich auf Max Webers Definition moderner Staatlichkeit zurückführen. Weber bezog sich auf die gewaltsame Geschichte europäischer Staatsbildung und definierte das Gewaltmonopol sowie die legitime Anwendung von Gewalt innerhalb festgelegter Grenzen als Hauptmerkmale moderner Staaten. Um konsolidierte Staaten zu schaffen, musste das Gewaltmonopol von Herrschern und Beherrschten als legitim anerkannt werden, denn stabile politische Systeme könnten nicht alleine auf Zwang basieren.²⁷ Nach Weber kann aber auch zwischen Staat und „politischem Verband“ unterschieden werden. Demnach wären politische Gemeinwesen nicht notwendiger Weise auf Attribute von Staatlichkeit angewiesen, sondern könnten auch in einer anderen Form existieren.²⁸

Staat kann auch als „soziale Praxis“ verstanden werden. Diese Perspektive „[...] characterizes the actual social content of statehood as forms of permanent interaction and ephemeral social groupings.“²⁹ Auf dieser Ebene können komplex und oft formlos miteinander verwobene soziale Aktionen beobachtet werden, die erst in Verbindung mit dem Idealbild des Staates sinnvoll erscheinen. Die spezifischen Regelungen des Staates müssen nicht notwendigerweise mit der Logik der sozialen Aktionen übereinstimmen. Vor allem der postkoloniale Staat ist durch gegensätzliche und konfligierende Prinzipien und sozialen Praxen gekennzeichnet.³⁰

Nach Schneckener hat sich vor allem, aber nicht nur innerhalb der OECD-Welt in den 1950er, 1960er und 1970er Jahren ein spezifisches Profil von Staatlichkeit herausgebildet, das nicht nur dem Gewaltmonopol als Ausdruck von staatlicher Souveränität große Bedeutung beimisst, sondern auch anderen Dimensionen von Staatlichkeit. Zu nennen sind hier der „demokratische Verfassungsstaat“, der „Rechtsstaat“, der „Verwaltungsstaat“ und der „Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat“.³¹

Folgende Definition moderner Staatlichkeit bringt das bereits Ausgeführte zum Großteil auf einen gemeinsamen Nenner und wird deshalb am Ende dieses Kapitels festgehalten:

²⁷ Vgl. Weber (1991), S. 78 zitiert nach Jung (2008), S. 34,

²⁸ Vgl. Schneckener (2006), S. 17

²⁹ Jung (2008), S. 38

³⁰ Vgl. Ebd. S.38

³¹ Vgl. Schneckener (2006), S. 18

„Moderne Staatlichkeit umfasst [...] ein breites Spektrum an politischen Institutionen, das über den engeren Bereich des Staatsapparats und der Exekutive (inklusive Polizei und Armee) hinausreicht und die Legislative (Parlamente, Parteien), die Judikative (Gerichtswesen) und den gesamten Verwaltungsbereich einschließt. Daneben können auch staatlich geprüfte Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser oder öffentlich-rechtlich verfasste Medien als Elemente staatlicher Ordnung aufgefasst werden. Hinzu kommen je nach Staatsaufbau Institutionen und Akteure auf der lokalen und regionalen Ebene (Kommunal- und Bezirksverwaltungen, Kommunalparlamente, Provinzgouverneure, etc.).“³²

In modernen Staaten tragen darüber hinaus nicht nur staatliche, sondern auch nicht-staatliche Akteure zur „Produktion“ von Staatlichkeit bei, denn bestimmte Funktionen werden von Staaten auch an zivilgesellschaftliche oder private Akteure delegiert. Diese übernehmen dadurch ebenfalls Verantwortung für das Gemeinwesen.³³

1.2. Effektive Staatlichkeit im 21. Jahrhundert – der Ansatz des “Institute of State Effectiveness“

Statebuilding oder die Stärkung staatlicher Strukturen, setzt voraus zu verstehen, wie effektive Staatlichkeit im 21. Jahrhundert ausgestaltet sein kann. Letztere beantwortet das US-amerikanische „Institute of State Effectiveness“(ISE) mit „ [the role of the state in the twenty-first century] is to produce and re-produce an **inclusive political, social and economic order** underwritten by the rule of law.“³⁴ In der interdependenten Welt von heute müssen Staaten eine Reihe von zusammenhängenden Funktionen erfüllen, die in der folgenden Präsentation des Ansatzes des US-amerikanischen „Institute of State Effectiveness“ (ISE) erläutert werden.³⁵

Das ISE geht davon aus, dass die Stabilität des Staates im 21. Jahrhundert nur dann gewährleistet sein kann, wenn Vertrauen zwischen StaatsbürgerInnen und deren Staaten aufgebaut wird. Vertrauen („trust“) ist im Ansatz des ISE zentral. Als Hauptursache für Fragilität und das Versagen von Staaten macht das ISE den Verlust von Legitimität aus und geht davon aus, dass „[t]he vicious cycle begins with

³² Schneckener (2006), S. 18

³³ Vgl. Ebd.

³⁴ Ghani/Lockhart/Carnahan (2006), S. 110f. [Anmerkungen und Hervorhebungen S.A.]

³⁵ Vgl. Ebd.

loss of trust in the state to create an inclusive political, social, and economic order made predictably by rule of law.“³⁶ Legitimitätsverlust wird gleichzeitig als „ultimativer Marker“ für den Verlust des Gewaltmonopols gesehen. Für den Verlust von Legitimität werden ebenfalls einige Marker genannt, unter anderem das Ansteigen der Illegalität, Informalität und Kriminalität in der Wirtschaft, ineffektive Bereitstellung von Basisdienstleistungen sowie Ablehnung bestehende Infrastruktur zu erweitern oder auszubauen.³⁷ Als einen von vier Hauptgründen für das Scheitern der internationalen Gemeinschaft in fragilen und versagenden Staaten, sieht das ISE das Problem, dass man sich weder einigte, welche die notwendigen Funktionen eines effektiven Staates sein sollen, deren Legitimität geschaffen/gestärkt werden soll, noch hätte man diese Funktionen skizziert. Aus diesem Grund legte das Institut zehn Funktionen fest, die ein inklusiver Staat benötigt, um im internationalen System erfolgreich agieren zu können (Abbildung 1).³⁸

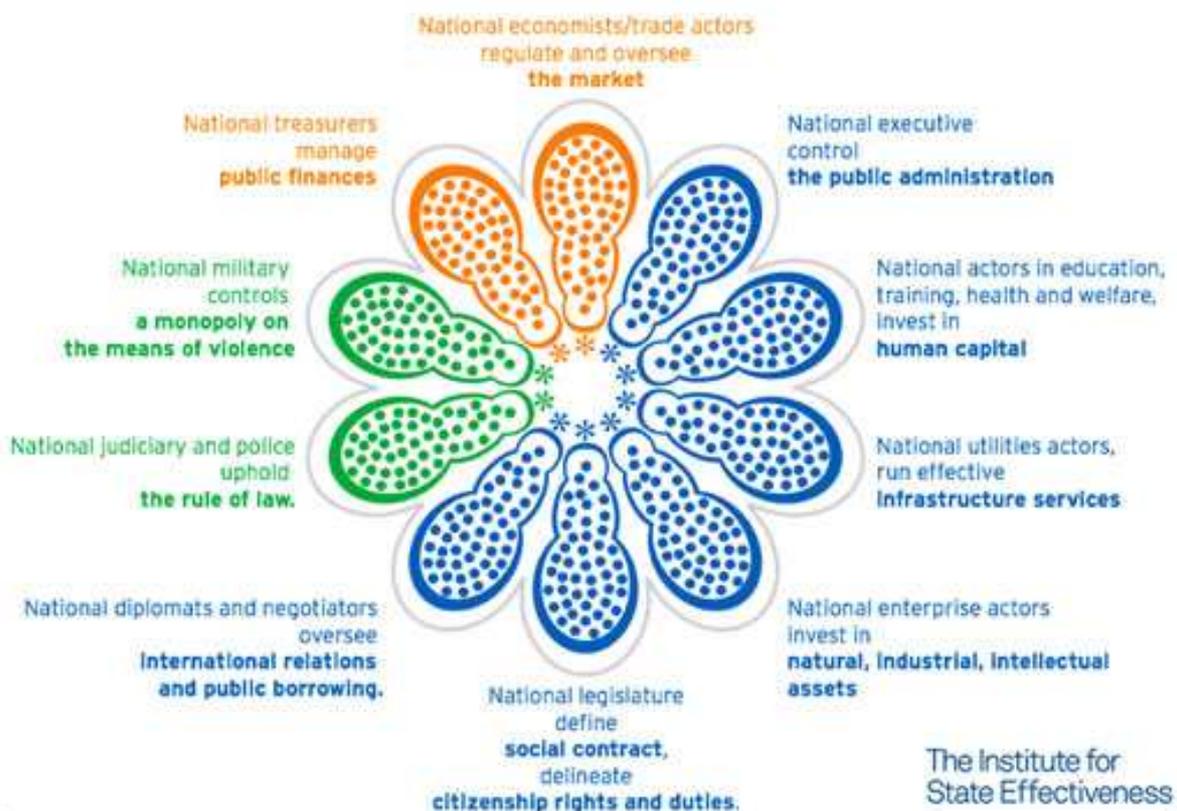


Abbildung 1: 10 Funktionen ISE

³⁶ Ghani/Lockhart/Carnahan (2006), S. 101

³⁷ Vgl. Ebd. S. 101f.

³⁸ Vgl. Ghani/Lockhart/Carnahan (2006), S. 102f.

Wie aus der Grafik ersichtlich wird, umfassen die zehn Funktionen³⁹:

- das Gewaltmonopol, das durch die Präsenz oder Schaffung glaubwürdiger Institutionen, die gegenseitige Kontrolle ausüben, gewährleistet wird
- Verwaltung, die mittels kohärenter Regeln Verantwortungsbereiche und Funktionen hierarchischer Ebenen horizontal und vertikal trennt
- Verwaltung öffentlicher Finanzen
- Investitionen in Humankapital, in Form von Bildung und Gesundheitsvorsorge
- Gewährleistung von BürgerInnenrechten und Ableitung von –pflichten
- Bereitstellung von Infrastruktur, die sowohl für die Vermeidung von Chancenungleichheiten, als auch für die Erfüllung anderer Staatsfunktionen fundamental ist
- Schaffung eines Marktes, der vor allem in Post-Konflikt-Gesellschaften nicht als gegeben angenommen werden könne
- Verwaltung staatlicher und öffentlicher Reichtümer, zu welchen auch Umwelt, natürliche Ressourcen und kulturelle Güter zählen
- internationale Beziehungen, die den Eintritt in internationale Verträge und Abkommen, sowie Kreditaufnahme aus internationalen Märkten ermöglichen
- Rechtsstaatlichkeit, die der wichtigste Indikator dafür ist, ob formelle Regeln auch in der Praxis eingehalten werden.⁴⁰

Insgesamt fallen diese Funktionen unter drei Kategorien, die nach dem ISE grundlegend für eine stabile Ordnung sind. So sind das Gewaltmonopol, die Verwaltung, die Verwaltung öffentlicher Finanzen, sowie internationale Beziehungen Komponenten der „*politischen Ordnung*“. Investitionen in Humankapital und die Schaffung von Bürgerrechten- und Pflichten zählen zur „*sozialen Ordnung*“. Die Bereitstellung von Infrastruktur, die Schaffung eines Marktes, sowie die Verwaltung staatlicher Reichtümer sind Komponenten der *wirtschaftlichen Ordnung*.⁴¹ Die Rechtsstaatlichkeit ist der wichtigste Indikator dafür, ob die formellen Regelungen auch in der Praxis eingehalten werden. Ein Staat mit durchschaubarer Rechtsstaatlichkeit kann als „stabiles politisches Umfeld“ gesehen werden.⁴² Zudem

³⁹Ghani/Lockhart/Carnahan (2006), S. 102f. und S. 111-115

⁴⁰ Vgl. Ghani/Lockhart/Carnahan (2006), S. 111-115

⁴¹ Vgl. Ebd., S. 116

⁴² Vgl. Ghani/Lockhart/Carnahan (2006), S. 115

ist die Rechtsstaatlichkeit „ [...] the glue that transforms an order into binding ties and obligations of citizenship in an inclusive state.“⁴³

Alle Funktionen sind in diesem Ansatz interdependent. Auch die Ausübung des Gewaltmonopols, das Rotberg, wie beschrieben, als primäre Funktion betrachtet, hängt von der Erfüllung der anderen neun Funktionen ab. Werden die Funktionen allesamt erfüllt, so entstehe nach ISE ein Aufwärtstrend, der die EntscheidungsträgerInnen (politische Führung) und deren Entscheidungen legitimiert und somit Vertrauen in das gesamte System herstellt. Werden eine oder auch mehrere Funktionen nicht erfüllt, so entstehe hingegen ein Abwärtstrend, der in der Entstehung unterschiedlicher miteinander konfligierender Machtzentren und der Zunahme ineffektiver sowie widersprüchlicher Entscheidungsfindungsprozesse resultiere. Am Ende dieses Teufelskreises steht dann der Vertrauensverlust der BürgerInnen in ihren Staat, die Delegitimierung der Institutionen und die Entrechtung der BürgerInnenschaft. Letztendlich wird der Ausweg aus dieser verfahrenen Situation in der Anwendung von Gewalt gesucht werden.⁴⁴

Die vom ISE definierten Funktionen eines inklusiven effektiven Staates stellen nach Ansicht der VerfasserInnen des Ansatzes die Grundlage für den Aufbau und Wiederaufbau von Staaten dar. Aus einem Konsens über diese Funktionen könnten Strategien für statebuilding-Versuche ausgearbeitet werden. Es bleibt jedoch wichtig festzuhalten, dass der Ansatz des ISE in der Praxis variiert werden muss. Auch die VerfasserInnen selbst halten fest, dass in jedem einzelnen Fall von statebuilding eine maßgeschneiderte Strategie notwendig ist, denn „[...] no two countries are identical in their capital balance sheets, their hierarchy of functions, or their degree of dependence or independence from international actors – to name only a few critical variables.“⁴⁵

Diese praktische Orientierung macht den Ansatz spannend für das Vorhaben dieser Diplomarbeit, eine Geberstrategie für fragile Situationen zu skizzieren. Dennoch sollten die im Exkurs folgenden kritischen Überlegungen nicht außer Acht gelassen

⁴³ Ebd., S. 116

⁴⁴ Vgl. Ghani/Lockhart/Carnahan (2006), S. 115f.

⁴⁵ Ebd., S. 122

werden. Der Ansatz des ISE wird später noch eine Rolle in den ExpertInneninterviews spielen.

1.3. Exkurs: Staatlichkeit und Staatsverständnisse – kritische Aspekte

Zwei Argumente sollten in der Diskussion von Staatlichkeit und vor allem fragiler Staatlichkeit nicht vernachlässigt werden. Zum einen ist der Diskurs geprägt von einer normativen Mustervorlage von Staatlichkeit, die man versucht auf den Rest der Welt zu übertragen. Dies führt aber zu erheblichen Problemen. Zum anderen geraten der Staat und dessen Funktionen durch die Dynamik der Globalisierung in ein erhebliches Spannungsverhältnis, was zu einer Veränderung seiner Rolle führen kann. Im Folgenden werden beide Argumente diskutiert.

Nach Stepputat und Engberg-Pedersen (2008) ist eine gängige Annahme im Diskurs über Staatlichkeit und fragile Staatlichkeit, dass sich auf lange Sicht alle Staaten einem „Modell westlicher liberaler Demokratie“ annähern würden. Dieses stellt sowohl die Richtlinien als auch Orientierungswerte für statebuilding-Versuche bereit. Gerade der Diskurs über fragile und „failed states“⁴⁶ ist von Weber'schen Idealen (Gewaltmonopol innerhalb bestimmter Grenzen, legitime Autorität, klare Trennlinien zwischen Staat und Gesellschaft, öffentlich/privat, zivil/militärisch) durchdrungen.⁴⁷ Allesamt stellen diese Ideale einen analytischen Ansatz dar, der jedoch nicht normativ angewandt werden sollte, denn wenn eine Sichtweise eingenommen wird, die Staaten nur so sieht, wie man sie sich wünscht, verstellt das die Sichtweise auf realistischere Möglichkeiten für statebuilding.⁴⁸ Stattdessen sollte man sich auf die Analyse „empirischer Staatlichkeit“ konzentrieren. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, dass „[...] we may acquire a more realistic idea of the challenges and possibilities of statebuilding in the current world order.“⁴⁹

⁴⁶ Das Crisis State Research Centre (CSRC) der London School of Economics definiert „failed state“ als: “[...] a condition of “state collapse” – eg, a state that can no longer perform its basic security, and development functions and that has no effective control over its territory and borders. A failed state is one that can no longer reproduce the conditions for its own existence.” Siehe CRSC (2007), S. 1

⁴⁷ Vgl. Stepputat/Engberg-Pedersen (2008), S. 28f.

⁴⁸ Vgl. Ebd.

⁴⁹ Stepputat, Engberg-Pedersen (2008), S. 29

Schneckener (2006) hält fest, dass gerade das OECD-Profil von Staatlichkeit „[...] notwendigerweise mit einer normativen, problematischen Grundorientierung einher[geht] die, so eine häufig geäußerte Kritik, nur schwer in andere Weltregionen übertragbar sei.“⁵⁰ Zugleich betont er aber auch, dass sich in der Analyse fragiler Staatlichkeit eine normative Ausrichtung kaum vermeiden ließe.⁵¹

Clapham (2002) betont, dass Staat nicht als universelles Modell gesehen werden kann, das auf der ganzen Welt in gleicher Form existieren oder aufgebaut werden könnte. Die Schaffung beziehungsweise Aufrechterhaltung von Staatlichkeit ist nicht nur mit hohen materiellen Kosten, sondern auch mit hohen sozialen Kosten verbunden. Staatlichkeit als soziales Ordnungsprinzip verlangt der Bevölkerung ab in gewissen Belangen zu gehorchen und gesteuert zu werden, was nicht in allen Gesellschaften derart leichtfertig akzeptiert wird. Probleme würden in dieser Hinsicht vor allem dann auftreten, wenn Staatlichkeit jenen Menschen auferlegt wird, deren soziale Werte schwer mit der Reglementierung, die Staaten benötigen in Einklang zu bringen sind. Gesellschaften, die schon lange an Staatlichkeit gewöhnt sind, würden hingegen leichter Gewohnheiten von Gehorsam und sozialer Disziplin entwickeln, als Gesellschaften für die Staatlichkeit eine neue und fremde Auferlegung ist.⁵²

Vor allem in Afrika wäre die Schwäche oder die Abwesenheit eines staatlichen Ordnungssystems oft durch andere Mechanismen kompensiert worden, die Wohlfahrt und soziale Kontrolle schafften. Verwandtschaft spielt etwa eine wichtige Rolle als Quelle der Identität aber auch hinsichtlich Verpflichtungen, durch die Familienmitglieder Sicherheit für sich und andere Familienmitglieder⁵³ suchen. Alternative Mechanismen (wie Verwandtschaftssysteme oder ein Komplex spiritueller Glaubensvorstellungen) könnten in diesem Falle nicht bloß als „Rückstände“ verstanden werden, die mit dem Eintreten der Moderne, die zentral für das Projekt von Staatlichkeit ist, verschwinden würden. Sie wären tief verwurzelt „[...] within structures of knowledge that [...] are very difficult to reconcile with the demands of

⁵⁰ Schneckener (2006), S. 19, [eigene Anmerkung S.A.]

⁵¹ Vgl. Ebd., für eine genaue Ausführung der Gründe für die Verwendung des OECD-Modells in der Analyse fragiler Staatlichkeit siehe: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos, 2006, S. 19f.

⁵² Vgl. Clapham (2002), S. 777f.

⁵³ „Familienmitglied“ wird eher breit definiert. Nicht ausschließlich Blutsverwandte werden als Familienangehörige verstanden.

effective governance within a legitimate system of states“⁵⁴ und müssten darum beim Versuch eines Aufbaus eines alternativen Ordnungsystems berücksichtigt werden.⁵⁵

Das zweite Argument bezieht sich auf die wirtschaftliche Ordnung. Der Einfluss der Globalisierungsdynamik auf den Staat und seine Funktionen kann als „zweischneidiger Prozess“ verstanden werden: zum einen kann nach Clapham vor allem der „Mythos“ der uneingeschränkten Souveränität des Staates ad acta gelegt werden.⁵⁶ Das heißt, Staaten können nur noch nach einer Rolle als „Manager“ beziehungsweise Mediatoren des Einflusses globaler Kräfte auf deren politische, wirtschaftliche und kulturelle Sphäre trachten. Zum anderen ist das internationale System aber so sehr wie nie zuvor auf Staaten angewiesen. Denn die internationale Ordnung beruht schließlich auf der Annahme, dass Staaten ihre Vermittlerrolle zwischen der „systemischen internationalen Ebene“ auf der einen, und der „nationalen Ebene“ der einzelnen Staatsgebiete und deren BürgerInnen auf der anderen Seite weiterhin wahrnehmen würden. Nicht alle Staaten könnten diese Mediatorenrolle jedoch aufrechterhalten (etwa fragile Staaten⁵⁷) was zu schwerwiegenden Problemen wie Massenemigrationen, Umweltkatastrophen, einem Anstieg im weltweiten Handel mit Drogen, Terrorismus etc... führen könnte.⁵⁸

Die Konsequenz, die durch die Situation (vor allem fragiler) Staaten ausgelöst wird, die an der „Mediatorenrolle“ scheitern, löst auch Bedenken unter den Hauptakteuren des internationalen Systems aus. Vor allem die Ereignisse des 11. September 2001 führten dazu, dass man sich vor einer neuen Bedrohung sah, die die „Kernstaaten“ und deren Bevölkerung selbst betrifft.⁵⁹

⁵⁴ Clapham (2002), S. 779

⁵⁵ Vgl. Ebd.

⁵⁶ Vgl. Clapham (2002), S. 775

⁵⁷ Clapham behandelt in seinem Essay aber eher „kollabierte Staaten“

⁵⁸ Vgl. Clapham (2002), S. 775. Für eine detaillierte Ausführung zur Veränderung der Rolle des Staates unter dem Globalisierungsprozess, sowie zur Problematik der Sichtweise von Staat als universellem Konzept siehe: Clapham, Christopher: The Challenge to the State in a Globalized World, in: Development and Change 33, No. 5(2002), S. 775-795

⁵⁹ Vgl. Ebd. Für eine detaillierte Ausführung zur Veränderung der Rolle des Staates unter dem Globalisierungsprozess, sowie zur Problematik der Sichtweise von Staat als universellem Konzept siehe: Clapham, Christopher: The Challenge to the State in a Globalized World, in: Development and Change 33, No. 5(2002), S. 775-795

2. Fragile Staatlichkeit

„'Fragility' is a complex and multifaceted concept. There is not yet an internationally accepted definition of fragility and researchers, practitioners and policy makers alike conceptualize it in different ways.’⁶⁰

Wie das Zitat zeigt, gibt es bislang keinen Konsens darüber, wie fragile Staatlichkeit und fragile Situationen definiert werden. Im Folgenden soll ein Überblick über die gängigen Definitionen der wichtigsten Geber und Entwicklungsakteure gegeben werden. Danach werden die Ursachen fragiler Staatlichkeit und externe sowie interne Problemlagen beschrieben bevor verschiedene Mechanismen und Instrumente zur Messung von Fragilität behandelt werden. Am Ende dieses Kapitels wird erneut ein kurzer Exkurs gemacht. Darin soll der Wandel in der Terminologie über fragile Staaten beschrieben werden, welcher sich vor allem 2004/2005 abzuzeichnen begann.

2.1. Definitionen und Formen fragiler Staatlichkeit

Wie bereits erwähnt, gibt es innerhalb der internationalen Gemeinschaft keinen Konsens darüber, was genau einen fragilen Staat oder eine fragile Situation ausmacht und wie diese/r definiert wird. Ein Grund dafür ist, dass mit dem Begriff eine heterogene Gruppe von Staaten zu bezeichnen versucht wird, die mit unterschiedlichen Problemen zu tun haben.⁶¹ Über bestimmte Hauptmerkmale ist man sich dennoch einig. So werden vor allem schwache Institutionen und Regierungssysteme, ein grundsätzliches Fehlen von staatlicher Führung, staatlicher Kapazität oder dem Willen, grundlegende Staatsfunktionen zu erfüllen, als Hauptcharakteristika definiert. Besonders Leistungen für die ärmsten Teile der Bevölkerung werden in fragilen Situationen häufig nicht bereitgestellt. Viele Entwicklungsländer sind durch einen stärkeren oder schwächeren Grad an Fragilität gekennzeichnet, die sich entlang der institutionellen, wirtschaftlichen, politischen, sozialen oder globalen Dimension ausdrücken kann.⁶²

⁶⁰ Mata/Ziaja (2009), S. 6

⁶¹ Vgl. Anten (2009), S. 210

⁶² Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 1

Während das Konzept fragiler Staaten auf der internationalen Agenda relativ neu ist, beschäftigte man sich auf akademischer Ebene schon länger damit, die Ursachen von Staatsversagen zu verstehen. Dadurch entstanden vor allem die Begriffe „weak states“, „failing states“, „failed states“ und „collapsed states“⁶³.

Nach Stepputat und Engberg-Pedersen lassen sich die unterschiedlichen Definitionen wichtiger Entwicklungsakteure hauptsächlich in drei Kategorien einteilen: sie beziehen sich entweder auf die *Funktionalität* von Staaten, die *Effekte* von Staatsschwäche oder aber auf die *Beziehung* zwischen Geberorganisation oder – staat und Empfängerland.⁶⁴ Seit kurzem ist außerdem der Trend erkennbar, dass Fragilität in Beziehung zu dessen Gegenteil „*resilience*“ konzeptualisiert wird. Als Gegenbegriff zu *fragile state* könnte sodann der Begriff „*resilient state*“ gelten. Staaten, die unter diesen Begriff fallen „[...] are able to maintain order and stability, keep societal expectations and capacity in equilibrium, and survive and ameliorate the negative effects of external and internal shocks.“⁶⁵ Auf das Konzept der "Resilience" wird im Exkurs zu diesem Kapitel genauer eingegangen.

Die Definition, um die innerhalb der Gebergemeinschaft Konsens zu entstehen scheint,⁶⁶ findet sich in den „Principles for Good International Engagement in fragile States & Situations“ der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Sie kann eher in die Kategorie jener Definitionen eingeordnet werden, die sich auf die Funktionalität und Fähigkeit von Staaten bezieht, bestimmte Funktionen bereitzustellen.

“States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations”⁶⁷

Auch die Definition des britischen „Department for International Development“ (DFID), beschreibt fragile Staaten in Hinsicht auf die Nicht-Erfüllung bestimmter

⁶³ Vgl. Mcloughlin (2010), Topic Guide on Fragile States, S. 10f. Für eine Zusammenfassung der Merkmale der jeweiligen Begriffe siehe Ebd.

⁶⁴ Vgl. Stepputat/Engberg-Pedersen (2008), S. 22

⁶⁵ Mcloughlin (2010), S. 9

⁶⁶ Vgl. http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Fragility_Users_Guide_%28web%29.pdf [20. 07. 2010] und Stepputat/Engberg-Pedersen (2008), S. 22

⁶⁷ OECD (2007), <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf> [20. 07. 2010]

Funktionen. Staaten deren: „[...] government cannot or will not deliver core functions to the majority of its people, including the poor“⁶⁸ gelten damit als fragil. Die Definition wird nicht auf Post-Konflikt Länder beschränkt, sondern kann sich auch auf Länder beziehen, die sich nicht im Konflikt befanden oder befinden, aber dennoch wesentliche Staatsfunktionen nicht bereitstellen.⁶⁹

In der Definition der Weltbank ist die Bedeutung von Konflikt als Ursache oder Effekt von Fragilität zentral. Die Weltbank definiert fragile Staaten mit dem Begriff *Low Income Countries Under Stress (LICUS)*: „LICUS are characterized by weak policies, institutions, and governance.“⁷⁰ Diesen Staaten ist gemein, dass sie von lang anhaltenden internen Konflikten, schlechter Regierungsführung, gebrochenen sozialen Beziehungen, Korruption, einem Ausfall der Rechtsstaatlichkeit und einem Mangel an Mechanismen für die Schaffung von Legitimität und Autorität geprägt sind. Die Weltbank gliedert LICUS in zwei Kategorien: „*core LICUS*“ und „*severe LICUS*“.⁷¹ Die Einordnung in die jeweilige Kategorie hängt von der Bewertung nach dem „*Country Policies and Institutional Performance Assessment*“ (CPIA) ab, einem Mechanismus der Weltbank zur Bewertung der „Qualität des politischen und institutionellen Rahmenwerks“ eines Landes.⁷² Auf diesen Mechanismus wird im Kapitel zur Messung von Fragilität noch etwas genauer eingegangen werden.

Auch in der Definition der amerikanischen Organisation USAID ist Konflikt eine zentrale Kategorie. Man unterscheidet hier fragile Staaten, die „anfällig für eine Krise“ sind von Staaten, die sich „bereits in einer Krise befinden“: „USAID uses the term fragile states to refer generally to a broad range of failing, failed, and recovering states [...]the strategy distinguishes between fragile states that are vulnerable from those that are already in crisis.“⁷³

Eine Definition, die sich eher auf die Beziehung zwischen Geber- und Empfängerland bezieht, verwendet das „Poverty Reduction in Difficult Environments Team“ (PRDE) des DFID. Der Ansatz legt den Fokus besonders auf die Herausforderung fragiler

⁶⁸ DFID (2005), S. 7

⁶⁹ Vgl. Ebd. und Brown/Stewart (2009), S. 2

⁷⁰ <http://www.worldbank.org/ieg/licus/> [20. 07. 2010]

⁷¹ Vgl. http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus05_map.html [20.07.2010]

⁷² Vgl. <http://www.worldbank.org/ieg/licus> [20. 07. 2010]

⁷³ USAID (2005), S. 1

Situationen für Entwicklungspolitik und Armutsreduktion, sowie die Rolle des Staates in der Effektivität von Entwicklung. Hier spricht man nicht von fragilen *Staaten*, sondern von „difficult environments“:

*„Difficult Environments are defined as those areas where the state is unable or unwilling to harness domestic and international resources effectively for poverty reduction.“*⁷⁴

2.2. Ursachen fragiler Staatlichkeit

*"State failure usually results from the prolonged interactions of a number of powerful corrosive factors, including economic stagnation, political and ethnic factionalism, pervasive corruption, decaying national infrastructure, and environmental degradation.“*⁷⁵

Wie das Zitat zeigt, gibt es nicht nur eine einzige Erklärung für Fragilität. Auch innerhalb der Literatur ist man sich mittlerweile einig, dass es keine singuläre Erklärung für fragile Staatlichkeit geben kann, sondern Fragilität multi-kausal und multi-dimensional, sowie von Kontext zu Kontext unterschiedlich ausgeprägt ist.⁷⁶ Oftmals ist es darüber hinaus sehr schwierig zu unterscheiden, ob bestimmte Faktoren für Fragilität eher als Ursachen oder Symptome fragiler Staatlichkeit zu verstehen sind. Wie Mcloughlin (2010) im „Topic Guide“ zu fragilen Staaten zusammenfasst, zeigt ein Blick in die aktuelle Literatur zur Thematik, dass generell zwischen *strukturellen, wirtschaftlichen, politischen* und *institutionellen, sozialen* und *internationalen* Faktoren unterschieden werden kann, die allesamt von Fall zu Fall größere oder geringere Bedeutung haben.⁷⁷ Zunehmend wird man sich im Diskurs auch einig, dass Fragilität aber auch Stabilität von Staaten nicht mehr nur von endogenen, sondern auch von exogenen Faktoren abhängig ist.⁷⁸

Um einen besseren Überblick zu schaffen, sollen nun in Anlehnung an die Ursachen-Kategorien von Schneckener (2006): Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren, sowie Faktoren auf der internationalen/regionalen, nationalen oder substaatlichen Ebene, und von Mcloughlin (2010) die Ursachen von Fragilität zusammengefasst werden,

⁷⁴ Moreno Torres/Anderson (2004), S. 3

⁷⁵ Klare (2004), S. 116

⁷⁶ Vgl. Mcloughlin (2010), S. 17 und Schneckener, 2006, S. 26

⁷⁷ Vgl. Mcloughlin (2010), S. 17.

⁷⁸ Vgl. Ebd.

die in der Literatur am häufigsten genannt werden. In der Skizzierung der Geberstrategie wird später auch noch anhand des Fallbeispiels Kosovo/a auf Faktoren für Fragilität und Resilience eingegangen.

2.2.1. Gewaltsamer Konflikt und andere strukturelle Faktoren

Gewaltsamer Konflikt fällt in der Literatur meist unter die Kategorie *struktureller* Faktoren und kann sowohl als Ursache, Symptom aber auch als Konsequenz von Fragilität gefasst werden. In der Untersuchung von fragilen Situationen ist der Faktor gewaltsamer Konflikt von enormer Bedeutung, was auch daran erkennbar ist, dass er in den meisten Indizes zur Messung von Fragilität eine wichtige, wenn nicht sogar *die* zentrale Dimension darstellt. Konflikt und Fragilität heizen sich gegenseitig an⁷⁹ und es entsteht eine Art „Teufelskreis“: "[...] conflict both creates and is created by the weak authority and legitimacy of states."⁸⁰ Konflikt führt darüber hinaus zu einer Verschlimmerung aller Merkmale und Ausprägungen von Fragilität. Diese ist aber nicht ausschließlich durch Konflikt bedingt, auch Staaten in welchen es keinen Konflikt gibt können fragil sein.⁸¹

Die auslösenden Faktoren, Ausprägungen und Konsequenzen von Konflikten sind ihrerseits sehr unterschiedlich. Auf die verschiedenen Formen und Ursachen von Konflikten einzugehen, würde den Rahmen sprengen. Das britische Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC) weist in einem aktuellen „Topic Guide“ zu Konflikt aber vor allem folgende Faktoren zusammen: politische und institutionelle-, sozioökonomische-, Ressourcen- und Umwelt-, sowie identitätspolitische Faktoren.⁸²

Gewaltsamer Konflikt ist als ein zentraler Faktor für Fragilität zu werten. Vor allem „Identitätskonflikte“, die die Bevölkerung eines Landes spalten, können dazu beitragen, dass ein Staat inhärent fragil bleibt.⁸³ Neben schwachen nationalen Institutionen macht Kaplan (2009) „political identity fragmentation“ als eines von zwei

⁷⁹ Vgl. Mata/Ziaja (2009), S. 7

⁸⁰ Mcloughlin (2010), S. 19

⁸¹ Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 1

⁸² Haider (2009): Topic Guide on Conflict. GSDRC: <http://www.gsdr.org/docs/open/CON69.pdf> [26. 02. 2011]. Hier finden sich Verweise zu aktueller Literatur in Bezug auf Konflikt, Konfliktursachen und Konfliktkonsequenzen.

⁸³ Vgl. Ottaway (2007), S. 13

strukturellen Hauptmerkmalen von Fragilität aus.⁸⁴ Spannungen, die im Zusammenhang mit einer multiethnischen Bevölkerung auftreten, werden vor allem in „failed states“ als schwerwiegender Fragilitätsfaktor bewertet. So beschreibt Rotberg (2004): „ [t]here is no failed state without disharmonies between communities. “⁸⁵

Konflikte können unterschiedliche rivalisierende gewalttätige Gruppen hervorbringen, deren Präsenz eine weitere Herausforderung für Staaten darstellen. Klare (2004) verweist auf die Präsenz bewaffneter Rebellengruppen, die die Kapazität von Staaten erheblich einschränken können, einem völligen Versagen standzuhalten. Die staatliche Kapazität "[...] can decline rapidly when armed militias emerge or the official security forces break up into semi-autonomous bands."⁸⁶ Bewaffnete Gruppen können gegeneinander um territoriale Kontrolle, Unterstützung durch Bevölkerungsgruppen oder Ressourcen kämpfen, was die Autorität und Kapazität des Staates zusehends schwächt. Zum verstärkten Auftreten bewaffneter Gruppierungen trägt die schnelle Verbreitung kleiner und leichter Waffen bei. Diese sind besonders attraktiv für nicht-staatliche Akteure, da sie sehr billig über den Schwarzmarkt zu erstehen und einfach zu verwenden sind.⁸⁷

Unter weitere *Strukturfaktoren*⁸⁸ fallen Bedingungen, die sich zum einen aus den "natürlichen Gegebenheiten eines Landes", etwa dem Vorhandensein von Bodenschätzen oder bestimmten klimatischen Verhältnissen und zum anderen aus "[...] langfristig wirksamen politischen, kulturellen oder sozioökonomischen Strukturmerkmalen [...]"⁸⁹, etwa nachwirkenden kolonialen Erben⁹⁰ zusammensetzen.

Weiters werden Armut und *demographischer Stress*, etwa Urbanisierung zu strukturellen Faktoren gezählt.⁹¹ Neuere Ansätze untersuchen die Rolle von Städten

⁸⁴ Vgl. Kaplan (2009), S. 69

⁸⁵ Rotberg (2004), S. 5

⁸⁶ Klare (2004), S. 116

⁸⁷ Ebd.

⁸⁸ Schneckener, 2006, S. 27ff. unterscheidet im von ihm herausgegebenen Sammelband "Fragile Staatlichkeit" zwischen Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren, sowie Faktoren auf der internationalen/regionalen, nationalen oder substaatlichen Ebene.

⁸⁹ Schneckener (2006), S. 27

⁹⁰ Diese werden in der Literatur öfter unter internationalen Faktoren genannt.

⁹¹ Vgl. McLoughlin (2010), S. 17

als soziale, wirtschaftliche und räumliche Einheiten. Das Interesse liegt darauf zu erforschen, in welcher Weise Städte einen Zusammenbruch von Staaten verursachen oder verhindern können.⁹²

2.2.2. Politische und institutionelle Faktoren

In der Literatur wird oftmals beschrieben, dass es typisch für fragile Staaten ist, dass unterschiedliche und konkurrierende Machtansprüche vorherrschen. Auch verschiedene Ordnungslogiken in Form formeller und informeller Institutionen können bestehen. Formelle Institutionen können oftmals stark geschwächt sein, da sie in fragilen Situationen häufig nach „informellen Spielregeln“ geführt werden.⁹³ Schwache Institutionen werden von Kaplan als einer von zwei Hauptursachen für die Fragilität von Staaten ausgemacht. Gerade ein „apolitischer bürokratischer Apparat“ wäre demnach eines der wichtigsten Kriterien funktionierender Staatlichkeit.⁹⁴

Als „äußerst fragil“ werden nach Ottaway Situationen eingestuft, in denen Staaten innerlich gespalten sind und sich in einer Transformationsphase von autoritären zu offeneren Systemen befinden. Gerade Versuche der demokratischen Transformation könnten hier erneut mit aufflammendem Nationalismus einhergehen. Die Machtumverteilung im Prozess der Demokratisierung könnte Ottaway zufolge auch Auswirkungen auf die Verteilung der Macht zwischen ethnischen und religiösen Gruppierungen mit sich bringen.⁹⁵

Als weiterer möglicher politischer Faktor für Fragilität sind „neopatrimonialistische Strukturen“ zu nennen. Neopatrimonialismus beinhaltet die Bildung reziproker persönlicher Beziehungen zwischen politischen Führern und deren AnhängerInnen innerhalb der formellen Hierarchie des Staates.⁹⁶ Clapham beschreibt Neopatrimonialismus als "[...] a classic example of the vicious circles to which the attempt to maintain states on an inadequate social and economic base readily leads."⁹⁷

⁹² Vgl. Ebd., S. 17; S. 20

⁹³ Vgl. Mcloughlin (2010), S. 21

⁹⁴ Vgl. Kaplan (2009), S. 69

⁹⁵ Vgl. Ottaway (2007), S. 14

⁹⁶ Vgl. Clapham (2002), S. 780f.

⁹⁷ Ebd.

Als weitere politische Faktoren, die in der aktuelleren Literatur zu fragilen Situationen genannt werden, fasst Mcloughlin (2010) eine Krise der staatlichen Legitimität und Autorität, schlechte Regierungsführung, die Unterdrückung politischen Wettbewerbs und hybride politische Ordnungen zusammen.⁹⁸

Das ISE macht Legitimitätsverlust als Hauptursache für Fragilität aus - der Teufelskreis beginne mit einem Vertrauensverlust der BürgerInnen in deren Staat.⁹⁹ Für den Verlust von Legitimität eines Staates gäbe es bestimmte „Marker“, etwa ein Ansteigen der Illegalität, Informalität und Kriminalität in der Wirtschaft, die ineffektive Bereitstellung von Basisdienstleistungen sowie einen Anstieg von Korruption. Der „ultimative Marker“ wäre aber der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols und das Auftreten bewaffneter Gruppen, die die Autorität des Staates „öffentlich verhöhnen“.¹⁰⁰

2.2.3. Wirtschaftliche Faktoren

Zu wirtschaftlichen Faktoren zählen vor allem ein geringes Einkommen und „wirtschaftlicher Verfall“.¹⁰¹ Generell kann Fragilität durch wirtschaftliche Faktoren negativ oder positiv beeinflusst werden. Im *European Report on Development 2009* werden vor allem vier Faktoren diskutiert, die Fragilität entweder verschärfen, oder aber zu einem Aufwärtstrend in Richtung Stabilität führen können. Der Report untersucht: die Offenheit für Handel, ausländische Direktinvestitionen (FDI), Reichtum an natürlichen Ressourcen, drastische Veränderungen im Zugang zu Land und Wasser, sowie Management von Ernährungssicherheit.¹⁰² Gerade der Reichtum an, aber auch die Abwesenheit natürlicher Ressourcen, wie Öl oder Diamanten kann für Staaten aber ein Fluch oder Segen sein.¹⁰³

⁹⁸ Vgl. Mcloughlin (2010), S. 17

⁹⁹ Siehe Kapitel 1.2

¹⁰⁰ Vgl. Ghani/Lockhardt/Carnahan (2006), S. 101

¹⁰¹ Vgl. Ebd., S. 17

¹⁰² Vgl. European University Institute (2009), S. 1f. Detaillierte Informationen dazu finden sich hier: European University Institute: Economic Factors can Magnify Fragility“, Kapitel 2, in: *Overcoming Fragility in Africa: Forging a European Report on Development*. Zugang über: http://erd.eui.eu/media/fullreport/ERD%202009_Chapter%204_EN_LowRes.pdf [27. 07. 2010]

¹⁰³ Vgl. Rotberg (2004), S. 20

2.2.4. Soziale Faktoren

Soziale Faktoren, wie eine schwache Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft spielen eine wichtige Rolle hinsichtlich Fragilität oder Stabilität. In der Literatur wird sogar beschrieben: „ [t]he key to fixing fragile states is, therefore, to deeply enmesh government within society. “¹⁰⁴

Auch ein Mangel an sozialer Kohäsion in fragilen Staaten, die oftmals durch ethnische, religiöse oder Klassen-basierte Gruppen polarisiert sind, ist problematisch. Viele dieser Gruppen sind oftmals disloziert und haben ambivalente Auffassungen gegenüber dem Staat.¹⁰⁵ Weiters werden in der Literatur soziale Exklusion, Gender Ungleichheit als Faktoren für Fragilität genannt.¹⁰⁶

2.2.5. Exogene Faktoren

Während früher eher endogene Faktoren als entscheidend für Fragilität ausgemacht wurden, ist man sich in der aktuelleren Diskussion bereits darüber einig, dass auch exogene Faktoren von Bedeutung sind. So beschreibt Clapham: „Individual instances of state failure and collapse must be placed within a broader appreciation of the evolution of statehood within the international system.“¹⁰⁷ Wie bereits im Exkurs zum ersten Kapitel beschrieben, muss in diesem Zusammenhang vor allem der Einfluss der Globalisierung auf die Entwicklung von Staaten berücksichtigt werden, die eine Veränderung der Rolle des Staates mit sich bringt.¹⁰⁸

Hinsichtlich exogener Faktoren, wird etwa das Erbe des Kolonialismus, beziehungsweise das Nachwirken kolonialer Strukturen genannt. In dieser Arbeit wird dies aber, wie bereits zuvor beschrieben, als struktureller Faktor aufgefasst.

Gerade die internationale politische Ökonomie ist von Bedeutung für die Fragilität oder Stabilität von Staaten. So können zum Beispiel scharfe Anstiege in den Lebensmittel- und Ölpreisen starke negative Auswirkungen auf fragile Staaten haben.¹⁰⁹ Besonders die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise auf fragile

¹⁰⁴ Kaplan (2009), S. 74

¹⁰⁵ Vgl. Ebd,

¹⁰⁶ Vgl. McLoughlin (2010), S. 17

¹⁰⁷ Clapham (2002), S. 775

¹⁰⁸ Vgl. Clapham (2002), S. 777f., Siehe Exkurs Kapitel 2.3

¹⁰⁹ Vgl. McLoughlin (2010), S. 28

Staaten werden noch deutlicher zu diskutieren sein. Nach Bakrania und Lucas (2009) ist anzunehmen, dass fragile Staaten noch deutlicher unter der Krise gelitten haben, als politisch stabile Staaten: „[...] countries which are currently politically unstable and suffer from pre-existing conflicts [...] suffered severely from the financial crisis.“¹¹⁰

Seit einiger Zeit gibt es eine interessante Diskussion hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen dem Klimawandel und der Fragilität von Staaten. Die generelle Annahme ist, dass “[...] the social and economic impacts of climate change are likely to generate demands which they [states] will be unable to meet and may be overwhelmed by.”¹¹¹

Besonders Anten (2009) betont die Auswirkungen exogener Faktoren und Ereignisse auf fragile Situationen. Ihrer Ansicht nach müssten sich Industriestaaten vor allem auch auf die Bekämpfung negativer Faktoren konzentrieren, die sie selbst verursachen oder verursacht haben.¹¹² Der Klimawandel, die globale Wirtschaftskrise, der Mangel an bestimmten Ressourcen sowie, Terrorismus, all dies nennt Anten als Faktoren, in welchen negative Trends zu einer Ausbreitung von Fragilität führen könnten.¹¹³

2.3. Problemlagen

Fragile Staaten verursachen vor allem Probleme für deren eigene Bevölkerung, können jedoch auch direkte negative Auswirkungen auf deren unmittelbare Nachbarstaaten haben. Auswirkungen auf die internationale Gemeinschaft und Sicherheit sind zwar in der Literatur eher umstritten, sollten angesichts der Entwicklungen nach 9/11 dennoch nicht außer Acht gelassen werden. Im Folgenden werden interne sowie externe Problemlagen kurz beschrieben und zwecks besserer Übersicht in jeweils passende Kategorien gegliedert.

¹¹⁰ Bakrania/Lucas (2009), S. 32

¹¹¹ <http://www.gsdr.org/go/display&type=Helpdesk&id=458> [13. 08. 2010], [Anmerkung S.A.]

¹¹² Vgl. Anten (2009), S. 209

¹¹³ Vgl. Ebd., S. 214

2.3.1. Intern

Gewalt

Debiel, Lambach und Reinhardt (2007) beschreiben, dass die Bevölkerung in fragilen Situationen nicht nur einer unmittelbaren Bedrohung ihrer physischen Sicherheit ausgesetzt ist, sondern darüber hinaus die individuellen Entwicklungschancen stark eingeschränkt sind. Die Schwächung des staatlichen Gewaltmonopols, in gravierenden Fällen sogar gänzliche Verlust dessen, aufgrund mangelnder Kontroll- und Steuerungskapazitäten, bringt eine Zunahme der Gewalt privater parastaatlicher, aber auch staatlicher Akteure mit sich. Dieser ist die Bevölkerung oft schutzlos ausgesetzt.¹¹⁴

Politische, rechtliche und wirtschaftliche Problemlagen

Klientelistische Netzwerke, Patronage, sowie die Existenz paralleler Machtstrukturen schwächt Regierungen und Parlamente. Gerichte sind häufig schwach, wenn überhaupt präsent. Das führt dazu, dass oftmals gar nicht klar ist, wer für die Lösung von Streitfällen verantwortlich ist, was in manchen Fällen eine Selbst- oder Lynchjustiz hervorbringt, die die ordentliche oder traditionelle Gerichtsbarkeit ersetzt. Auch der Verwaltungsapparat fragiler Staaten funktioniert nicht oder nur eingeschränkt. Er ist häufig durch Korruption, Inkompetenz oder mangelnde materielle Ausstattung geprägt und stellt für die Bevölkerung somit eher eine Last als eine Hilfe dar. Wirtschaftliches Handeln ist kaum möglich und die Produktivkraft ist durch willkürliche Besteuerung gelähmt.¹¹⁵

Infrastruktur - Problemlagen

Die soziale Basisinfrastruktur in fragilen Situationen ist deutlich geschwächt. Die Versorgung mit Leistungen im Gesundheits- oder Bildungsbereich und mit sauberem Trinkwasser sowie Strom sind nur unzureichend gewährleistet.¹¹⁶

2.3.2. Extern

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 entstand besonders in den USA ein neuer Fokus auf schwache und „scheiternde Staaten“ als potentielle Gefahrenquelle für die internationale Sicherheit. Auch die Auswirkungen fragiler

¹¹⁴ Vgl. Debiel/Lambach/Reinhardt (2007), S. 8

¹¹⁵ Vgl. Ebd.

¹¹⁶ Vgl. Debiel/Lambach/Reinhardt (2007), S. 8

Staaten auf deren unmittelbare Nachbarstaaten oder –regionen wurden zunehmend untersucht. Studien, wie etwa jene von Iqbal und Starr (2008) analysieren, wie wahrscheinlich es ist, dass sich die Konsequenzen, vor allem von failed states auch auf Nachbarländer, in der Nähe angesiedelte Staaten oder aber auch das internationale System übertragen. Die Konsequenzen könnten dabei von inneren politischen Unruhen bis hin zu innerstaatlichen Kriegen und sogar internationalen Konflikten reichen.¹¹⁷ Die Autoren konzentrieren sich in ihrer Studie vor allem auf failed states und kommen zum Schluss, dass einige räumliche Effekte in der Tat mit dem Zerfall von Staaten zusammenhängen: „[s]uch states, which are generated by political instability and armed conflict, in turn generate subsequent unrest, instability, interstate, and civil war in their neighbors and near regions.“¹¹⁸ Weiters könnten sich „weniger schwerwiegende Konsequenzen“ von Staatsversagen zu einem geringeren Grad auf andere Staaten und Regionen ausbreiten als schwerwiegendere Formen von Gewalt, wie etwa Bürgerkrieg. Staatsversagen selbst sei aber nicht „ansteckend“, sehr wohl aber dessen schwerwiegendste Konsequenzen.¹¹⁹

Stewart (2008) argumentiert, dass es wenige empirische Beweise gibt, die die Annahme eines Zusammenhangs von schwacher Staatlichkeit und globalen Sicherheitsrisiken untermauern können. Der Zusammenhang zwischen schwacher Staatlichkeit und globalen Sicherheitsrisiken sollte zudem genauer analysiert werden und hänge nicht zuletzt davon ab, ob die Schwäche des jeweiligen Staates aufgrund dessen Kapazität, Willen oder einer Kombination beider bedingt ist.¹²⁰

Vor 9/11 und den Terroranschlägen auf das World Trade Center wären schwache und versagende Staaten nach Stewart kaum als strategisch wichtig angesehen worden. Die Neuorientierung auf die Gefahren, die von diesen Staaten auszugehen scheinen, hätten aber nach den Anschlägen starke politische und institutionelle Konsequenzen nach sich gezogen. Schon bald wäre es zu einer „allgemeinen Weisheit“ geworden, dass fragile Staaten multiple und grenzüberschreitende „spillovers“, überschwappende negative Effekte, wie Terrorismus, die Ausbreitung von Waffen und organisierter Kriminalität, regionale Instabilität, globale Pandemien

¹¹⁷ Vgl. Iqbal/Starr (2008), S. 316

¹¹⁸ Ebd., S. 328

¹¹⁹ Vgl. Iqbal/Starr, S. 328f.

¹²⁰ Vgl. Stewart (2008), S. 1

sowie Energieunsicherheit als Konsequenzen nach sich ziehen würden.¹²¹ Stewart beschreibt, dass nach 9/11:

„[a]nalysts and policymakers alike [...] simply presumed the existence of a blanket connection between state weakness and threats to the national security of developed countries and have begun to recommend and implement policy responses.“¹²²

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass wie Iqbal und Starr zeigen, vor allem Konsequenzen scheiternder und schwacher Staaten auf deren unmittelbare Nachbarstaaten empirisch nachzuweisen sind. Aktuelle Entwicklungen in Tunesien, Ägypten und Libyen zeigen dies besonders deutlich. Der direkte Zusammenhang fragiler Situationen mit Bedrohungen für die internationale Sicherheit bleibt laut der hier untersuchten Literatur zu erforschen. Es kann aber vor allem zu einer Art „Wechselwirkung“ kommen, die Anten wie folgt beschreibt:

„Fragile states will probably continue to affect world security and development. But reverse is also true: global developments will continue to affect the more fragile states in the world.“¹²³

Somit sollte das Interesse nicht ausschließlich auf die möglichen globalen Auswirkungen von Fragilität gelegt werden, sondern auch auf die Auswirkungen negativer weltweiter Entwicklungen auf die Fragilität von Staaten.

2.4. Die Messung von Fragilität – Indizes

Die zunehmende Bedeutung fragiler Staaten auf der internationalen Agenda, machte es notwendig, Indizes und andere Instrumente zu entwickeln, die den Grad von Fragilität bestimmen können. Anhand dieser Mechanismen, sollen fragile Situationen erst identifiziert und dann überwacht werden. Die Indizes sollen aber auch dabei helfen, „Kontext-spezifische Strategien“ auszuarbeiten.¹²⁴ Wichtig bei der Betrachtung und Verwendung diverser Indizes ist laut Mata und Ziaja¹²⁵ jedoch

¹²¹ Vgl. Ebd., S. 5

¹²² Vgl. Stewart (2008), S. 1

¹²³ Anten (2009), S. 215

¹²⁴ Vgl. Mata, Ziaja (2009), S. 8, und Stepputat/Engberg-Pedersen, 2009, S. 26

¹²⁵ Mata und Ziaja bieten im „Fragility Users Guide“, der gemeinsam vom UNDP und dem deutschen Institut für Entwicklungspolitik herausgegeben wurde, eine sehr gute Übersicht über Stärken und Schwächen verschiedener Indizes. Sie nennen auch fünf Prinzipien für die Verwendung von Indizes. Siehe: http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Fragility_Users_Guide_%28web%29.pdf [22. 07. 2010]

zwischen „eigentlich beabsichtigter“ und „wirklicher“ Verwendung zu unterscheiden, denn „[...]whereas producers may envision a particular usage for an index, users may utilize an index for a different purpose.“¹²⁶ Im Folgenden sollen anhand des „Fragility Users Guide“ vier der wichtigsten Indizes nach deren intendierter Bestimmung beschrieben, sowie Kritikpunkte an ihnen aufgezeigt werden.

2.4.1. Country Policy and Institutional Assessment – CPIA

Im Kapitel zu den Definitionen von fragilen Staaten und Situationen wurde bereits kurz auf den LICUS-Ansatz der Weltbank eingegangen. Die Liste der LICUS Staaten basiert zum einerseits auf dem Einkommensniveau der jeweiligen Länder und andererseits auf dem *Country Policy and Institutional Assessment – CPIA – Rating*. Das CPIA bewertet Staaten anhand von 16 Kriterien, die in die vier Gruppen: wirtschaftliche Verwaltung, strukturelle Politiken, Strategien für soziale Inklusion und Gerechtigkeit, sowie Verwaltung des öffentlichen Sektors und der Institutionen aufgeteilt sind. Anhand der Indikatoren können Länder eine Punktzahl von 1, dem schlechtesten bis 6, dem besten Ergebnis erreichen. Länder, die unter ein Ergebnis von 3,2 fallen, werden als fragile Staaten bezeichnet.¹²⁷

Das CPIA soll die „Qualität der Politik und institutioneller Arrangements von Staaten“¹²⁸ erfassen. Die Bewertungen durch das CPIA stellen außerdem die Basis für die Verteilung der Mittel aus dem „International Development Association Fonds“ (IDA) und des „Resource Allocation Index“ (IRAI) dar.¹²⁹

Zu den Stärken des CPIA (sowie des IRAI) zählt vor allem dessen Fokus auf politische Strategien und Institutionen, was den Index zu einem „unverfälschten Messinstrument von staatlicher Performanz“ macht, das konzeptuell unabhängig von Einkommensunterschieden und Konflikt ist.¹³⁰ Andererseits wird aber das Fehlen von Konflikt als wichtiger Dimension kritisiert.¹³¹

¹²⁶ Ebd.

¹²⁷ Vgl. Mata/Ziaja (2009), S. 50ff., <http://go.worldbank.org/S2THW11X60> [22. 07. 2010], Stepputat/Engberg-Pedersen (2008), S. 24

¹²⁸ IDA, 2009, <http://go.worldbank.org/74EDY81YU0> [22. 07. 2010], zitiert nach Mata/Ziaja (2009), S. 50

¹²⁹ Vgl. Mata/Ziaja (2009), S. 50

¹³⁰ Vgl. Ebd.

¹³¹ Vgl. Stepputat/Engberg-Pedersen (2008), S. 24

2.4.2. Bertelsmann Transformation Index (BTI)

Im *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) werden 128 Entwicklungs- und „Transformationsländer“ betrachtet. Durch die direkte Gegenüberstellung „gelungener“ und „weniger erfolgreicher“ Transformationsprozesse, soll der politische und wirtschaftliche Entwicklungsstand der untersuchten Länder dargestellt und konkretisiert werden. Auch die Wirkung von Reformstrategien ist von Bedeutung für das internationale Ranking. Insgesamt gibt es 17 Kriterien für die drei Kategorien Demokratie, Marktwirtschaft und Management, die anhand von 52 Einzelfragen bewertet werden. Die Ergebnisse werden innerhalb des Indexes in zwei Ranglisten – den „Status Index“ und den „Management-Index“ – eingeordnet. Der Status-Index soll über den Entwicklungsstand eines Landes „auf dessen Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie“ Auskunft geben, der Management-Index soll Steuerungsleistungen politischer Entscheidungsträger bewerten. Erreicht werden können die Ergebnisse eins bis zehn, wobei 10 das beste Ergebnis darstellt.¹³²

Der BTI ist laut Selbstdefinition dazu bestimmt, „[...] Reformakteuren in aller Welt die Möglichkeit [zu geben], sich umfassend über erfolgreiche politische Gestaltungsprozesse auszutauschen“¹³³. Als normativer Hintergrund dienen dabei rechtsstaatliche Demokratie und „sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft“.¹³⁴

Während der Index in der Literatur vor allem für seine Transparenz, Genauigkeit, sowie die begleitenden umfassenden Länderberichte gelobt wird, wird kritisiert, dass er Marktwirtschaft als bestes System hervorhebt, das in allen Ländern aufgebaut werden sollte. Es wird zudem von einem „sample bias“ gesprochen, da nur Entwicklungs- und Transformationsländer einbezogen werden, was Glaubwürdigkeit und Verwendbarkeit in der Forschung einschränken würde.¹³⁵

¹³² Vgl. <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/> [22. 07. 2010] und Mata/Ziaja (2009), S. 44

¹³³ <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/> [22. 07. 2010]

¹³⁴ Ebd.

¹³⁵ Vgl. Mata/Ziaja (2009), S. 44f.

2.4.3. Index of State Weakness in the Developing World

Der *Index of State Weakness in the Developing World* der Brookings Institution, einer Non Profit Organisation (NPO) aus Washington DC¹³⁶, bewertet und bewertet 141 Entwicklungsländer anhand deren Leistung im Bereich der Wirtschaft, Politik und Sicherheit, sowie hinsichtlich sozialer Wohlfahrt. Jede dieser Dimensionen kann in der Bewertung ein Ergebnis von Null, dem schlechtesten Wert, bis zehn, dem besten Wert erreichen.¹³⁷ Jene drei Länder, die am schlechtesten abschneiden, werden als *failed states* bezeichnet, das zweite Quantil gilt als „*critically weak states*“, danach folgen die Quantile „*weak states*“ und „*states to watch*“.¹³⁸ Insgesamt gibt es 20 Indikatoren zur Messung der Leistungen von Staaten in den vier oben genannten Bereichen. Die Daten für die Messung beziehen sich auf Expertendaten, Wahltagsbefragungen, sowie öffentliche Statistiken.¹³⁹

Aufgabe des Index ist „[...] to provide policy-makers and researchers with a credible tool for analyzing and understanding the world's most vulnerable countries.“¹⁴⁰ Die simple Methodologie des Index macht ihn einfach zugänglich. Auch die hohe Transparenz des Index wird gelobt. Kritisiert wird allerdings, dass es keine wesentlichen methodologischen Vorteile zu anderen Indizes geben würde. Außerdem würde der Schwerpunkt auf Zugänglichkeit, statt Präzision dazu führen, dass Verlässlichkeit und Gültigkeit in Frage gestellt werden.¹⁴¹

2.4.4. Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) Fragility Index

Der Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) Fragility Index der kanadischen Universität Carlton, entwickelt mit Unterstützung der kanadischen Regierung seit 1997 Indikatoren für die Fragilität von Staaten. Unterschieden werden hier *fragile states* und *failed states*. Der CIFP basiert zum einen auf den Daten aus sechs Bereichen, die unterschiedliche Facetten von Fragilität und Stabilität darstellen: Regierung, Wirtschaft, Sicherheit und Kriminalität, menschliche Entwicklung, Demographie und Umwelt. Zum anderen wird aber auch „event monitoring data“

¹³⁶ <http://www.brookings.edu/about.aspx> [25. 02. 2011]

¹³⁷ Vgl. http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx [22. 07. 2010]

¹³⁸ Vgl. Mata/Ziaja (2009), S. 64

¹³⁹ Vgl. Ebd.

¹⁴⁰ http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx [22. 07. 2010]

¹⁴¹ Vgl. Mata/Ziaja (2009), S. 64

verwendet, in welcher aktuelle Entwicklungen behandelt werden. Insgesamt gibt es 83 Indikatoren entlang derer Staaten ein Ergebnis von 1 im besten, und 9 im schlechtesten Fall erreichen können.¹⁴²

Der Index ist laut Selbstdefinition dazu bestimmt, ein „umfassendes Bild staatlicher Fragilität und aktueller Entwicklungen in fragilen Ländern zu zeichnen“¹⁴³. Als seine wesentliche Stärke wird die Einbettung in einen umfassenden theoretischen Rahmen gesehen. Außerdem sei dieser Index „[...]complemented by various other forms of assessment which provide much more information than most other projects producing indices.“¹⁴⁴ Allerdings sollte die gesamte Methodologie in einer einzigen Publikation erläutert werden, denn die Information ist auf mehrere Dokumente verteilt, was zu Verwirrung führen kann.¹⁴⁵

Insgesamt wurden Indizes zur Messung von Fragilität bislang von unterschiedlichen AutorInnen vor allem aufgrund mangelnder Konvergenz kritisiert. Ein Vergleich unterschiedlicher Instrumente miteinander ist fast nicht möglich, da etwa Länder, die in einem Index sehr hoch (entweder in positivem oder negativem Sinne) bewertet werden, in einem anderen Index aber gar nicht aufscheinen.¹⁴⁶ Bei der Verwendung unterschiedlicher Instrumente sollte darum immer beachtet werden, von wem sie zu welchem Zweck geschaffen wurden und wer sie zu welchem Zweck verwendet.

2.5. Exkurs: Wandel in der Terminologie: vom fragilen Staat zu Fragilität, fragilen Situationen und Resilience

Die Terminologie fragiler Staaten wurde in der wissenschaftlichen Diskussion mehr und mehr als stigmatisierend, analytisch unpräzise und auch als abwertendes politisches Label betrachtet und darum zunehmend kritisiert. Wie bereits weiter oben, im ersten Exkurs beschrieben, haftet dem Diskurs über fragile Staaten ein normatives Staatsbild an, das mit Weber'schen Idealen eines erfolgreichen Staates

¹⁴² Vgl. http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php [22. 07. 2010] und Mata/Ziaja, 2009, S. 47

¹⁴³ <http://www.carleton.ca/cifp/ffs.htm> [22. 07. 2010]

¹⁴⁴ Mata/Ziaja (2009), S. 48

¹⁴⁵ Vgl. Ebd.

¹⁴⁶ Vgl. Stepputat/Engberg-Pedersen (2009), S. 25

verbunden ist. Seit einiger Zeit wird das Konzept fragiler *Staaten* von DiplomatinInnen eher als problematisch gesehen und darum eher vermieden. Auch EntwicklungsakteurInnen tendieren nun eher dazu, statt von fragilen *Staaten* von „Fragilität“ oder „fragilen Situationen“ zu sprechen.¹⁴⁷ Die Zuschreibung schwacher Staatlichkeit gegenüber einem Partnerland bringt nicht nur das Risiko mit sich, Spannungen auf der diplomatischen Ebene zu verursachen, darüber hinaus besteht auch "[...] die sehr reale Gefahr, die Situation einer zumeist ohnehin strauchelnden Regierungskonstellation [...]"¹⁴⁸ noch weiter zu destabilisieren. Die Begriffe *Fragilität* und *fragile Situationen* erscheinen außerdem besser dazu geeignet zu sein erklären zu können, dass Fragilität nicht nur staatliche Dimensionen hat. In der Betrachtung und Beschäftigung mit diesem Problem sollte darüber hinaus eine Perspektive eingenommen werden, die über den Staat hinausgeht.¹⁴⁹

Der Wandel in der Terminologie hat sich auch in einer qualitativen Veränderung der Zielbestimmungen niedergeschlagen. So soll internationales Engagement in fragilen Situationen nicht mehr alleine darauf abzielen, möglichst stabile und leistungsfähige Institutionen aufzubauen, „[...] sondern die Arbeit an möglichst trag- und widerstandsfähigen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft rückt in den Mittelpunkt.“¹⁵⁰ Nicht mehr das statische Konzept der Stabilität von Staaten ist von Bedeutung, sondern an „Resilience“, verstanden als „[...] the ability to cope with changes in capacity, effectiveness or legitimacy“¹⁵¹ soll gearbeitet werden. Damit wird die bisherige Praxis der Errichtung von stabilen und leistungsfähigen Institutionen zwar nicht verworfen, sondern eher an wichtigen Punkten ergänzt. Gab es in den letzten Jahren eher staatszentrierte Analysen, findet nun ein Perspektivenwechsel zurück zu soziologischen Zugängen statt, die die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in den Mittelpunkt rücken. Resilience lässt sich aus einer „[...] combination of capacity and resources, effective institutions and legitimacy all of which are underpinned by political processes that mediate state-society relations and expectations“ ableiten.¹⁵²

¹⁴⁷ Vgl. Mcloughlin (2010), S. 9f. und Stepputat/Engberg-Pedersen (2009), S. 23

¹⁴⁸ Pospisil/Werther-Pietsch (2009), S. 41

¹⁴⁹ Vgl. Mcloughlin (2010), S. 9f. und Stepputat/Engberg-Pedersen (2009), S. 23

¹⁵⁰ Pospisil/Werther-Pietsch (2009), S. 43

¹⁵¹ OECD/DAC (2008), S. 13

¹⁵² Ebd.

3. Fragile Situationen und Entwicklungszusammenarbeit

Bisher wurde beschrieben, welche Verständnisse, Sichtweisen und Definitionen von Staatlichkeit und fragilen Situationen existieren. Auch die Ursachen, Problemlagen und Instrumente zur Messung von Fragilität wurden bereits behandelt. Bevor im vierten und letzten Kapitel des Theorieteiles Akteursprinzipien und –strategien für das Engagement in fragilen Situationen beschrieben werden, muss nun noch diskutiert werden, ab wann EZA in fragilen Situationen überhaupt zu einem wichtigen Thema auf der Agenda von Entwicklungsakteuren wurde. Schließlich wurde es von vielen Gebern während der 1990er Jahre eher vermieden, sich in fragilen Situationen zu engagieren. Erst etwa ab 2001 ist eine Art Paradigmenwechsel hin zu aktiverem und stärkerem Engagement zu erkennen. Als Kontext für das verstärkte Engagement kann der Nexus von Entwicklung und Sicherheit gesehen werden, auf welchen ebenfalls in diesem Kapitel eingegangen wird. Abschließend werden hier spezifische Problemlagen behandelt, die für Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten auftreten.

3.1. Paradigmenwechsel im Engagement der Gebergemeinschaft

Hinsichtlich des entwicklungspolitischen Engagements in fragilen Situationen ist das „Erbe“ des Kalten Krieges als wichtiger Faktor anzusehen. Während dieser historischen Periode wurde die Vergabe politischer, militärischer und finanzieller Ressourcen hauptsächlich von der Orientierung der Entwicklungsländer zu den Supermächten abhängig gemacht. Finanzielle Mittel wurden häufig an unrepräsentative Regime vergeben, solange diese nur die „richtige“ politische Orientierung aufwiesen. Dies blieb nicht ohne Konsequenzen, denn die Mittelvergabe allein auf Basis politischer Orientierung führte zur Demontage von Staatsinstitutionen und der Umleitung massiven öffentlichen Vermögens zugunsten privater Gewinne. Erst als diese „Unterstützung von Außen“ nach dem Kalten Krieg wegfiel, zeigte sich die Fragilität der Regime deutlich.¹⁵³

¹⁵³ Vgl. Ghani/Lockhardt/Carnahan (2006), S. 102

Trotz der offensichtlich gewordenen Schwäche der Staaten war man während der 1990er Jahre in der Gebergemeinschaft eher zurückhaltend, sich politisch und finanziell in fragilen Staaten zu engagieren. Der Hauptgrund für das, wenn überhaupt nur zögerliche Engagement, war vor allem die geringe Erfolgsperspektive des Engagements in diesen Situationen. Nach dem Kalten Krieg konzentrierte man sich damit hauptsächlich auf so genannte „good performers“, Staaten, die sich eher in Richtung Markt-orientierter Demokratie zu entwickeln schienen.¹⁵⁴ Folglich erhielten fragile Staaten weniger finanzielle Unterstützung, was sie fast zu vergessenen Staaten werden ließ.¹⁵⁵

Debiel, Lambach und Reinhardt beschreiben, dass sich erst ab 2001 eine verstärkte Debatte über den entwicklungspolitischen Umgang mit fragilen Staaten abzeichnete. Hervorgebracht wurde diese Diskussion hauptsächlich aufgrund von Studien der Weltbank und des DAC. Vor allem drei Grunderkenntnisse durchziehen die Debatte von Beginn an: erstens erkannte man, dass es in besonders schwierigen Situationen, wie sie in fragilen Staaten vorherrschen, kaum möglich ist, am Instrument politischer Konditionalität festzuhalten. Statt die Unterstützung durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit darum weiterhin an politische Bedingungen zu binden, galt von nun an eher die Handlungsmaxime überhaupt engagiert zu bleiben („stay engaged“). Zweitens sollten staatliche Institutionen gestärkt und politische Reformprozesse durch die Formulierung mittel- bis langfristiger Ziele in diesem Bereich gefördert werden. Drittens hielt man fest, dass es notwendig ist, in fragilen Situationen „innovative Ansätze“ zu verfolgen, die besonders sub- und nichtstaatliche Organisationseinheiten mit einbeziehen. Man erkannte das Potential von innovativen Ansätzen, öffentliche Leistungen über neue Mechanismen zu erbringen.¹⁵⁶

Louise Anten (2009) sieht zwei Quellen für den Paradigmenwechsel im Engagement. Ein Ursprung des Interesses an fragilen Staaten ist verknüpft mit dem Bewusstsein, dass die globale Sicherheit mit Konflikten, politischer Instabilität und dem Fehlen von Entwicklung in unterschiedlichen Teilen der Welt verbunden ist. 9/11 war ein besonderer „eye opener“ dafür. Die zweite Quelle für das neuere verstärkte Interesse

¹⁵⁴ Vgl. Debiel/Lambach (2007), S. 84

¹⁵⁵ Vgl. Ebd.

¹⁵⁶ Vgl. Debiel/Lambach/Reinhardt (2007), S. 6

an fragilen Staaten stellt das Ziel der Entwicklungsgemeinschaft dar, die Millennium Development Goals (MDG) zu erreichen. Fragile Staaten sind davon noch am weitesten entfernt. Beiden Quellen teilen nach Anten den Gedanken, dass ein funktionierender Staat für die Bekämpfung von Fragilität und die Ermöglichung von Entwicklung ausschlaggebend ist. Diese Einsicht erklärt auch den Fokus auf statebuilding in Strategien für fragile Situationen.¹⁵⁷

Das verstärkte Interesse an fragilen Staaten ab 2001 kann aber nicht rein aus entwicklungspolitischem Hintergrund erklärt werden. Seit dem 11. September 2001 wurden fragile Staaten zunehmend als außen- und sicherheitspolitische Bedrohung für *den* Westen aufgefasst. Besonders deutlich spiegelt sich dies in der US-amerikanischen und britischen Debatte wieder.¹⁵⁸

3.2. Der Nexus von Sicherheit und Entwicklung

Als Kontext für den Paradigmenwechsel hin zu stärkerem Engagement in fragilen Staaten kann der Nexus von Entwicklung und Sicherheit gesehen werden, der zwar nicht grundlegend neu ist, aber ab den 1990er Jahren eine qualitative Veränderung erfährt, die unter anderem Pospisil (2007) beschreibt. Nach dem Ende des Kalten Krieges hat nach ihm ein „neues Konzeptualisieren der Gefahr an unsicheren Peripherien“ stattgefunden. Diese Gefahr fiel zunehmend nicht mehr nur in den Bereich der Sicherheitspolitik, sondern auch in das Feld der Konfliktforschung.¹⁵⁹ Armut und Konflikt in einem Teil der Welt wurden zunehmend auch als Ursachen von Unsicherheit und Instabilität in anderen Teilen der Welt gesehen. Um die Sicherheit „zu Hause“ zu gewährleisten, sollten Regierungen im Westen nun die Entwicklung an den Peripherien vorantreiben.¹⁶⁰ Als Anlässe für die Neukonzeptualisierung der Gefahr an den Peripherien können vor allem der Jugoslawien-Krieg, die fehlgeschlagene Somalia-Invasion der USA, sowie der Genozid in Ruanda in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gesehen werden. Nach diesen Ereignissen wäre nicht mehr der Kommunismus der als Hauptbedrohung für pro-westliche Staaten aufgefasst worden, „[...] sondern eine Mischung aus irrationalem Traditionalismus

¹⁵⁷ Vgl. Anten (2009), S. 209

¹⁵⁸ Vgl. Ebd., S. 7

¹⁵⁹ Vgl. Pospisil (2007), S. 23

¹⁶⁰ Vgl. Anderson (2008), S. 10

und überbordender Kriminalität wurde [...] zur zentralen Bedrohung der Freiheit nach dem Ende des Kalten Krieges.“¹⁶¹

Die Entdeckung neuer Bedrohungsszenarien brachte die These „neuer Kriege“ hervor, wie etwa das 1999 erschienene Werk Mary Kaldors „New and old Wars – Organized Violence in a Global Era“ zeigt. Auch die These „ethnischer Konflikte“ deren Schlüsselwerk von 1985 „Ethnic Groups in Conflict“ von Donald L. Horowitz¹⁶², schon relativ weit zurückliegt, erfreute sich neuer Beliebtheit, vor allem im Bereich der politikwissenschaftlichen Konfliktforschung. Besonders relevant für eine sicherheitspolitische Umsetzung war aber die zunehmende Interpretation bewaffneter Konflikte als Konsequenz von schwacher oder auch scheiternder Staatlichkeit. Dieses Konzept wurde von den USA ausgehend entwickelt, wo sich bereits seit Mitte der 1990er Jahre Forschungsgruppen bildeten. Ihr Hauptanliegen ist die Erforschung der Konsequenzen von Staatszerfall. Auf politischer Ebene setzte sich vor allem das „Konzept der fragilen Staatlichkeit“ durch. Der Staat wurde darum zum Garanten und einzigen nachhaltigen Schutzmechanismus vor bewaffneten Konflikten.¹⁶³

Nach dem Ende des Kalten Krieges und den weiter oben genannten Ereignissen der 1990er Jahre, findet insgesamt betrachtet eine „Entpolitisierung“ des Problemfeldes bewaffneter Konflikte statt und es entstehen neue Analyseraster. Diese legen die konzeptionellen Vorbedingungen für eine Annäherung der traditionellen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in entwicklungspolitische Agenden. Nach Pospisil hat der Begriff Sicherheit damit eine „doppelte Ausdehnung“ erfahren: erstens eine horizontale im Sinne einer „Global Governance“, da man nun von einer weltweit wirksamen Bedrohungssituation ausging, zweitens wurde der Gültigkeitsbereich von Sicherheit als „Human Security“ vertikal auf die soziale Ebene ausgeweitet.¹⁶⁴

Die zweifache Erweiterung hätte weiters mit sich gebracht, dass sich „[...] potenziell jeder in ihrem Namen geführte Zugriff der Zentren in peripheren Regionen als

¹⁶¹ Pospisil (2007), S. 23

¹⁶² Siehe Horowitz, Donald L. (1985): Ethnic groups in conflict, Berkeley, California [u.a.]: University of California Press, Erstausgabe 1985

¹⁶³ Vgl. Pospisil (2007), S. 22ff.

¹⁶⁴ Vgl. Ebd., S. 26f.

Ausdruck allseitig geteilter Interessenlagen argumentieren lässt¹⁶⁵, was durchaus kritisch gesehen werden kann.

Obwohl die Verbindung von Entwicklungs- und Sicherheitsagenden in der Entwicklungspolitik nichts Neues ist, bringen die 1990er Jahre, wie argumentiert, eine qualitative Veränderung mit sich.¹⁶⁶ Wie Anderson (2008) beschreibt waren Sicherheit und Entwicklung von hier an nicht mehr in der Logik der Bipolarität begrenzt, was dazu führte, dass das Feld von Entwicklung erweitert wurde. Bislang waren die Hauptziele vor allem Armutsreduktion und wirtschaftliches Wachstum, doch Good Governance, Demokratie und Marktwirtschaft wurden bald zur Bedingung sine qua non für Entwicklung und Stabilität.¹⁶⁷

Das Ergebnis der Veränderungsprozesse nach dem Kalten Krieg subsumiert Pospisil unter dem Begriff „sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit“¹⁶⁸, in welcher Entwicklungspolitik als Instrument genutzt wird, die Grundlagen für Frieden und Stabilität zu schaffen.¹⁶⁹ Der Einsatz von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur „[...]direkten und bewussten Intervention in krisenhafte bewaffnete Konflikte [...]“¹⁷⁰ wird zum Charakteristikum für die sicherheitspolitische EZA. Der Nexus von Sicherheit und Entwicklung wird damit umgekehrt zum „overall framework“¹⁷¹ auch für die Debatte um fragile Staatlichkeit.¹⁷²

Die beschriebenen Veränderungen und die häufige Verbindung von Sicherheits- und entwicklungspolitischen Agenden nach dem Krieg lassen Entwicklungszusammenarbeit im eigentlichen Sinne leicht außer Acht geraten. Die klassische EZA, also einem „[...] Empfängerland zusätzliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, [...] die über diejenigen hinausgehen, die es selbst beschaffen

¹⁶⁵ Pospisil (2007), S. 27

¹⁶⁶ Vgl. Anderson (2008), S. 9

¹⁶⁷ Vgl. Ebd.

¹⁶⁸ Pospisil (2007), S. 28

¹⁶⁹ Vgl. Ebd.

¹⁷⁰ Pospisil (2007), S. 28

¹⁷¹ Anderson (2008), S. 9

¹⁷² Vgl. Ebd.

kann [...]“¹⁷³ ohne dabei sicherheitspolitische Interessen zu verfolgen bleibt jedoch nach wie vor aufrecht.

3.3. Problemlagen und Herausforderungen fragiler Situationen für die EZA

„When dealing with fragile states, development policy cannot any longer afford to cling to standardised models of intergovernmental co-operation.“¹⁷⁴

Debiel und Lambach beschreiben, dass das Engagement in fragilen Staaten spezifische Strategien benötigt, da politische Eliten kaum noch zu konstruktivem Handeln in der Lage, oder nicht Willens sind, Maßnahmen einer konsequenten Armutsbekämpfungspolitik durchzusetzen. Fehlt der Wille, so seien ohnehin bereits schmale Handlungskorridore für politische und ökonomische Systemtransformation verstellt. Es könnte auch sein, dass Eliten sogar vom Status quo profitieren und externe Hilfeleistungen zur eigenen Machtsicherung nutzen, anstatt sie bedürftigen Bevölkerungsschichten zukommen zu lassen. Unter derartigen Bedingungen können herkömmliche Entwicklungsprojekte kaum durchgesetzt werden oder sind einem enorm hohen Risiko des Scheiterns ausgesetzt.¹⁷⁵ Strukturanpassungsprogramme, Liberalisierungs- oder Privatisierungsstrategien seien Debiel und Lambach zufolge in fragilen Situationen zum Scheitern verurteilt, da das politisch-administrative System nicht mehr ausreichend effektiv ist. Diese Maßnahmen könnten lediglich dann erfolgreich sein, wenn es lokale Nachfrage dafür gäbe, sowie Institutionen, die diese Maßnahmen durchsetzen können.¹⁷⁶

Eine enorme Herausforderung für die Gebergemeinschaft ist daher der Umgang mit existierenden Machtverhältnissen. Zu einer genauen Analyse der Situation vor Ort gehört es, lokale Akteure einzuordnen und die Kräfteverhältnisse zu beurteilen. Fragen, die in Verbindung damit abgeklärt werden müssen, sind vor allem: welche Vorstellungen von Staatlichkeit die lokalen Akteure haben, wer Reformen zur Stärkung staatlicher Strukturen umsetzen möchte beziehungsweise wer gerade von der Schwäche des Staates profitiert, über welche Machtressourcen die Akteure

¹⁷³ Nohlen (2002), S. 264

¹⁷⁴ Debiel/Lambach (2007), S. 85

¹⁷⁵ Vgl. Debiel/Lambach/Reinhardt (2007), S. 6/S. 11/S. 13

¹⁷⁶ Debiel/Lambach (2007), S. 85

verfügen und welche Unterstützung sie von der Bevölkerung erhalten. Sind diese Fragen beantwortet, so muss festgestellt werden, auf welche interne Akteure externe Akteure sich konzentrieren sollten. In dieser Hinsicht können nach Schneckener drei Kategorien von Akteuren identifiziert werden: „change agents“, „status-quo-Kräfte“ und „Störer“ oder auch „spoiler“.¹⁷⁷ Als „change agents“ werden gesellschaftliche Kräfte bezeichnet, die auf Wandel setzen. Sie wollen eine Änderung des Ist-Zustandes und eine Verbesserung der Lage des Landes herbeiführen. Innerhalb dieser Akteursgruppe gibt es aber durchaus heterogene Vorstellungen von Staat und Gesellschaft, gemeinsam ist ihr aber, dass sie eine kritische Haltung gegenüber aktuellen Machthabern einnehmen.¹⁷⁸

„Status-quo-Kräfte“ hingegen sehen Reformprozesse und Veränderungen kritisch und stehen diesen ambivalent oder sogar ablehnend gegenüber. Sie profitieren vom Status quo und fürchten den Verlust von Macht. In Reformen sehen sie die Gefahr der Destabilisierung des Landes. Die Gruppe der „Störer“ oder auch „spoiler“ stört oder sabotiert beabsichtigte Reformen zur Stärkung von Staatlichkeit bewusst. Sie verzögern die Prozesse oder bringen sie gar zum Stillstand. Unter die Kategorie von „Störern“ fallen radikale und militante Kräfte, die sich etwa von Entscheidungsprozessen ausgegrenzt fühlen oder aber grundsätzlich kein Interesse an am Aufbau und Erhalt staatlicher Strukturen haben. Auch nicht-staatliche Gewaltakteure, religiöse oder traditionelle Autoritäten, sowie externe Akteure aus Nachbarstaaten oder transnationalen kriminellen Netzwerken können zu dieser Kategorie gezählt werden.¹⁷⁹

Die Herausforderungen, die fragile Situationen an die Gebergemeinschaft stellen, führten zur Entwicklung verschiedener Prinzipien und Strategien für das Engagement in fragilen Staaten. Auf aktuelle und handlungsleitende Prinzipien wird im folgenden Kapitel eingegangen.

¹⁷⁷ Schneckener (2006), S. 32

¹⁷⁸ Vgl. Ebd., S. 31f.

¹⁷⁹ Vgl. Schneckener (2006), S. 32

4. Akteursprinzipien und –Strategien

Statebuilding wird heute von jedem größeren Geber besonders in fragilen Staaten als eines der Hauptziele in fragilen Staaten definiert.¹⁸⁰ In den „Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations“ des Development Assistance Committee (DAC) der OECD (2007) wird statebuilding sogar als *zentrales* Ziel des Engagements in solchen Situationen definiert.¹⁸¹ In diesem Kapitel werden nun die Strategien der OECD, sowie des britischen Department for International Development (DFID) beschrieben, da sie als handlungsleitend gelten können. Am Ende wird die relativ aktuelle Diskussion um die Verschmelzung zweier Prozesse – jenem des statebuilding und jenem des peacebuilding thematisiert.

Bevor genauer auf die bereits oben besprochenen Geberprinzipien eingegangen wird, müssen zwei Begriffe geklärt werden, die im Zusammenhang mit internationalem Engagement in fragilen Situationen grundlegend sind. Es handelt sich um „statebuilding“ und „peacebuilding“.

4.1. Statebuilding

Das Konzept des statebuildings hat sich über eine lange Zeitspanne herausgebildet und immer weiterentwickelt. Zuerst herrschte ein eher enges Verständnis vor, in dem statebuilding vor allem als Prozess zur Stärkung formaler Institutionen und staatlicher Kapazität verstanden wurde. Nach und nach fand jedoch ein Perspektivenwechsel innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft statt und es setzte sich die Erkenntnis durch, dass der Staat nicht mehr isoliert betrachtet werden kann. Ein Umdenken in Richtung „responsive statebuilding“¹⁸² rückte die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft ins Zentrum des Konzepts.¹⁸³

¹⁸⁰ Rocha Menocal (2010), S. 3

¹⁸¹ Ebd.

¹⁸² Whaites (2008), S. 6. Nach Whaites tritt responsive state-building nicht auf einer bestimmten Stufe der Entwicklung auf, sondern kann in jedem Staat als Produkt einer breiten Variation von politischen und nicht-politischen Faktoren auftreten. Grundlegend sind aber drei Faktoren: eine politische Vereinbarung (political settlement), bestimmte „Überlebensfunktionen“ (survival functions), sowie von der Bevölkerung gewünschte/erwartete Funktionen (expected functions).

¹⁸³ Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 4

Obwohl statebuilding heute von fast allen Gebern als zentrales Ziel in fragilen Situationen definiert wird, als Rahmenwerk für die Entwicklungszusammenarbeit bleibt es dennoch umstritten. In der Kritik wird vor allem betont, dass internationale Akteure nur beschränkt Einfluss auf den endogenen Prozess der Staatsbildung haben sollten. Kritiker argumentieren auch, dass statebuilding mit dem Ziel unternommen würde, bestimmte institutionelle Modelle, die auf einem idealen Typus eines gut funktionierenden Staates basieren, zu transferieren. Dies lasse nur sehr wenig Raum für alternative Modelle von Staatlichkeit.¹⁸⁴ In der Diskussion um alternative Staatsmodelle tritt in jüngerer Zeit auch die Diskussion um den „Entwicklungsstaat“ auf, der jedoch neue Facetten aufweist.¹⁸⁵

Statebuilding wurde etwa um die Wende zum neuen Jahrtausend zu einer der Hauptprioritäten für die internationale Entwicklungsgemeinschaft. Für fast jeden Geber ist es nun eines der Hauptziele für das Engagement in fragilen Situationen.¹⁸⁶ Die Zunahme der Bedeutung von statebuilding auf der Tagesordnung internationaler Geber ist auch dadurch zu erklären, dass man erkannte, dass die Millennium Development Goals (MDGs) in fragilen Situationen wohl kaum ohne die Schaffung einer halbwegs sicheren Umgebung, sowie eines grundlegend funktionierenden Staats erreicht werden können.¹⁸⁷ Grundlegend kann statebuilding wie folgt definiert werden:

„[...] state-building refers to the set of actions undertaken by national and/or international actors to establish, reform and strengthen state institutions where these have been seriously eroded or are missing.“¹⁸⁸

In der aktuellen “Policy Guidance” der OECD zu statebuilding ist vor allem ein Fokus auf statebuilding als endogenem Prozess zu erkennen. Hier wird statebuilding definiert als:

“an endogenous process to enhance capacity, institutions and legitimacy of the state driven by state-society relations“¹⁸⁹

¹⁸⁴ Vgl. Mcloughlin, 2010, S. 50

¹⁸⁵ Eine Diskussion um den “developmental state” als Alternativmodell findet sich etwa in Barbara, Julian: Rethinking neo-liberal State Building: Building Post-conflict Development States“, in Development in Practice, 18:3, S. 307-318

¹⁸⁶ Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 4

¹⁸⁷ Vgl. Mcloughlin (2010), S. 50

¹⁸⁸ Caplan (2005), S. 3 zitiert nach Rocha Menocal (2010), S. 4

¹⁸⁹ OECD (2011), S. 20

Im Verständnis der OECD wird die Wichtigkeit langfristiger historischer und struktureller Faktoren, aber auch des aktuellen Kontexts betont, die dazu beitragen, die „Konturen der Staatsbildung zu formen.“¹⁹⁰ Statebuilding wird vor allem als interner Prozess verstanden, der hauptsächlich lokale Akteure involviert. Die Rolle externer Akteure ist dabei begrenzt, sie können jedoch dazu beitragen „institutionelle und politische Prozesse, die die Grundlagen einer stabilen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft stärken, zu ermöglichen und zu fördern.“¹⁹¹

4.2. Peacebuilding

Peacebuilding rückte vor allem in den frühen 1990er Jahren ins Zentrum der Aufmerksamkeit, die Vereinten Nationen spielten dabei eine wichtige Rolle. Seit damals hat sich das Konzept stark weiterentwickelt. Im Zusammenhang mit der „Agenda for Peace“¹⁹² des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros Ghali im Jahr 1992, wurde peacebuilding zu Beginn vor allem mit der Post-Konfliktphase in Ländern assoziiert, in denen es innerstaatliche Kriege gab. In dieser Zeit verstand man unter peacebuilding Aktionen nationaler oder internationaler Akteure, die zum Ziel hatten, jene Strukturen zu identifizieren und zu fördern, die Frieden stärken und verfestigen können. Somit sollte der Rückfall in einen Konflikt vermieden werden. In frühen peacebuilding Interventionen herrschte das Verständnis eines „negativen Friedens“, das heißt der bloßen Abwesenheit von Gewalt, vor. Zudem waren die Zeiträume für solche Einsätze eher kurz bemessen. Diese „erste Generation“ des peacebuildings war nur relativ erfolgreich, führte aber zu einem substanziellen Umdenken über die Komplexität von Post-Konflikt-Transitionen.¹⁹³ In der neuen Diskussion um peacebuilding erkannte man zunehmend, dass auch ein Mindestmaß an Staatlichkeit von Nöten war, um politische und wirtschaftliche Reformen umzusetzen. Die Wichtigkeit von nicht-staatlichen Akteuren, beziehungsweise der Zivilgesellschaft rückte ins Bewusstsein, wenn es darum ging nachhaltig Frieden zu sichern.¹⁹⁴

¹⁹⁰ OECD (2011), S. 20

¹⁹¹ Ebd.

¹⁹² Siehe: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> [04. 01. 2011]

¹⁹³ Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 2

¹⁹⁴ Vgl. Call/Cousens (2007), S. 7 zitiert nach Rocha Menocal (2010), S. 2f.,

Schließlich ging das Verständnis von Frieden über die bloße Abwesenheit von Gewalt hinaus. Folglich wurden Definitionen aber oftmals entweder zu eng oder zu weit gefasst, weshalb Call und Cousens (2007) vorschlugen, einen Mittelweg der Definition einzuschlagen. Nach diesen AutorInnen kann Peacebuilding wie folgt zitiert werden:

„[...] those actions undertaken by international or national actors to institutionalise peace, understood as the absence of armed conflict (‘negative peace’) and a modicum of participatory politics (as a component of ‘positive peace’) that can be sustained in the absence of an international peace operation.“¹⁹⁵

Im Zusammenhang mit den Konzepten statebuilding und peacebuilding findet innerhalb der Gebergemeinschaft aktuell die Diskussion statt, die beiden Ansätze miteinander zu verknüpfen. Neben Gemeinsamkeiten wirkt dies allerdings auch konzeptuelle Spannungen auf, auf welche im Folgenden eingegangen wird.

4.3. Statebuilding und Peacebuilding – Synthese zweier Konzepte?

Die Diskussion innerhalb der Gebergemeinschaft, die Konzepte des state- und peacebuildings zu verbinden ist relativ jung. Sie gewinnt jedoch immer mehr an Bedeutung, wie der erste internationale Dialog über statebuilding und peacebuilding in Dili, Osttimor, im April 2010 zeigt. An diesem Treffen nahmen VertreterInnen bi- und multilateraler Geber, sowie zivilgesellschaftliche Akteure teil. Es formierte sich die Gruppe der „g7+“¹⁹⁶, einem „unabhängigen und autonomen Forum fragiler und Konflikt-Betroffener Staaten und Regionen“. Im Anschluss an das zweitägige Treffen wurde am 10. April 2010 die „Dili Declaration“ formuliert. In dieser betonen die Vertreter der Gruppe der g7+ die Wichtigkeit, die Ursachen von Konflikt und Fragilität durch Prozesse des state- und peacebuildings anzugehen, die von den jeweiligen Ländern selbst geleitet werden.¹⁹⁷

Wie bereits im Kapitel zu den Ursachen und Problemlagen fragiler Staaten beschrieben, kann Konflikt sowohl als Ursache, Symptom oder Konsequenz von

¹⁹⁵ Call/Cousens (2007), S. 2, zitiert nach Rocha Menocal, 2010, S. 3

¹⁹⁶ Aktuelle Mitglieder sind: Osttimor, Sierra Leone, die Zentralafrikanische Republik, die Demokratische Republik Kongo, Haiti, die Elfenbeinküste und Afghanistan

¹⁹⁷ Dili Declaration (2010),

http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_21571361_42277499_45717509_1_1_1_1,00.html#Dili_Declaration [01. 03. 2011]

Fragilität verstanden werden. Er kann außerdem zu einer Verschärfung der misslichen Lage durch Fragilität führen. In Konflikt-betroffenen Situationen steht die internationale Gemeinschaft darum vor der doppelten Aufgabe: „[...] of promoting peace while helping to build more effective, inclusive, and responsive states.“¹⁹⁸ Diese zweifache Herausforderung führte die Gebergemeinschaft zur Erkenntnis, dass Interventionen im Sinne des statebuildings mit jenen des peacebuildings zusammengeführt werden sollten, womit sich eine Art “statebuilding for peace” herausbildete.¹⁹⁹

Während der letzten Jahre wurde die Bedeutung staatlicher Institutionen in peacebuilding-Interventionen eher vernachlässigt. Zunehmend hat sich aber innerhalb der Gebergemeinschaft der Konsens herausgebildet, dass zumindest ein minimal funktionierender Staat grundlegend ist, um Frieden zu erhalten. Obwohl es auch andere Quellen von Autorität gibt, denen ebenso Bedeutung beigemessen werden muss, kann der Staat auf lange Sicht durch nichts anderes ersetzt werden. Die Forschungserfahrung in Konfliktsituationen hat gezeigt, dass ein Staat, der „[...] organically linked to the society that it is intended to govern“²⁰⁰ notwendig ist, um nachhaltig Frieden zu sichern.²⁰¹

Auch in der OECD Policy Guidance 2011 wird festgehalten: “Peacebuilding and statebuilding [...] emerge as interrelated processes, addressing similar underlying problems and a common overall purpose.”²⁰² Im Mittelpunkt von statebuilding steht die Schaffung einer „inkluisiven politischen Vereinbarung“ („political settlement“), während sich peacebuilding unmittelbar auf den Friedensprozess selbst konzentriert. Politische Vereinbarungen beinhalten oft gerade jene Elemente, die für peacebuilding zentral sind (etwa Friedensvereinbarungen und Verfassungsgestaltungs-Prozesse).²⁰³ Auch das Anliegen beider Ansätze – gemeinsam mit nationalen Akteuren zu arbeiten, um Institutionen zu schaffen, die repräsentativer und responsiver sind – ist dasselbe. Eine weitere Gemeinsamkeit ist,

¹⁹⁸ Rocha Menocal (2010), S. 1

¹⁹⁹ Vgl. Ebd.

²⁰⁰ Rocha Menocal (2010), S. 5

²⁰¹ Vgl. Rocha Menocal (2009), S. 1

²⁰² OECD (2011), S. 21

²⁰³ Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 6

dass das neue Institutionsgefüge auf der Legitimität und Unterstützung durch die Bevölkerung basieren soll um dessen Nachhaltigkeit sicherzustellen.²⁰⁴

Obwohl es, wie beschrieben, Gemeinsamkeiten gibt, bleiben einige konzeptuelle Spannungen bestehen, die berücksichtigt werden müssen. Peacebuilding und statebuilding bleiben analytisch und praktisch unterschiedliche Konzepte, weshalb bestimmte Reibungspunkte entstehen, wie Alina Rocha Menocal (2010) beschreibt:

„Thus, the growing international instinct to move in the direction of combining a peace-building and statebuilding approach in their engagement with fragile states needs to be framed within an understanding that peace-building and statebuilding may not always go hand in hand in a mutually reinforcing manner and may, at any times, pull in different directions.“²⁰⁵

Die Anzahl an Literatur, die sich damit beschäftigt, welche Spannungen und trade-offs mit einer Verknüpfung beider Konzepte verbunden sind, nimmt zu. Kritische Stimmen zeigen vor allem folgende Reibungspunkte zwischen peace- und statebuilding auf: so führe statebuilding nicht *automatisch* zu Frieden. Die Annahme der internationalen Gebergemeinschaft scheine im Moment dahinzugehen, dass die beiden Prozesse ausgesprochen harmonisch, inklusiv und demokratisch verlaufen würden. Die Erfahrung zeigt aber genau das Gegenteil. Staatsbildungsprozesse waren eher geprägt von langer Dauer, Gewalt, Konflikt und Krieg und zudem streng kontrolliert durch nationale Eliten. Auch statebuilding im 21. Jahrhundert schafft Gewinner und Verlierer. Es könnte im schlimmsten Fall sogar zu einem Teufelskreis führen und Konflikte verschärfen.²⁰⁶ Gegen dieses Argument muss aber festgehalten werden, dass: „ [...] contemporary statebuilding efforts are qualitatively and contextually different from earlier state formation processes.“²⁰⁷

Ein weiterer Spannungspunkt zwischen beiden Konzepten ist, dass jene Schritte, die nötig sind um Frieden zu konsolidieren, die Schaffung eines langfristig effektiven Staates untergraben könnten. Die Voraussetzung so genannte „spoilers“ (störende Kräfte) zu beruhigen, könnte dazu führen, dass eine repressive politische Elite

²⁰⁴ Vgl. Ebd.

²⁰⁵ Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 12

²⁰⁶ Vgl. Rocha Menocal (2009), S. 3

²⁰⁷ Rocha Menocal (2010), S. 12

gestärkt wird. Machtteilung und Arrangements, die notwendig sind, um Misstrauen kurzfristig aufzuheben könnten sich negativ auf die Kapazität und Effektivität staatlicher Institutionen auswirken. Im schlimmsten Falle kann es dann zu einer Verwässerung von Autorität kommen.²⁰⁸

Eine Verbindung beider Ansätze kann die Gefahr mit sich bringen, dass peacebuilding statebuilding untergräbt, indem es staatliche Institutionen umgeht. Das passiert vor allem dann, wenn die Verantwortung für grundlegende soziale Dienstleistungen von internationalen Gebern in fragilen Situationen in die Hand nationaler und internationaler NGOs gelegt wird. Das ist in fragilen Situationen aber durchaus notwendig, um eine schnell Verbesserungen der Lebensbedingungen schaffen zu können.²⁰⁹ Aber „[...] the temptation to bypass the state in order to produce peace dividends can have negative consequences on longer-term state-building priorities.“²¹⁰

Geber könnten in statebuilding-Ansätzen zu fokussiert auf formale Institutionen bleiben und sich hauptsächlich auf den Staat als ihren Hauptpartner versteifen. Wichtige nicht-staatliche Akteure könnten dabei leicht übersehen werden. Traditionelle politische Führer und Mechanismen informeller Institutionen sind aber in statebuilding-Prozessen bedeutend. Um dem Rechnung zu tragen, ist das Wissen über den lokalen Kontext wichtig. Dies ist für Geber aber mit einem großen Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden.²¹¹

Einige der erläuterten Spannungspunkte können durch wesentliche Gemeinsamkeiten der Ansätze ausgeglichen werden. Somit erscheint ein holistischer Ansatz des „statebuilding for peace“ gerechtfertigt. Die Widersprüche zwischen beiden Konzepten sollten von internationalen Gebern aber dennoch nicht vernachlässigt werden.²¹²

²⁰⁸ Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 12 und Rocha Menocal, 2009, S. 3

²⁰⁹ Vgl. Rocha Menocal (2009), S. 3

²¹⁰ Rocha Menocal (2009), S. 3

²¹¹ Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 14 und Rocha Menocal, 2009, S. 3

²¹² Vgl. Rocha Menocal (2010), S. 14 und Rocha Menocal, 2009, S. 3

Als Abschluss des theoretischen Teils wird nun auf aktuelle Geberprinzipien- und Strategien für das Engagement in fragilen Situationen eingegangen, bevor das Fallbeispiel Kosovo/a analysiert wird.

4.4. DAC/OECD “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations”

Die “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations” des DAC der OECD, die 2007 erarbeitet wurden umfassen insgesamt zehn Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Situationen. Sie stellen die aktuelle Position der OECD zum internationalen Engagement in fragilen Situationen dar, werden aber im Moment grundlegend für das „Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness“ in Busan, das im November 2011 stattfinden wird, evaluiert. Aktuelle Strategische Empfehlungen sind auch in der OECD Policy Guidance „Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility“ zu finden, auf die an dieser Stelle verwiesen sei.²¹³

Ziel der Prinzipien 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.“²¹⁴ Sie sollen dazu beitragen, positive Einflüsse zu maximieren und unbeabsichtigte negative Effekte zu minimieren. Als langfristiges Ziel des Engagements in fragilen Staaten gilt nach DAC/OECD:

„[...] to help national reformers to build effective, legitimate, and resilient state institutions, capable of engaging productively with their people to promote sustained development. Realisation of this objective requires taking account of, and acting according to, the [...] Principles“²¹⁵

Um eine gute Übersicht zu geben werden die zehn Prinzipien im Folgenden dargestellt und deren Beschreibung sowie Implikationen zusammengefasst.²¹⁶

²¹³ OECD (2011), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en> [01. 03. 2011]

²¹⁴ OECD (2007), S. 1

²¹⁵ Ebd.

²¹⁶ Die Übersicht basiert auf den „Principles for Good International Engagement in fragile States and Situations“, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf> [02. 11. 2010]

Prinzip 1: „Take context as the starting point“

Beschreibung: Internationale Akteure sollten den spezifischen Kontext in jedem Land verstehen und Strategien entwickeln, die die spezifische Situation erfordert. Wichtig ist zu beachten, um welche konkrete Situation es sich handelt. Unterschieden werden: Post-Konflikt-Situationen, Krisensituationen, Situationen politischer Transformation, Situationen sich verschlechternden politischen Umfelds, gradueller Verbesserung, anhaltender Krise sowie Situationen des Stillstands.²¹⁷

Implikationen: Eine solide politische Analyse muss durchgeführt werden, um internationale Strategien an den jeweiligen regionalen Kontext anpassen zu können. Internationale Akteure sollten „[...] mix and sequence their aid instruments according to the context, and avoid blue-print approaches.“²¹⁸

Prinzip 2: „Do no harm“

Beschreibung: Internationale Interventionen können unbeabsichtigte Auswirkungen haben. Sie können soziale Spaltungen oder eine Verschlimmerung der Korruption verursachen.²¹⁹

Implikationen: Internationale Strategien müssen auf einer soliden Konflikt- und Governanceanalyse basieren. Entscheidungen über eine Fortsetzung oder einen Abbruch EZA-basierter Aktivitäten müssen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf nationale Reformen, Konflikte, Armut und Unsicherheit vorsichtig bewertet werden.²²⁰

Prinzip 3: „Focus on state-building as the central objective“

Beschreibung: Das Prinzip enthält die OECD-Definition fragiler Staaten: “States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations.“²²¹

²¹⁷ Vgl. OECD (2007), S. 1

²¹⁸ Ebd.

²¹⁹ Vgl. OECD (2007), S. 1

²²⁰ Vgl. Ebd.

²²¹ OECD (2007), S.2

Implikationen: Das internationale Engagement muss so abgestimmt werden, dass es anhaltend die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft im Fokus hat. Dies soll vor allem in zwei Bereichen passieren:

- durch Unterstützung der Legitimität und Rechenschaftspflicht von Staaten durch die Unterstützung im Bereich der demokratischer Regierungsführung, Menschenrechte und der Zivilgesellschaft
- durch die Stärkung der Fähigkeit von Staaten, ihre Kernfunktionen zu erfüllen um Armut zu reduzieren²²²

Unter diesem Prinzip werden „priority functions“ des Staates festgelegt. Laut OECD umfassen diese: „[...] ensuring security and justice; mobilizing revenue; establishing an enabling environment for basic service delivery, strong economic performance and employment generation.“²²³

Prinzip 4: “Prioritise Prevention”

Beschreibung: Internationale Akteure müssen darauf vorbereitet sein, in Situationen, in denen das Risiko von Konflikt und Instabilität am höchsten ist, schnell handeln zu können.²²⁴

Implikationen: Der Schwerpunkt soll auf Prävention und geteilten Risikoanalysen liegen. „Quick-fix“-Lösungen sollen vermieden, stattdessen sollen die Grundursachen staatlicher Fragilität zur Vermeidung des Ausbruchs von Konflikt behandelt werden. Indigene Kapazitäten, sowie peacebuilding-Kapazitäten regionaler Organisationen sollen gestärkt werden.²²⁵

Prinzip 5: „Recognise the links between political, security and development objectives“

Beschreibung: Die Herausforderungen, die fragile Staaten stellen sind multi-dimensional. Politik, Sicherheit und Entwicklung sind interdependente Sphären. Zwischen den jeweiligen Zielen der einzelnen Bereiche können Spannungen und trade-offs entstehen, die berücksichtigt und bearbeitet werden müssen.²²⁶

²²² Vgl. Ebd.

²²³ OECD (2007), S. 2

²²⁴ Vgl. Ebd.

²²⁵ Vgl. OECD (2007), S. 2

²²⁶ Vgl. OECD (2007), S. 2

Implikationen: Internationale Akteure müssen klare Messinstrumente für Fortschritt in fragilen Staaten entwickeln. Innerhalb der Geber-Regierungen soll ein „whole-of-government-approach“ verfolgt werden. Politikkohärenz und gemeinsame Strategien sollen angestrebt werden.²²⁷

Prinzip 6: „Promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable societies“

Beschreibung: Reale oder empfundene Diskriminierung hängen mit Fragilität und Konflikt zusammen und „[...] can lead to service delivery failures.“²²⁸

Implikationen: Internationale Interventionen sollten Gender-Gleichheit, soziale Inklusion und Menschenrechte fördern, da diese wichtige Elemente für die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft darstellen. Maßnahmen, die die Stimme von Frauen, Jugendlichen und anderen ausgeschlossenen Gruppen stärken, sollten in Statebuilding und Leistungsstrategien von Beginn an eingebunden werden.²²⁹

Prinzip 7: „Align with local priorities in different ways in different contexts“

Beschreibung: In diesem Bereich geht es um die Kooperation mit den Regierungen fragiler Staaten. Wenn Regierungen zwar die Bereitschaft zeigen, Entwicklung voranzutreiben, es ihnen jedoch an den nötigen Kapazitäten mangelt, sollten Geber ihre Unterstützung an die Strategien der Regierung anpassen. In Situationen mangelnder Kapazitäten können alternative EZA-Instrumente (etwa internationale Verträge o.a.) eingesetzt werden, die es ermöglichen gemeinsame Prioritäten und Verantwortlichkeiten im nationalen und internationalen Bereich aufzuteilen.²³⁰

Implikationen: Wenn eine Anpassung von Geber- an Regierungsstrategien aufgrund schwacher Regierungsführung oder Konflikt nicht oder schwer möglich ist, sollten sich internationale Akteure mit verschiedenen nationalen Stakeholdern beraten und versuchen, die Strategien teilweise auf regionaler oder sektoraler Ebene anzugleichen. Die Untergrabung nationaler institution-building-Prozesse sollte aber

²²⁷ Vgl. Ebd.

²²⁸ OECD (2007), S. 2

²²⁹ Vgl. Ebd.

²³⁰ Vgl. OECD (2007), S. 3

vermieden werden und damit verhindert werden, dass parallele Systeme entstehen. Kapazitäten sollen langfristig gestärkt werden.²³¹

Prinzip 8: „Agree on practical coordination mechanisms between international actors“

Beschreibung: In diesem Prinzip geht es um die Koordination zwischen Gebern. Diese sei auch ohne starke Regierungsführung möglich. Wo es möglich ist, könnten Geberorganisationen miteinander zusammenarbeiten. Praktische Initiativen könnten sodann die Form von „donor-offices“ annehmen, zu einer gemeinsam beschlossenen Arbeitsteilung der Geber oder gemeinsamen Report- und Finanzanforderungen führen.²³²

Implikationen: Wo es möglich ist sollten internationale Akteure gemeinsam mit nationalen Reformkräften innerhalb der Regierung und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und gemeinsame Analysen entwickeln. Gemeinsam sollten Herausforderungen und Prioritäten identifiziert werden.²³³

Prinzip 9: „Act fast...but stay engaged long enough to give success a chance“

Beschreibung: Das Engagement in fragilen Situationen sollte flexibel sein, um Vorteile aus so genannten “windows of opportunity” zu ziehen und auf sich verändernde Bedingungen reagieren zu können.²³⁴

Implikationen: In fragilen Situationen muss das Engagement längerfristig ausgerichtet sein als in anderen Low-Income-Countries (LICs), da geringe Kapazitäten vorhanden sind und besondere Herausforderungen bestehen. Die Volatilität des Engagements in fragilen Situationen könnte destabilisierende Effekte nach sich ziehen, darum müssen internationale Akteure die Zuverlässigkeit von EZA-Mitteln verbessern, sowie signifikante Veränderungen durch Kooperation und Koordination absprechen.²³⁵

²³¹ Vgl. Ebd.

²³² Vgl. OECD (2007), S. 3

²³³ Vgl. Ebd.

²³⁴ Vgl. OECD (2007), S. 3

²³⁵ Vgl. OECD (2007), S. 3

Prinzip 10: „Avoid pockets of exclusion“

Beschreibung: Internationale Akteure müssen das Problem von “aid orphans” (von EZA vernachlässigte Länder) behandeln. Das sind Staaten, in denen es trotz Fehlens signifikanter politischer Barrieren mangelndes Engagement gibt und das EZA-Volumen gering ist. Auch vernachlässigte geografische Gebiete, Sektoren oder Gruppen innerhalb einer bestimmten Gesellschaft können als „aid orphans“ gelten.²³⁶

Implikationen: Geber sollten ihre Präsenz innerhalb solcher Länder koordinieren, die EZA-Flüsse in Relation zu absorptiven Kapazitäten bestimmen. Mechanismen, die auf positive Entwicklungen innerhalb dieser Länder reagieren können, sollten entwickelt werden.²³⁷

²³⁶ Vgl. Ebd.

²³⁷ Vgl. OECD (2007), S. 3

4.5. Die Position und Leitlinien des britischen Department for International Development (DFID) zum Engagement in fragilen Situationen

“Working effectively in conflict-affected and fragile Situations requires us to be flexible and innovative.”²³⁸

Das britische Department for International Development (DFID) publizierte 2005 ein Strategiepapier („Why we need to work more effectively in fragile states“) das Prinzipien für effektiveres Engagement in fragilen Staaten enthielt.²³⁹ Nach einer genaueren Beschreibung der Ursachen der Ineffektivität bisheriger EZA-Maßnahmen in fragilen Situationen wurden im Strategiepapier Prinzipien für effektivere EZA formuliert. Nach Rücksprache mit DFID²⁴⁰ wurden alle Dokumente, die vor dem 23. April 2010 publiziert wurden, nach der Wahl der neuen britischen Regierung archiviert. Damit enthalten sie nicht mehr die aktuellen Positionen der Organisation. Die aktuelle internationale Verpflichtung der 2010 gewählten britischen Regierung hinsichtlich der „[...] Responsibility to protect civilians from suffering the worst excesses of violent conflict [...]“²⁴¹ lautet dahingehend Staaten bereits zu helfen, bevor Krisen und Konflikte ausbrechen.²⁴²

Die aktuelle Position von DFID zum Engagement in fragilen Situationen ist nun insgesamt in neun „Briefing Paper Series“²⁴³ sowie dem „Practice Paper“ „Building Peaceful States and Societies“²⁴⁴ zu finden, beide Dokumente „[...] bring together our [DFID’s] current understanding of how to work more effectively in fragile contexts.“²⁴⁵ „Building Peaceful States and Societies“ enthält einen integrierten

²³⁸ DFID (2010), S. 2

²³⁹ DFID (2005), „Why we need to work more effectively in fragile states“, das Paper befindet sich nicht mehr auf der DFID Website, ist aber unter

http://www.povertyfrontiers.org/ev_en.php?ID=1063_201&ID2=DO_TOPIC [09. 11. 2010] zu finden

²⁴⁰ E-Mail-Kontakt mit Grace Robertson, Public Enquiry Point und John Howarth, Politics and the State Team/Fragility and Development Team Governance and Social Development Dept, Policy & Research Directorate

²⁴¹ DFID (2010a), S. 2

²⁴² Vgl. Ebd.

²⁴³ Eine Zusammenfassung der einzelnen Papers findet sich unter

<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/governance/summary-note-briefing-papers.pdf> [28. 12. 2010]

²⁴⁴ Zu finden unter <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/governance/Building-peaceful-states-and-societies.pdf> [27. 12. 2010]

²⁴⁵ DFID (2010a), S. 2, [Ergänzung S.A.]

Ansatz, sowie vier Ziele, die die Basis des Ansatzes bilden. Später wird genauer darauf eingegangen.

DFID ordnet die neun Briefing Papers folgenden Themen zu²⁴⁶:

- A** Analysing conflict and fragility
- B** Do no harm
- C** Links between politics, security and development
- D** Promoting non-discrimination
- E** Aligning with local priorities
- F** Practical coordination mechanisms
- G** Act fast...but stay engaged
- H** Risk management
- I** Monitoring and evaluation

Die Briefing Papers zu den oben genannten Themen wurden im Zusammenhang mit den OECD/DAC-Prinzipien, auf die zuvor eingegangen wurde, entwickelt. Letztere wurden im April 2007 im Zusammenhang mit der Pariser Deklaration zur Effektivität der EZA²⁴⁷ entwickelt und man erwartet, dass sie auf dem High Level Forum 2011 in Busan²⁴⁸ weiterentwickelt werden. Die DFID-Papers sollen den Koordinationsbüros in den jeweiligen Ländern helfen, effektivere Strategien für die jeweils spezifischen Herausforderungen zu finden. Gemeinsam stellen die Papers eine „comprehensive guidance“ dar.²⁴⁹

Um die Position von DFID, sowie daraus abgeleitete Prinzipien für das Engagement in fragilen Situationen darstellen zu können, wird im Folgenden zum einen kurz auf den Inhalt der Briefing Papers eingegangen und zum anderen auf den Ansatz, der im Practice Paper „Building Peaceful States and Societies“ beschrieben wird. Die Prinzipien von OECD und DFID werden nach der Diskussion des Fallbeispiels Kosovo/a den Bezugsrahmen für die Skizzierung der Geberstrategie darstellen.

²⁴⁶ Diese Gliederung findet sich Ebd.

²⁴⁷ Siehe: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html [28. 12. 2010]

²⁴⁸ Siehe <http://www.betteraid.org/en/news/high-level-forum-on-aid-effectiveness-.html> [28. 12. 2010]

²⁴⁹ Vgl. DFID, 2010a, S. 2

4.5.1. Briefing Papers

In **Paper A** (Analysing conflict and fragility) wird die Wichtigkeit einer Kontextanalyse betont, die die Voraussetzung für effektives Handeln durch Geber-Engagement schafft. Gemeinsam mit den Partnern sollte ein Standpunkt zum Kontext erarbeitet werden, woraufhin in Folge gemeinsame Strategien entwickelt werden können. Weiters wird die Wichtigkeit einer behutsamen Analyse im Falle eines Konflikts und der damit verbundenen Fragilität hervorgehoben und die Risiken, die sich aus einem Mangel an Analyse ableiten beschrieben. „Analyse“ sollte aber nicht statisches Ergebnis, sondern als andauernder, dynamischer Prozess verstanden werden.²⁵⁰

Paper B (Do no harm) bearbeitet auf welche Weise Geber unbeabsichtigt Schaden anrichten können. Besonders in Konflikt- und von Fragilität betroffenen Situationen können Geber ebensoviel Schaden anrichten, wie Gutes tun. Schaden könne nicht immer vermieden werden, besonders wenn „multiple konkurrierende Imperative“ vorhanden sind, seien „trade-offs“ unvermeidbar. Um Balance zwischen kurzfristigen positiven Einflüssen und langfristigen Ansätzen zu schaffen, sollte effektive Zusammenarbeit mit den Partnern angestrebt werden.²⁵¹

In **Paper C** (Links between politics, security and development) wird die Interdependenz zwischen Politik, Sicherheit und Entwicklung behandelt. Aufgrund der Verbindungen zwischen diesen drei Faktoren könnte EZA Gefahr laufen, Korruption und rücksichtsloses Verhalten von Eliten, sowie Konflikte zu schüren. Es sollte darum eine angemessene Balance von Interventionen geschaffen werden, indem man sich mit anderen Gebern, koordiniert.²⁵² Die Wichtigkeit von so genannten „Whole-of-Government-Approaches“, Ansätzen, in welchen die Regierung eines Landes aktiv sowohl formelle als auch informelle Netzwerke nutzt, um das Design und die Implementierung von Strategien effektiver zu gestalten²⁵³, wird hervorgehoben. Weiters werden im Paper besondere Finanzierungsinstrumente für fragile Situationen diskutiert.

²⁵⁰ Vgl. Ebd. S. 3

²⁵¹ Vgl. DFID (2010a), S. 5

²⁵² Vgl. Ebd., S. 6

²⁵³ Vgl. OECD (2006), S. 14

Paper D (Promoting non-discrimination) bearbeitet, warum das Thema Diskriminierung im Kontext von Fragilität, Konflikt und Gewalt wichtig ist. Es werden praktische Anweisungen gegeben, wie DFID und andere Akteure Diskriminierung begegnen sollten. Auch auf das Verständnis von Diskriminierung, sowie Menschenrechts-Prinzipien wird eingegangen. Das Paper betont die Wichtigkeit inklusiver politischer Ordnungen – „[...] inclusive political settlements are critical to reducing conflict and fragility“²⁵⁴ – und analysiert, wie formelle und informelle Prozesse, die ein „political settlement“ stützen inklusiv und repräsentativ sein können.²⁵⁵

In **Paper E** (Aligning with local priorities) wird auf die Wichtigkeit der Abstimmung von Geber-Strategien mit Strategien und Prioritäten der Partnerländer eingegangen. Besonders die Bereitstellung von EZA durch Mechanismen der Partnerländer ist in fragilen Situationen eine Herausforderung. Dennoch ist die Abstimmung und Angleichung von Strategien und lokalen Prioritäten, nicht aber notwendigerweise mit der Regierung, ein unerlässliches Prinzip. Gerade wenn bestimmte lokale Strategien und Systeme nicht beachtet werden, egal wie fragmentiert und schwach sie auch sind, könnten Geber Gefahr laufen, die Legitimität des Staates zu untergraben.²⁵⁶ Frühe Erfolge in der Angleichung und Anpassung der Strategien dagegen „[...] can help a fragile state re-establish its core functions and legitimacy.“²⁵⁷

Paper F (Practical coordination mechanisms) diskutiert, dass Geber-Koordination in fragilen Situationen üblicherweise sehr schwach ist. Grund dafür sind vor allem unterschiedliche Motivationen und Interessen. Aber „[...] the donor community is increasingly aware that uncoordinated assistance may be harmful to early recovery, peace-building and state-building.“²⁵⁸

DFID bevorzugt, dass die Koordination von der jeweiligen Partnerregierung geleitet wird. Die Qualität der Koordination variiert aber und hängt von der Ausprägung der Fragilität ab. Im Paper werden Koordinationsinstrumente behandelt, die in den

²⁵⁴ DFID (2010a), S. 7

²⁵⁵ Vgl. Ebd.

²⁵⁶ Vgl. DFID (2010a), S. 8f.

²⁵⁷ DFID (2010a), S. 7

²⁵⁸ Ebd., S. 10

letzten Jahren entstanden sind, etwa „Joint Needs Assessments“, „Post-Conflict Needs Assessments (PCNAs), der „Country Assistance Framework Approach“, sowie „Multi-Donors Trust Funds“.²⁵⁹

Paper G (Act fast...but stay engaged) diskutiert jene Formen von Engagement, die eine schnelle und angemessene Reaktion auf Fragilität und Konflikt ermöglichen können. Engagement in fragilen Situationen erfordert einerseits schnell genug zu handeln, um sich ergebende Zeitfenster optimal nutzen zu können. Auch genügend Flexibilität ist nötig, um auf sich verändernde Bedingungen im jeweiligen Partnerland reagieren zu können. Andererseits sollte aber auch die Bereitschaft für langfristiges Engagement vorhanden sein, in dessen Zeitraum positive Veränderungen stattfinden können. Paper G behandelt zudem unterschiedliche Finanzierungsinstrumente, die für Situationen geeignet sind, die schnelles Handeln erfordern.²⁶⁰

In Paper H (Risk management) geht es um Risikomanagement. Dieses ist in fragilen Situationen grundlegend, um effektiv zu Handeln. In diesen Kontexten sind die Auswirkungen höher, sie betreffen nicht nur ein einzelnes Projekt, sondern mitunter die gesamte Durchführbarkeit des Engagements in einem Partnerland. Im Paper werden die unterschiedlichen Arten von Risiken, die die Projekte von DFID (und anderen Gebern) beeinflussen können. Im Anschluss daran werden jene Instrumente diskutiert, die die Organisation verwendet, um die Risiken zu überprüfen und analysieren.²⁶¹

In **Paper I** (Monitoring and evaluation) wird beschrieben, dass die Kontrolle und Evaluation von Projekten und Programmen in fragilen- und Konfliktsituationen oftmals vernachlässigt werden. Dafür ausschlaggebend sind die oftmals ungewissen Zielsetzungen, Datenknappheit sowie, dass die Einflüsse durch Engagement generell komplex und schwer messbar sind. Das Paper behandelt verschiedene Stufen der Überwachung von Projekten und beschreibt, dass eine regelmäßige Überprüfung auf nationaler Ebene stattfinden muss, um bestimmen zu können, ob

²⁵⁹ Ausführliche Beschreibungen der jeweiligen Ansätze finden sich in DFID's Briefing Paper F unter <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/governance/building-peaceful-states-F.pdf> [29. 12. 2010]

²⁶⁰ Vgl. DFID (2010a), S. 12f.

²⁶¹ Vgl. Ebd., S. 14

ein bestimmtes Programm dabei hilft, Fragilität zu mindern. Koordinationsbüros in den Partnerländern messen anhand bestimmter Indikatoren im politischen, Sicherheits-, wirtschaftlichen und sozialen Bereich die Auswirkungen konkreter Projekte. Diese sollten auch evaluiert werden, um die Gültigkeit bestimmter Annahmen und Ansätze zu testen.²⁶²

4.5.2. Building Peaceful States and Societies. A Practice Paper

Zusätzlich zu den Briefing Papers der unterschiedlichen Bereiche, finden sich im Dokument „*Building peaceful States and Societies. A Practice Paper*“ vier Ziele, die die Basis für einen neuen, integrierten Ansatz bilden, in dessen Zentrum state-building und peacebuilding stehen. Gemeinsam mit den Briefing Papers bildet das Dokument „Building peaceful States and Societies“ die aktuelle Position DFIDs zum Engagement in fragilen Staaten.

Die Basis für das Practice Paper bildet zudem das „White Paper: Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor“, das 2006 von DFID publiziert wurde.²⁶³ In diesem Paper findet sich zugleich das Staatsverständnis der Organisation, nach dem ein Staat dann effektiv ist, wenn er „capable, accountable and responsive“ (CAR) – ist. Damit ist gemeint, dass die politische Führung und Regierung eines Staates fähig („capable“ – C) sein müssen, bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Der Staat muss Rechenschaft („accountable“ – A) gegenüber seinen BürgerInnen, der Zivilgesellschaft, sowie dem privaten Sektor beweisen, indem er die Möglichkeit bietet, öffentliche Institutionen genauer Prüfung unterziehen zu lassen. Zudem müssen die öffentlichen Institutionen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung reagieren („responsive“ – R) und deren Rechte aufrechterhalten.²⁶⁴

Wichtig für das Engagement internationaler Geber ist nach DFID, Verständnis dafür zu entwickeln, in welchen langfristigen Prozessen Staaten entstehen und warum sich manche davon als effektiv erweisen, andere aber in Situationen des Konflikts und in

²⁶² Vgl. DFID (2010a), S. 15

²⁶³ Siehe <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm68/6876/6876.pdf> [21. 03. 2011]

²⁶⁴ Vgl. DFID (2010b), S. 13

Fragilität abdriften.²⁶⁵ Vor allem vier Faktoren spielen dabei ineinander (siehe Abbildung 2).

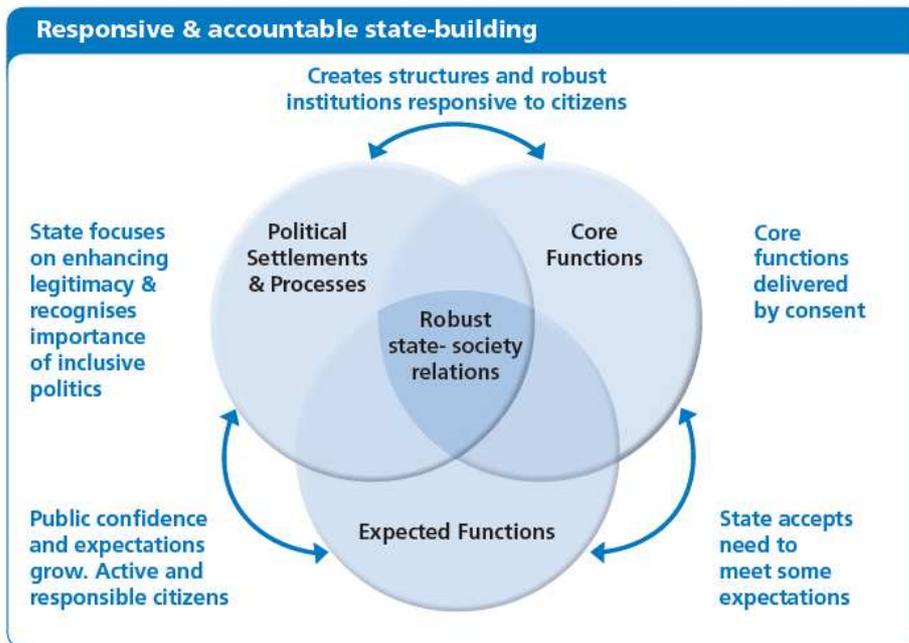


Abbildung 2: Faktoren der Staatsbildung²⁶⁶

Dem integrierten Ansatz, der im Paper präsentiert wird zufolge, genügen state-building Ansätze allein nicht als Werkzeuge in fragilen Situationen. Vielmehr sollte eine Verknüpfung mit peacebuilding Ansätzen stattfinden, was sowohl Chancen als auch Risiken mit sich bringen kann (siehe Kapitel 4.4.).

Nach DFID herrscht im internationalen Engagement eher die Tendenz vor, Konflikt und Fragilität zu „umgehen“. Es ist darum notwendig, einen Richtungswechsel in internationalen Ansätzen herbeizuführen.²⁶⁷ Zu diesem Zweck wird im Paper ein neuer Ansatz präsentiert, der auf vier Zielen basiert (siehe Abbildung 3).

²⁶⁵ Vgl. Ebd.

²⁶⁶ DFID (2010b), S. 13

²⁶⁷ DFID (2010b), S. 6

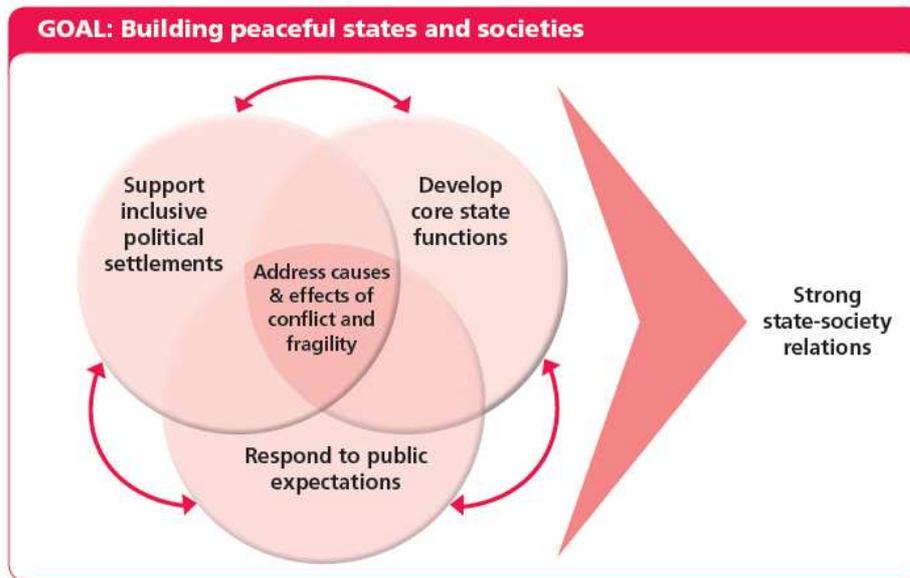


Abbildung 3: Vier Ziele²⁶⁸

Ziel 1 (*Address the causes and effects of conflict and fragility and build conflict resolution mechanisms*) steht im Zentrum des Ansatzes und beinhaltet die Analyse des Kontexts und die Bewertung von Prioritäten innerhalb der anderen drei Ziele.²⁶⁹

Nach Ziel 2 (*Support inclusive political settlements and processes*) sollten, inklusive „political settlements“²⁷⁰ (in dieser Arbeit übersetzt mit „politischer Vereinbarung“) unterstützt werden, indem die Anreize und Interessen der Eliten verstanden werden, und es wird identifiziert, wie unterschiedliche AkteureInnen ermächtigt werden können, eine breitere Vereinbarung zu schaffen. Ziel 3 (*Develop core state functions*) umfasst die Festlegung der wichtigsten staatlichen Funktionen (Sicherheit, Recht und Justiz, finanzielles und makroökonomisches Management, administrative Kapazität) aber auch Rechenschaftspflicht in jeder Funktion, um sicherzustellen, dass Staaten responsiv statt repressiv auf die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung reagieren. Ziel 4 (*Respond to public expectations*) fokussiert die Schaffung effektiver Staaten, die die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung erfüllen müssen, um als legitim und stabil angesehen werden zu können. Internationale Akteure sollten aber beachten, dass die

²⁶⁸ DFID (2010b), S. 17

²⁶⁹ Vgl. Ebd.

²⁷⁰ Nach Rocha Menocal, (2009), S. 2 ist ein „political settlement“: „[...] the expression of a common understanding, usually forged among elites, about how political power is to be organised and how the relationship between state and society is to be articulated.“ Political settlements beinhalten zudem aber nicht nur die formellen, sondern auch informellen und oftmals unartikulierten politischen Arrangements eines politischen Systems.

Erwartungen unterschiedlicher Teile der Bevölkerung voneinander abweichen können. Politische Vereinbarungen agieren manchmal ausschließend, wenn sie Erwartungen einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe nicht erfüllen.²⁷¹

Wie Abbildung 3 zeigt, ist das Hauptziel des Ansatzes, eine starke Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft zu schaffen, denn „[s]trong state-society relations are critical to building effective, legitimate states and durable, positive peace.“²⁷² „State-society relations“ werden von DFID folgendermaßen definiert:

„State-society relations are interactions between state institutions and societal groups to negotiate how public authority is exercised and how it can be influenced by people. State-society relations can be peaceful or contested (and at any times, violent). They are focused on issues such as defining the mutual rights and obligations of state and society, negotiating how public resources should be allocated and establishing different modes of representation and accountability.“²⁷³

In den meisten fragilen und von Konflikt betroffenen Staaten sind häufig eher Patronage und mangelnde Rechenschaftspflicht an der Tagesordnung. Eine Verbesserung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft verlangt darum, die Zusammenarbeit der Geber mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.²⁷⁴

Den vier oben beschriebenen Zielen liegen sechs operationale Implikationen zugrunde²⁷⁵, die auch als Prinzipien verstanden werden können:

- 1) **“Recognise that politics are central to our work in conflict-affected and fragile countries”**: state-building und peacebuilding sind interne politische Prozesse. Es muss beachtet werden, dass alle Geber-Aktionen bestimmte Auswirkungen haben.²⁷⁶
- 2) **“Build consensus with our external partners”**: Politische-, Sicherheits- und Entwicklungsprogramme müssen kohärent sein. Wenn es nötig ist (z.B. in

²⁷¹ DFID (2010b), S. 6f.

²⁷² Ebd., S. 7

²⁷³ DFID (2010b), S. 15

²⁷⁴ Vgl. Ebd.

²⁷⁵ DFID (2010b), S. 8f

²⁷⁶ Vgl. Ebd.

sehr unsicheren Situationen) müssen humanitäre und stabilisierende Programme verknüpft werden.²⁷⁷

- 3) **“Analyse the context using the integrated framework...”**: Es ist notwendig, dass internationale Akteure eine fundierte politische- und Konfliktanalyse vornehmen. Es könnte sonst passieren, dass mehr Schaden angerichtet, als gute Arbeit geleistet wird. Die wesentliche Herausforderung besteht darin, die Analyseergebnisse in praktische Entscheidungen umzuwandeln.²⁷⁸
- 4) **“...leading to different priorities and choices”**: “Applying the framework is not easy, but it is an opportunity to re-focus strategy and ensure we ‘do no harm’.”²⁷⁹ Am wichtigsten sei, den Ansatz zu verwenden, um die richtigen Prioritäten setzen zu können.²⁸⁰
- 5) **“Engage at the interface between state and society”**: Ein bottom-up Ansatz, der sich auch an nicht-staatliche AkteurInnen sowie die Gemeindeebene richtet, ist eine Voraussetzung, um friedliche Staaten und Gesellschaften zu bilden. Es könnte sein, dass die informellen Institutionen mit dem Staat konkurrieren, sie können aber auch als eine Art „*Brücke*“ zwischen Staat und Gesellschaft fungieren. Praktisch bedeutet das:
 - a. die Verbindungen zwischen traditionellen Autoritäten und lokalen Regierungsstrukturen zu stärken
 - b. die Zivilgesellschaft zu ermutigen, sich mit dem Staat auseinanderzusetzen, um dessen Rechenschaftspflicht aufrechtzuerhalten
 - c. Entwicklungsprogramme auf Gemeindeebene durchzuführen, die finanzielle Mittel auf lokaler Ebene bereitstellen, und währenddessen die lokale Regierungskapazität stärken²⁸¹
- 6) **„Adapt delivery mechanisms“**: Die Arbeit in fragilen Situationen erfordert höheren Einsatz hinsichtlich der Personalplanung, der Entscheidungen über

²⁷⁷ Vgl. DFID (2010), S. 8

²⁷⁸ Vgl. Ebd.

²⁷⁹ Ebd., S. 8

²⁸⁰ Vgl. DFID (2010b), S. 8f.

²⁸¹ Vgl. Ebd.

die richtigen *aid-instruments*, eines schlüssigen Ansatzes des Risiko-Managements, sowie einer Anpassung der Rahmenkonzepte.²⁸²

²⁸² Vgl. DFID (2010b), S. 9

5. Fallbeispiel Kosovo/Kosova – politisch-historische Analyse zur Staatlichkeit

„Despite their injections of huge diplomatic, security, financial and human resources into Kosovo over the past decade, it appears that the international community has not managed to support a process of laying the foundation of a strong state and a peaceful society.“²⁸³

Wie das Zitat von Lucia Montanaro (2009), Senior Advisor „EU Affairs within International Alert’s Peacebuilding Issues Programme“ zeigt, konnte das bisherige internationale Engagement im Kosovo/a bislang noch nicht die Grundlagen für einen starken Staat und eine friedliche Gesellschaft legen. Aufgrund ungelöster Schwierigkeiten und bisher zum Teil nur mäßiger Erfolge der internationalen Gemeinschaft, ist eine Auseinandersetzung mit den spezifischen Problemlagen und Quellen staatlicher Fragilität Kosovos/as spannend. Besonders wenn es um die Verknüpfung von state- und peacebuilding-Ansätzen geht, beinhaltet dieses Fallbeispiel wichtige Aspekte. Die Diskussion und Analyse des Fallbeispiels in diesem Kapitel bildet die Grundvoraussetzung für die Darstellung und Interpretation der ExpertInneninterviews im nächsten, empirischen Teil der Arbeit, sowie für die Skizzierung der Geberstrategie.

Bevor im Folgenden zwei politisch-historische Abrisse gemacht und zwei wichtige Fragen geklärt werden, wird kurz auf geografische und demografische Daten eingegangen. Abbildung 4 zeigt eine Karte Kosovos/as.

Mit einer Fläche von 10.877km² ist das Gesamtgebiet des Kosovo/a ein wenig kleiner als das österreichische Bundesland Tirol. Die Gesamtbevölkerung wurde im Juli 2010 auf 1.815.048 EinwohnerInnen geschätzt. Die Schätzungen über diese Zahl variieren aber zwischen 1,7 und 2,4 Millionen Menschen, denn aufgrund eines Boykotts der letzten in Ex-Jugoslawien durchgeführten Volkszählung von 1991, sowie der hohen Fluktuation der Bevölkerung vor nach und während dem Krieg 1999, können EinwohnerInnenzahl und ethnische Zusammensetzung nicht exakt

²⁸³ Montanaro (2009), S. 14

angegeben werden. Mit einem Durchschnittsalter von 26,3 Jahren ist die kosovarische Gesellschaft eine der jüngsten Gesellschaften innerhalb Europas.²⁸⁴

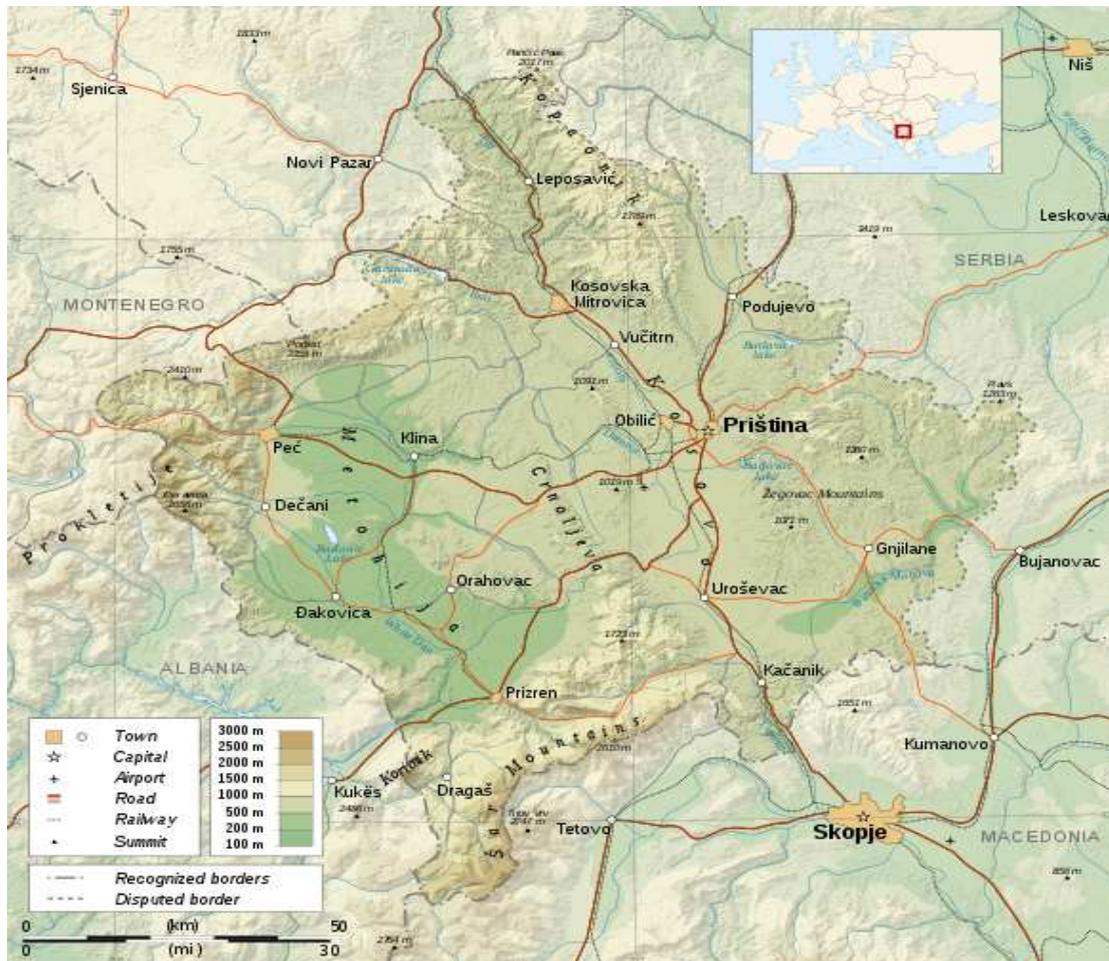


Abbildung 4: Kosovo/Kosova²⁸⁵

Laut World Factbook der CIA setzt sich die Bevölkerung zurzeit aus 88% AlbanerInnen, 7% SerblInnen und 5% anderer Gruppen (BosnierInnen, Gorani, Roma, Ashkali und anderen Minderheiten) zusammen.²⁸⁶

²⁸⁴ Vgl. Kramer/Džihic (2006), S. 11ff.

²⁸⁵ http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kosovo_map-en.svg?uselang=de [02. 03. 2011]

²⁸⁶ Vgl. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html> [15. 08. 2010] und Kramer/ Džihic (2006), S. 11ff.

5.1. Politisch-historischer-Abriss I – Bedeutende geschichtliche Ereignisse vor dem Krieg 1999

Um den Kosovo/a-Konflikt und die Schwierigkeiten bei der Bildung eines effektiven Staates zu verstehen, müssen zentrale Ereignisse in der Geschichte beleuchtet werden. Eine Überstrapazierung der Geschichte, die häufig in Analysen des Konflikts vorzufinden ist, soll aber vermieden werden. Dennoch müssen meiner Ansicht nach folgende Fragen vorab geklärt werden, um den Konflikt und die Schwierigkeiten hinsichtlich der Staatsbildung verstehen zu können:

- War die ethno-religiöse Zugehörigkeit schon immer ein zentraler Faktor im Kosovo/a-Konflikt?
- Wo liegen die Wurzeln der Konflikte um das kosovarische Territorium?

Petritsch und Pichler (2005) beschreiben, dass in der Literatur um den Konflikt im Kosovo/a häufig behauptet wird, dass die Ursachen der Auseinandersetzungen zwischen SerbInnen und AlbanerInnen tief in deren Geschichte verwurzelt wären. In Beschreibungen der Region sei öfters zu lesen, dass sie von unüberwindbaren kulturellen, ethnischen sowie sprachlichen „Gräben“ durchzogen sei. SerbInnen und AlbanerInnen würden in völlig abgetrennten Welten leben in denen es so gut wie keine Berührungspunkte oder Überschneidungen gibt.²⁸⁷ Oft wird angenommen, dass „[d]ie Ereignisse, die letztlich zum Ausbruch von Gewalt geführt haben, [...] das Ergebnis einer über die Jahrhunderte akkumulierten Rivalität, die sich irgendwann scheinbar zwangsläufig in einer kriegerischen Auseinandersetzung entladen musste“²⁸⁸ sind.

Der Konflikt der 1990er Jahre wurzelt jedoch vor allem in den Geschehnissen des späten 19. und 20. Jahrhunderts. So ist die Theorie einer Erbfeindschaft zwischen SerbInnen und AlbanerInnen hauptsächlich ein Produkt von nationalgeschichtlichen Konstruktionen aus dieser Zeit.²⁸⁹

²⁸⁷ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 63

²⁸⁸ Petritsch/Pichler (2005), S. 63

²⁸⁹ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 63 und Ukelli (2008), S. 30

Die Gründe für die Ausprägung des Gedankens einer ewigen Rivalität und Unvereinbarkeit beider Kulturen liegen hauptsächlich im 19. Jahrhundert. Zu dieser Zeit bezogen die rivalisierenden Nationalbewegungen ihre Positionen im Kampf um das Erbe des Osmanischen Reiches in Europa.²⁹⁰ Petritsch und Pichler beschreiben: „[d]ie politischen Wirren, die Unruhen und zahlreichen bewaffneten Auseinandersetzungen im Zuge des Niedergangs des Osmanischen Reiches spielten bei der Konstruktion ethno-religiöser Feindbilder eine bedeutende Rolle.“²⁹¹

Die ethno-religiöse Zugehörigkeit wurde also erst während der Auseinandersetzungen um die Aufteilung des Osmanischen Reiches innerhalb Südosteuropas zu einer zentralen politischen Kategorie.²⁹² Im Zuge der Aufteilung des Osmanischen Reiches wurde angestrebt, möglichst große, ethnisch homogene Räume zu schaffen. Dies war allerdings problematisch, da das osmanische Territorium gerade dadurch gekennzeichnet war, von einer ethnischen, konfessionellen und kulturellen Vielfalt geprägt zu sein. Zudem war die Idee des Konzepts einer Nation unter der vorwiegend bäuerlichen Bevölkerung noch kaum vorstellbar. Die jungen Nationalstaaten wandten in Folge dessen repressive Methoden (etwa Zwangsbekehrungen, Umsiedelungen oder Vertreibungen) an, um ein genormtes Nationalbewusstsein zu schaffen. Besonders Gruppen, denen bestimmte kulturelle Merkmale zugesprochen wurden, waren von den Maßnahmen besonders betroffen.²⁹³

Konflikte um das kosovarische Territorium brachen in der Geschichte immer wieder aus. Für AlbanerInnen war Kosovo/a ein traditionelles Siedlungsgebiet.²⁹⁴ Rund fünfhundert Jahre lang befand es sich unter türkischer Besatzung, danach fiel die Provinz (auch *Vilayet* – türkische Bezeichnung für Provinz) an Serbien. Weite Teile des damaligen Territoriums wurden nach dem Berliner Kongress 1878 Serbien zugesprochen. Bereits drei Tage vor dem Berliner Kongress wurde die erste albanische Nationalbewegung in Prizren (im Süden des Kosovo/a) – die Liga von Prizren (*Lidhja Shqiptare e Prizrenit*, siehe Abbildung 2) gegründet, welche in den folgenden Jahren gegen die geplante Einverleibung des albanisch besiedelten

²⁹⁰ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 64

²⁹¹ Ebd.

²⁹² Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 65

²⁹³ Vgl. Ebd.

²⁹⁴ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 66

Territoriums durch Serbien und Montenegro kämpfte.²⁹⁵ 1912 wurde die Provinz durch Serbien erobert. Zu dieser Zeit waren 75% der Bevölkerung AlbanerInnen. Nach dem Ende der Balkankriege 1912 – 1913 wurde Kosovo/a trotz Bemühungen der Liga von Prizren zwischen Serbien und Montenegro aufgeteilt.²⁹⁶



Abbildung 5: Gründungsort der Liga von Prizren, eigene Aufnahme

Während des Fortbestehens des Osmanischen Reiches traten die AlbanerInnen noch nicht für eine Abspaltung des Kosovo/a ein, man forderte lediglich das Recht nach Autonomie innerhalb des Reiches. Als sich allerdings nach und nach herauskristallisierte, dass das Osmanische Reich zerfallen würde und die Ansprüche der orthodoxen Nachbarländer zunehmend aggressiver wurden, wurde von albanischer Seite her auf die Gründung eines eigenen Staates gesetzt. Einer solchen Forderung wurde aber weder von Seiten der europäischen Großmächte, die die AlbanerInnen aufgrund ihrer muslimischen Religionszugehörigkeit als TürklInnen betrachteten, noch von Seiten der orthodoxen Nachbarstaaten nachgegeben. Letztere billigten den AlbanerInnen keinen eigenständigen Nationalstaat zu, sondern forderten die Aufteilung des albanischen Siedlungsgebiets zwischen Griechenland, Serbien und Montenegro. Dennoch kam es zur Gründung eines albanischen Staates,

²⁹⁵ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 66

²⁹⁶ Vgl. Ukelli (2008), S. 30

was möglicherweise auf die Interessen Österreich-Ungarns und Italiens zurückgeht. Diese versuchten damals einen Adria-Zugang Serbiens zu verhindern. Russland hingegen wandte sich gegen die Gründung eines albanischen Staates, da es die Interessen Serbiens und Montenegros vertrat.²⁹⁷

„Sowohl für Serben und Serbinnen als auch für Albaner und Albanerinnen wurde Kosovo zu einem Zentrum ihrer sich formierenden nationalen Identität.“²⁹⁸ Aufgrund dieser besonderen Bedeutung für beide Seiten drohten Konflikte. Besonders für national gestimmte SerblInnen ist Kosovo/a „heiliges“ Land. Viele orthodoxe Kirchen und Klöster, die den ehemaligen Glanz des mittelalterlichen serbischen Königreichs verkörpern, befinden sich hier. Ein legendenumwobenes Gebiet stellt vor allem das „Amselfeld“ (das heutige Gebiet des Kosovo Polje) dar. Hier wurde 1389 jene „Schicksalsschlacht“ gegen die osmanischen Eroberer geschlagen, die nach nationalistischer serbischer Historiographie das Ende „ihres“ Reiches besiegelte.²⁹⁹ In dieser Schlacht fielen der Heerführer der islamischen „Glaubenskrieger“ sowie jener der christlichen Allianz. Laut osmanischer Geschichtsschreibung wäre der Tod Sultan Murads des Ersten als „Meuchelmord“ anzusehen, der von einer Gruppe serbischer Soldaten verübt wurde. Diese hätten vorgegeben, zum islamischen Glauben konvertieren zu wollen, was aber nur ein hinterlistiger Trick gewesen wäre. Hingegen beschreiben serbische Chronisten, der Märtyrer Miloš Obilić hätte den gefürchteten Feind im Kampf besiegt, indem er den türkischen Herrscher in dessen Zelt überfiel und tötete.³⁰⁰

Die Schlacht am Amselfeld leitete aus serbischer Perspektive die „Unterjochung“ unter die Osmanen ein. Um die Ereignisse bildete sich eine reiche Erinnerungskultur, die im 19. Jahrhundert zum ideologischen Kern der serbischen Identität geformt wurde. Problematisch daran ist vor allem, dass den AlbanerInnen erhebliche Mitschuld am „türkischen Joch“ zugesprochen wird – sie seien doch nur zum Islam konvertiert, um sich mit den Osmanen zu verbünden und in Folge das heilige serbische Land zu besetzen – so der Vorwurf. Durch die hohe politische Aufladung

²⁹⁷ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 65f.

²⁹⁸ Petritsch/Pichler (2005), S. 65

²⁹⁹ Vgl. Ebd

³⁰⁰ Vgl. Ferenc Majoros/Bernd Rill (2000), S. 118 zitiert nach Hofbauer, 2008, S. 15

und Ideologisierung dieses Ereignisses wurde die Eroberung des Kosovos/as 1912 lediglich als Wiedergutmachung historischen Unrechts gesehen.³⁰¹

Während des ersten Weltkriegs wurde Kosovo/a praktisch zweigeteilt – ein Teil wurde zur Besatzungszone Österreichs, der andere Teil zu jener Bulgariens. Nach dem Krieg fiel die Provinz unter serbische Herrschaft und das Territorium wurde Teil des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen, das 1918 gegründet wurde. Albanische Widerstandsbewegungen propagierten infolge den Anschluss an Albanien, doch die Gruppierungen waren der serbischen Macht unterlegen. In der Zwischenkriegszeit versuchte Serbien Kosovo/a mit SerblInnen und MontenegrinerInnen zu besiedeln, denn man wollte wieder ein „Gleichgewicht“ der Bevölkerungsteile herstellen. Albanische Bevölkerungsteile wurden assimiliert oder vertrieben.³⁰² Nach der Rückeroberung Kosovos/a durch Serbien war das oberste Ziel eine „Reserbisierung“ der Provinz und der Versuch einer Durchsetzung eines einheitlichen Nationalbewusstseins. Da die Serbisierungsmaßnahmen aber nicht schnell genug den gewünschten Erfolg brachten, überlegte man in Belgrad die Lösung des „Albanerproblems“ radikaler voranzutreiben. Der Druck auf die albanische Bevölkerung sollte nun erhöht werden, damit diese sich gezwungen sähe, das Land „freiwillig“ zu verlassen. Zusätzlich sollten große Umsiedelungen in die Türkei und Albanien stattfinden. Der Plan und dessen radikale Maßnahmen wurden allerdings nicht umgesetzt, da der zweite Weltkrieg ausbrach und Jugoslawien vor maroden Staatsfinanzen stand.³⁰³

Zu Beginn des zweiten Weltkrieges besetzte Italien Albanien, es wurde zu dessen Protektorat, dem auch der westliche Teil Kosovos/as einverleibt wurde. 1944 wurde Jugoslawien durch Titos Partisanen befreit, kurz darauf folgte die Gründung der Bundesrepublik Jugoslawien. Am Anfang bestand sie aus insgesamt sechs Republiken, welchen Kosovo/a angeschlossen wurde. Die kosovarische Bevölkerung lehnte diesen Anschluss jedoch ab, Widerstandsversuche blieben aber erfolglos und wurden blutig niedergeschlagen. Trotz des Versprechens in der BR Jugoslawiens den AlbanerInnen Gleichstellung und weitere Rechte zu gewähren, sah die reale

³⁰¹ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 67

³⁰² Vgl. Ukelli (2008), S. 31

³⁰³ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 67;70

Politik anders aus. Mithilfe des damaligen Innenministers Rankovic fand ohne Titos Wissen eine repressive Politik statt, die erst ab 1963 gelockert wurde. In diesem Jahr wurde das kosovarische Territorium zur Provinz, die albanische Sprache, Zeitungen und albanischer Unterricht wurden erlaubt. Gegen Ende der 1960er Jahre wurde der Kurs Jugoslawiens durch Tito in Bezug auf Kosovo/a geändert. Nach und nach kam es zu einer Integration kosovarischer AlbanerInnen in die bis dahin überproportional von SerblInnen besetzten Institutionen. Diese Maßnahme brachte eine wesentliche Verbesserung der Situation der AlbanerInnen. Sie erhielten mehr Rechte und Freiheiten innerhalb der Provinz. Nach und nach bildete sich eine kosovo-albanische Elite heraus und 1974 kam es sogar zur erweiterten Autonomie der Provinz. Kosovo/a war nun *de jure* eine von zwei Provinzen Serbiens, *de facto* wurde sie aber sogar den Republiken gleichgestellt.³⁰⁴

Durch die Politik der Integration die Tito im Kosovo/a verfolgte, konnte die kosovo/a-albanische Bevölkerung maßgeblich profitieren. Sie konnte nun am gesellschaftlichen Leben teilhaben und war in fast allen wichtigen politischen und wirtschaftlichen Gremien vertreten. Dennoch bildeten sich gerade in dieser Zeit nationalistische Gruppierungen heraus, die abermals den Anschluss an Albanien propagierten. Sie blieben jedoch die Minderheit und hatten kaum Einfluss auf den Großteil der kosovo/a-albanischen Bevölkerung.³⁰⁵

Am 4. Mai 1980 stirbt Tito. Mit seinem Tod finden auch die positiven Entwicklungen im Kosovo/a ihr Ende. Bereits im März 1981 kommt es zu Unruhen, die sich vorerst nur in harmlosen StudentInnenprotesten auszudrücken schienen.³⁰⁶ Ausschlaggebend für die Proteste waren vor allem die schlechten Bedingungen an der Universität in Priština/Prishtinë. Sie zählte zu diesem Zeitpunkt etwa 20.000 Studierende, womit die universitäre Infrastruktur völlig überlastet war. Nicht nur überbelegte Unterkünfte und überfüllte Hörsäle gaben Anlass zu Ärger, sondern auch die mangelnde Aussicht auf Arbeitsplätze für Studierende. Kosovo/a galt bereits in den frühen 1980er Jahren als das „Armenhaus Jugoslawiens“. Die Zahl der Studierenden war unter anderem deshalb so hoch, weil es vor allem für Jugendliche

³⁰⁴ Vgl. Ukelli (2008), S. 31

³⁰⁵ Vgl. ebd., S. 31f.

³⁰⁶ Vgl. Ukelli (2008), S. 32

keine Arbeitsplätze gab.³⁰⁷ Die Proteste eskalierten schließlich, bedeutend für die Verschärfung der Situation war, dass viele der StudentInnen der geisteswissenschaftlichen Fakultät angehörten, an welcher in bestimmtem Ausmaß auch eine „Vermittlung“ nationalen Gedankenguts stattfand. Somit war „[d]ie Unzufriedenheit, und damit auch das Potential zum Protest [...] gerade unter dieser jungen Schicht von Studierenden besonders ausgeprägt.“³⁰⁸ Zu Beginn des Protests forderten die StudentInnen vor allem die soziale Besserstellung und höhere finanzielle Mittel für die Universität, bald wurden aber Parolen wie „wir sind keine Jugoslawen!“ und „Kosovo den Kosovaren!“ laut.³⁰⁹ Als die StudentInnenproteste schließlich in politisch motivierten Demonstrationen endeten, waren Partei und Staatsführung überfordert und reagierten ausschließlich mit Härte.³¹⁰ Nach drei Wochen brach der Aufstand schließlich durch die staatliche Repression zusammen. Anfang April 1981 wurde dennoch der Ausnahmezustand über den Kosovo/a verhängt, der in Folge bis zur NATO-Intervention im Jahr 1999 immer wieder ausgerufen wurde. Die StudentInnenproteste können laut Hofbauer (2008) zudem als Anfang einer lang andauernden und zunehmenden gewalttätigen Auseinandersetzung zwischen Kosovo/a-AlbanerInnen und der Staatsmacht gesehen werden.³¹¹

Im Herbst 1988 kam es erneut zu Aufständen, die vor allem die Bergwerkskumpel aus den Minen in Trepča anführten. Sie protestierten gegen die Absetzung Azem Vlassis, dem kosovo/a-albanischen Chef der kommunistischen Partei und dessen Stellvertreterin Kaqusha Jashari, die man von Belgrad aus veranlasst hatte. Die Kumpel marschierten nach Priština/Prishtinë, wo sich ihnen weitere Protestierende anschlossen. Die Aufstände dauerten drei Tage lang und erreichten ihren Höhepunkt am 19. November 1988, an dem insgesamt 250.000 Menschen demonstriert haben sollen. Wie bereits beschrieben waren die Forderungen zu Beginn der Proteste 1981 vor allem sozialer Natur, durch die Absetzung der beiden kosovarischen KP-PolitikerInnen kam es nun aber zu einer nationalen Wende. Bald schon forderte man nicht mehr nur eine kosovarische Republik, sondern sogar die Loslösung von der jugoslawischen Föderation. Die soziale Epoche, die Tito eingeleitet hatte war nun zu

³⁰⁷ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 81f.

³⁰⁸ Ebd., S. 82

³⁰⁹ Hofbauer (2008), S.64

³¹⁰ Vgl. Ukelli (2008), S. 32

³¹¹ Vgl. Hofbauer (2008), S. 64

Ende. Sie wurde durch die gesellschaftliche Ethnisierung zerschlagen, denn man fühlte sich nun nicht mehr als ArbeiterIn, BäuerIn oder StudentIn, oder zumindest noch JugoslawIn.³¹² Die Aufstände taten ihr Übriges zu einer nachhaltigen Verschlechterung der interethnischen Beziehungen. Ab diesem Zeitpunkt rückte der *ethnische Charakter* ins Zentrum des Konflikts und das Misstrauen unter SerbInnen und AlbanerInnen wuchs. Man suchte nicht mehr nach gemeinsamen Lösungen und einem Ausweg aus der misslichen Lage, sondern die Verantwortung für die schlechte Situation wurde ab sofort der jeweils anderen Gruppe zugeschrieben.³¹³

Nach und nach bahnte sich der Zerfall Jugoslawiens an. Die immer wiederkehrende Ausrufung des Ausnahmezustands war wohl eines der deutlichsten Zeichen für die politische Krise der Föderation, die sich bereits ab Mitte der 1980er Jahre anbahnte. Der Hauptfaktor für die kosovarische Rebellion war eine tiefe ökonomische Krise, die zu einem Vertrauensverlust in die soziale Kompetenz der jugoslawischen Elite führte.³¹⁴ Die regionalen Differenzen und unterschiedlichen Ausprägungen der Krise waren enorm. Kosovo/a war, wie bereits beschrieben, die ärmste Region innerhalb der jugoslawischen Föderation. Ohne eine regionalpolitische Umverteilung aus den reicheren Republiken hätte sie nicht überleben können.³¹⁵ Die Versuche regionale Unterschiede durch Ausgleichszahlungen ökonomisch stärkerer Regionen (etwa Serbien, Slowenien und Kroatien) zu kompensieren, führten aber vor allem im Kosovo/a, auch in Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina, eher zu einer Konservierung des niedrigen Wirtschaftsniveaus und zu einem Gefühl der Benachteiligung.³¹⁶

Bereits im Mai 1986 war Slobodan Milošević zum Vorsitzenden des Bundes der Kommunisten gewählt worden. Nach seinem Machtaufstieg wurde in Serbien ein radikal nationaler Kurs eingeschlagen.³¹⁷ Milošević's Image als „Verteidiger und Beschützer“ der serbischen Nation wurde mit dem des politischen und ökonomischen Reformers verbunden, die Ereignisse im Kosovo/a bildeten den perfekten Rahmen dafür. 1987 reiste Milošević in die Provinz, wo er von serbischen

³¹² Vgl. Hofbauer (2008), S. 64f.

³¹³ Vgl. Ebd., S. 82;84

³¹⁴ Vgl. Hofbauer (2008), S. 66

³¹⁵ Vgl. Ebd., S. 70f.

³¹⁶ Vgl. Plietsch (2007), S. 56

³¹⁷ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 93

ParteifunktionärInnen empfangen wurde. Bei seinem Besuch bekam er sofort die Proteste aufgebracht serbischer BürgerInnen über die schlechten und schwierigen Lebensbedingungen zu spüren.³¹⁸ Milošević trat vor die aufgebrachten BürgerInnen und hielt eine Rede, deren medienwirksame Inszenierung in der Folge zu seinem Karriereaufstieg beitrug. Mit den Worten: „Jede Nation hat eine Liebe, die auf Ewigkeiten ihr Herz erwärmt. Für Serbien ist das Kosovo“³¹⁹ konnte er die serbische Bevölkerung Kosovos/as auf seine Seite bringen und in Folge ein offen nationalistisches Programm innerhalb des Parteiapparates durchsetzen. Obwohl Miloševićs Programmatik noch „gesamtjugoslawische Züge“ trug, schienen bereits großserbisch-hegemoniale Aspirationen durch.³²⁰ Ende März 1989 verabschiedete das Parlament in Belgrad eine Verfassungsänderung, die am 28. September in Kraft treten sollte. Diese Änderung beschnitt den autonomen Spielraum der kosovarischen Legislative innerhalb Serbiens erheblich.³²¹

Albanisch-nationale Kräfte sahen den Schritt als Rechtfertigung für die Verschärfung ihres Widerstands. Als das serbische Regime zunehmend die volle Kontrolle über das Tagesgeschehen im gesamten Kosovo/a erlangte, erklärten albanische Vertreter des aufgelösten kosovarischen Parlaments die Provinz zur Republik und verabschiedeten eine neue Verfassung. Anfang 1990 erklärten sie die Unabhängigkeit der Provinz. Angeführt wurde der Widerstand von der demokratischen Liga Kosovos/as – LDK (Lidhja Demokratike e Kosovës), die der Schriftsteller Ibrahim Rugova gründete.³²²

Man sprach sich für gewaltfreien Widerstand aus und unternahm Versuche, die Kosovo/a-Frage zu internationalisieren. Die Reaktion des serbischen Parlaments war ein Verbot der Arbeit des kosovarischen Parlaments, sowie dessen gewaltsame Auflösung. Dieser Schritt führte dazu, dass man von albanischer Seite her nun nicht mehr über formelle, sondern informelle Strukturen arbeitete. Angeführt von der LDK formierten die AlbanerInnen einen eigenen informellen Staatsapparat, der völlig losgelöst von serbischen Institutionen arbeitete. Letztere wurden von den kosovarischen AlbanerInnen boykottiert. Der albanische „Schattenstaat“, der vorerst

³¹⁸ Vgl. Ebd.

³¹⁹ <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm> [09. 12. 2010], vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 93

³²⁰ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 94

³²¹ Vgl. Hofbauer (2008), S. 81

³²² Vgl. Ukelli (2007), S. 33 und Hofbauer, 2008, S. 82

aber noch innerhalb Jugoslawiens existieren sollte,³²³ verfügte über ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung, sowie ein einigermaßen funktionierendes Gesundheits- und Bildungssystem. Sogar eine Nachrichtenorganisation im Ausland wurde geschaffen. Finanziert wurde der Schattenstaat über einen ausländischen Fonds, in den kosovo-albanische MigrantInnen etwa drei Prozent ihres Einkommens einzahlten. Die Parallelstrukturen existierten und funktionierten bis zur NATO-Intervention im Jahr 1999.³²⁴

Obwohl man von serbischer Seite die kosovarische „Machtanmaßung“ als illegal betrachtete, ließ man die LDK über Jahre gewähren. Die serbische Repression war eher subtil, verdeutlichte sich aber zunehmend. So verdrängte man AlbanerInnen mehr und mehr aus öffentlichen Stellen, im Gegenzug wurden SerbInnen überall dort von AlbanerInnen bedroht, wo sie der Parallelgesellschaft im Weg standen. Letztere wäre, wie bereits kurz erwähnt, nicht ohne Hilfe aus dem Ausland überlebensfähig gewesen. Es war die kosovarische Diaspora, vor allem in Deutschland, Österreich und der Schweiz, die die informellen Strukturen am Leben hielt. Hier waren sogar so genannte „Steuereintreiber“ unterwegs, die von ihren Landsmännern regelmäßig einen Obolus einforderten, der in Österreich „Solidaritätsgroschen“ und in Deutschland (vor allem in Berlin) „Freiheitsgroschen“ genannt wurde.³²⁵

Mitte der 1990er Jahre kam es nach und nach zu einer Militarisierung des Widerstands der AlbanerInnen. Die Geburtsstunde kosovarischer Befreiungsarmee, der UÇK (Ushtria Çlirimtare e Kosovës) schlug 1996. In diesem Jahr wurden die ersten Polizeistationen von der kosovarischen Befreiungsarmee überfallen. Zu den Kämpfern frühester Stunde zählten vor allem die Brüder Jashari. Ziel der UÇK-Angriffe waren nicht nur serbische Einrichtungen, sondern auch AlbanerInnen, die mit Belgrad kooperierten. Das Jahr 1997 kann nach Hofbauer als „Wendepunkt in der jüngsten Geschichte“ des Kosovo/a betrachtet werden. Mit Hilfe Albaniens gelang es der UÇK sich mit schwerem militärischem Gerät zu bewaffnen und ganze Regionen unter ihre Kontrolle zu bringen. Durch den Zerfall Albaniens wurden immer mehr Waffen aus Kasernen erbeutet, was zu einer raschen Veränderung und

³²³ Hofbauer (2008), S; 82

³²⁴ Vgl. Ukelli (2007), S. 33

³²⁵ Vgl. Hofbauer (2008), S. 82f.

Verschärfung der militärischen Situation führte. Mitte 1998 kontrollierte die UÇK bereits 40% des gesamten kosovarischen Territoriums. Im März 1998 wurde ein jugoslawisches Militärflugzeug abgeschossen, die Antwort aus Belgrad kam rasch und traf die UÇK, vor allem die Familie Jashari sehr hart. In einer Großrazzia der serbischen Armee und Sonderpolizei wurden über 40 Mitglieder der Familie, darunter auch Kinder, getötet.³²⁶

Adem Jashari, das Oberhaupt der Familie, kam ebenfalls ums Leben. Er gilt im Kosovo/a als Held, dessen Bilder und Denkmäler ich während meines Aufenthalts im Kosovo/a sehr oft zu sehen bekam. Die zerschossenen und zerbombten Häuser der Familie Jashari wurden als Gedenkstätte im Originalzustand erhalten (siehe Abbildungen 5-6). Die Gräber der Familie werden streng bewacht und sind, wie mir bei einer Führung erklärt wurde, Jahr für Jahr Ziel für tausende BesucherInnen. Man plant zudem den Bau eines Museums nahe der Häuser.



Abbildung 6: Adem Jashari, Abbildung 7: Jashari-Haus nach Angriff 1998, eigene Aufnahmen

Der Kampf zwischen UÇK und serbischer Sonderpolizei wurde zunehmend aggressiver. Es war ein asymmetrischer Kampf, da die serbische Sonderpolizei mit Armeegeräten ausgerüstet und damit oft überlegen war. Die UÇK rächte sich für die Angriffe an serbischen Zivilisten, im Gegenzug machten die serbischen Einheiten keinen Unterschied mehr zwischen „harten“ und „weichen“ Zielen. Während die Auseinandersetzungen immer brutaler wurden, verstärkten sich die diplomatischen und geheimdienstlichen Bemühungen der USA.³²⁷

³²⁶ Vgl. Hofbauer (2008), S. 84-86

³²⁷ Vgl. Ebd., S. 84-88

Schließlich kam es aber zu einer militärischen Drohung der USA gegen Belgrad. Die Kräfte die sich nun durchsetzten, ließen die USA künftig zu einem engen Verbündeten des albanischen Kosovo/a werden.³²⁸ Am 6. Juli 1998 beschloss man in Washington die Einsetzung einer „Kosovo-Kontaktgruppe“ und stellte Belgrad das Ultimatum, die Truppen der Sonderpolizei abzuziehen. Im Oktober des gleichen Jahres wurde eine Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beschlossen, die den Waffenstillstand, sowie den Rückzug der serbischen Truppen überwachen sollte. Bereits im September 1998 wurden von der NATO militärische Eingriffsdrohungen durch eine „activation warning“ erhoben. Diese bildete ein halbes Jahr später die Grundlage für den NATO-Krieg. Unter Beobachtung der OSZE verließen tatsächlich etwa 15.000 Mann der serbischen Sonderpolizei das kosovarische Territorium, es kam jedoch nicht zu einer wesentlichen Verbesserung der Situation. Hinzu kam, dass von albanischer Seite nie ein Vertrag mit der OSZE unterschrieben wurde, womit man sich nicht gezwungenermaßen an den Waffenstillstand gebunden sah. Von der jugoslawischen Armee geräumte Territorien wurden sofort von der UÇK besetzt, Ende des Jahres 1998 avancierte sie zur führenden Kraft im Kosovo/a.³²⁹

5.2. Politisch-Historischer Abriss II – Vom NATO-Angriff 1999 zu internationaler Präsenz und Engagement im Kosovo/a

Bevor es im März 1999 zur Bombardierung Jugoslawiens durch die NATO kam, unternahm man noch einmal diplomatische Bemühungen. Am 6. Februar 1999 begann die Rambouillet-Konferenz im gleichnamigen Pariser Vorort zu tagen. Sie scheiterte jedoch aufgrund beider Verhandlungsseiten. Bereits am 24. März 1999 erfolgen NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien. Insgesamt ist die Intervention auch heute noch zum Teil heftig umstritten. Debatten finden vor allem hinsichtlich der Legitimität und Legalität statt.³³⁰ Argumentiert wird, dass der Krieg einen Bruch mit dem Völkerrecht darstellte, da er ohne UN-Mandat geführt und gegen die NATO-

³²⁸ Vgl. Ebd.

³²⁹ Vgl. Hofbauer (2008), S. 87-90

³³⁰ Vgl. Ukelli (2008), S. 39. Ukelli führt die Argumente beider Seiten genauer an. Siehe Ukelli, Sami: Ist der Frieden im Kosovo/Kosova von Dauer? Johannes-Kepler-Universität Linz, 2008

Statuten verstieß.³³¹ Es folgte eine enorme humanitäre Katastrophe in der Schätzungen zufolge zum Höhepunkt des Krieges etwa 850.000 KosovarInnen auf der Flucht waren.³³²

Am 9. Juni 1999 wurde von serbischen Generälen und der NATO in Mazedonien ein Friedensabkommen unterzeichnet, das später zur Grundlage der UN-Kosovo-Resolutionen werden sollte. Die jugoslawische Armee, sowie die serbische Sonderpolizei verpflichteten sich darin zum Abzug. Nach dem Abzug der serbischen Armee war die nicht-albanische Bevölkerung des Kosovo/a jedoch ohne Schutz der Rache der UÇK ausgesetzt, was erneut zu tausenden Vertriebenen führte. Schon einen Tag nach dem Friedensabkommen wurde die UN-Sicherheitsratsresolution 1244 verabschiedet, die die interimistische Verwaltung des Kosovo/a durch die UNO festlegte. Ab diesem Zeitpunkt wurde die zivile Verwaltung durch die United Nations Interims Administration Mission in Kosovo (UNMIK) und die militärische Verwaltung durch die „Kosovo-Task-Force“ (KFOR) der NATO übernommen. Mit diesem Schritt wurde Belgrad sowohl de jure als auch de facto der Zugriff auf den Kosovo/a entzogen³³³ und es kam nach und nach zu einem Rückgang der Gewalt.³³⁴ Das sollte auch solange so bleiben, bis eine „[...] einvernehmliche Lösung über einen zukünftigen Status hergestellt würde.“³³⁵ Ab 1999 wurde Kosovo/a faktisch international regiert.³³⁶

In Belgrad waren noch immer Milošević und die sozialistische Partei Serbiens an der Macht. Opposition und Widerstand wurden, während des Krieges abgeschwächt, erneut lauter und stärker, da sie nun internationale Unterstützung fanden. Durch militärische Mittel im Krieg war es nicht gelungen Milošević zu eliminieren, darum versuchte man es nun auf rechtlichem Wege. Vor dem „Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das frühere Jugoslawien“ (ICTY) in Den Haag wurde Milošević unter anderem gegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord angeklagt. Am 1. April 2001 wurde er in einer Nacht und Nebel Aktion

³³¹ Vgl. Hofbauer (2008), S. 99

³³² Vgl. Ebd., S. 99f.

³³³ Vgl. Hofbauer (2008), S. 102ff.

³³⁴ Vgl. Kramer/ Džihic (2006), S. 38

³³⁵ Ebd., S. 104

³³⁶ Vgl. Montanaro (2009), S. 3

verhaftet und nach Den Haag ausgeflogen, etwa fünf Jahre später, am 11. 3. 2006 verstarb er noch in Haft.³³⁷

Bereits ab 2000 normalisierten sich die Lebensbedingungen für die kosovarischen AlbanerInnen. Man begann mit Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Krieg und errichtete infrastrukturelle Grundlagen. Für die BewohnerInnen in den serbischen Enklaven im Kosovo/a, sowie andere Minderheiten, etwa Ashkali, entwickelte sich die Situation allerdings negativer. Die KFOR-Soldaten schafften es zwar durch Checkpoints und Patrouillen Angriffe durch kosovarische Albaner abzuwehren, der Zugang zur grundlegenden Versorgung blieb für die Minderheiten jedoch stark eingeschränkt.³³⁸

Durch die beschriebenen Entwicklungen konnte zu Beginn des internationalen Engagements im Kosovo/a nach Kramer und Džihic (2006) lediglich ein „negativer Frieden (Abwesenheit von direkter Gewalt)“³³⁹ erreicht werden. Bis 2004 kam es nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung des Verhältnisses der albanischen Mehrheits- und serbischen Minderheitsbevölkerung. In dieser Hinsicht muss festgehalten werden, „[...] dass die tiefe Feindseligkeit der albanischen Kosovaren insbesondere gegen die serbische Minderheit nicht von den äußerst leidvollen und traumatischen Erfahrungen von Verfolgung, Vertreibung und Gewalt abzutrennen ist [...]“³⁴⁰ die viele kosovarische AlbanerInnen während des serbischen Gewaltregimes unter Milošević bis 1999 erlitten.³⁴¹

Im März 2004 kam es zu pogromähnlichen Ausschreitungen Angehöriger radikaler Kosovo/a-albanischer Gruppierungen gegen Mitglieder der Minderheitsbevölkerungen.³⁴² Circa 19 Menschen wurden dabei getötet und über 1000 verletzt. Häuser und orthodoxe Kirchen wurden in Brand gesteckt und dadurch zerstört. Ebenso waren Fahrzeuge und Gebäude der UNMIK Ziel der Gewalt.³⁴³

³³⁷ Vgl. Hofbauer (2008), S. 107ff.

³³⁸ Vgl. Kramer/ Džihic (2006), S. 42f.

³³⁹ Ebd., S. 43

³⁴⁰ Kramer/ Džihic (2006), S. 45

³⁴¹ Vgl. Ebd.

³⁴² Vgl. Kramer/ Džihic (2006), S. 225f. und Nietsch (2009), <http://www.bpb.de/themen/FP4DAK,1,0,Kosovo.html> [17. 03. 2011]

³⁴³ Vgl. Nietsch (2009), <http://www.bpb.de/themen/FP4DAK,1,0,Kosovo.html> [17. 03. 2011]

Die interimistische internationale Verwaltung des Kosovo/a führte zwar, bis auf die Beschriebenen Ausschreitungen im März 2004, zu einem deutlichen Rückgang direkter Gewalt zwischen AlbanerInnen und SerblInnen. Jedoch fühlte man sich zusehends auch durch externe Präsenz beherrscht. Im November 2006 machten etwa 10.000 Menschen in Priština/Prishtinë ihrem Unmut Luft und demonstrierten gegen die UNMIK. Organisiert wurde die Demonstration von der Bürgerinitiative „Vetëvendosje“ (Selbstbestimmung)³⁴⁴, deren Parole „Jo Negociata – Vetëvendosje!“³⁴⁵ (keine Verhandlungen – Selbstbestimmung!) nach wie vor häufig an Wänden zu lesen ist.

Anfang Februar 2007 präsentierte der finnische UN-Diplomat Martti Ahtisaari seinen Plan für den zukünftigen Status des Kosovo/a (auch „status proposal“ oder „Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement“), der von Belgrad direkt abgelehnt wurde. Vorgeschlagen wurde eine „überwachte Unabhängigkeit“, denn das Fehlen serbischer Autorität im Kosovo/a seit 1999 ließe laut Ahtisaari keine andere Lösung zu. Die Rolle der Überwachung sollte die EU übernehmen und die UNO damit ablösen. Der Ahtisaari-Plan betonte aber, dass Kosovo/a ein einzigartiger Fall sei und nicht zu einem Präzedenzfall werden könne. Problematisch an den Statusverhandlungen ist vor allem die mangelnde Beteiligung der Öffentlichkeit zu sehen.³⁴⁶

Am 18. Februar 2008 wurde schließlich die Unabhängigkeit ausgerufen was zu einer Verstärkung der politischen und institutionellen Spannungen zwischen Kosovo/a-AlbanerInnen und SerblInnen führte. Während letztere versuchen die Autorität vor allem im nördlichen Mitrovica/Mitrovicë zu verfestigen, versuchen die kosovarischen AlbanerInnen sie abzuwehren.³⁴⁷

Kosovo/a wurde bislang von den zwei ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats China und Russland, sowie fünf der 27 EU-Mitglieder (Spanien, Rumänien, Slowakei, Griechenland und Zypern) nicht anerkannt, insgesamt erkannten bislang (Stand 25.

³⁴⁴ Vgl. Hofbauer (2008), S. 148

³⁴⁵ Für genauere Informationen siehe <http://www.vetevendosje.org/> [14. 03. 2011]

³⁴⁶ Vgl. Hofbauer (2008), S. 204

³⁴⁷ Vgl. Sebastian (2009), S. 1

01. 2011) 73 von 192 Mitgliedsstaaten der UNO den jungen Staat an, der letzte Staat war Katar am 7. Jänner 2011.³⁴⁸

Bevor im letzten Kapitel zur Analyse des Fallbeispiels auf die Staatlichkeit Kosovos/as und aktuellere Ereignisse eingegangen wird, wird nun ein Überblick über internationale Akteure, sowie deren Aufgaben und Ziele gegeben.

5.3. Internationale Akteure im Kosovo/a

5.3.1. Kosovo-Force (KFOR)

Nach der bereits erwähnten Unterzeichnung des Friedensabkommens schlossen die Kosovo Force (KFOR) und die serbisch-jugoslawischen Streitkräfte am 9. Juli 1999 ein „militärisch-technisches-Abkommen“ (military-technical-agreement, MTA), welches den Rahmen für den Rückzug der serbischen Truppen und zugleich die Stationierung der KFOR unter NATO-Führung bildete. Die KFOR errichtete insgesamt vier Kommandozonen (Multinational Task Force, MTF Centre bei Priština/Prishtinë, MTF North bei Mitrovica/ë, Multinational Brigade Southwest in Prizren, sowie MTF East bei Ferizaj/Uroševac), der Sitz des Hauptquartiers wurde in Priština/Prishtinë eingerichtet.³⁴⁹ Mit „Camp Bondsteel“ in Ferizaj/ Uroševac hält die KFOR nach wie vor den größten US-Stützpunkt innerhalb Europas.³⁵⁰

Der KFOR Einsatz fiel vor allem zu Beginn unter die erweiterten peace-keeping-Operationen des Kapitels VII der UN-Charta, die mit „Peace Enforcement“ bezeichnet werden. In dieser Operation wurde die KFOR ermächtigt, Waffengewalt über die Selbstverteidigung hinaus einzusetzen.³⁵¹ Nach dem Krieg sollten die KFOR Truppen das durch den Abzug der serbischen Armee, Justiz und Polizei entstandene Machtvakuum füllen, die oberste Priorität lag dabei auf der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Auch die Leistung von humanitärer Hilfe, vor allem für Binnenlandflüchtlinge, war zu Beginn des Einsatzes eine der Hauptaufgaben. Bis zur Entstehung der UNMIK-Police widmete sich die KFOR der

³⁴⁸ Vgl. <http://www.kosova.org> [24. 01. 2011]

³⁴⁹ Vgl. Ukelli (2008), S. 44f.

³⁵⁰ Hofbauer (2008), S. 231

³⁵¹ Vgl. Ukelli (2008), S. 44f.

Aufgabe, ein sicheres Umfeld zu bewahren, sowie zwischenethnische Konflikte zu vermeiden.³⁵²

Heute (Stand März 2011) sind noch etwa 8.700 KFOR Soldaten aus 32 NATO- und Nicht-NATO-Ländern im Kosovo/a stationiert. Nach der Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar 2008 wurde beschlossen, dass die KFOR auf Basis der UN SRES³⁵³ 1244 solange vor Ort bleiben soll, bis der Sicherheitsrat einen anderen Beschluss fällt. Im Juni 2008 beschloss man zusätzlich neue Aufgaben zu übernehmen. Die KFOR widmet sich nun der Entwicklung professioneller, demokratischer und multiethnischer Sicherheitsstrukturen, kooperiert und assistiert den UN, der EU und anderen internationalen Akteuren.³⁵⁴

5.3.2. United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)

„Die Kosovo-Mission ist sowohl bezüglich der Aufgabenstellung als auch der finanziellen Ausstattung das bisher ambitionierteste und kostenreichste Projekt zur Friedenssicherung und in dem Aufbau demokratischer Strukturen in einer Nachkriegsgesellschaft unter Leitung und Koordination der Vereinten Nationen.“³⁵⁵

Wie das obige Zitat zeigt, ist die UNMIK als UN-Mission in ihrer Form einzigartig.³⁵⁶ Sie ist ein „sui generis“ Fall der internationalen Verwaltung einer Post-Konflikt-Gesellschaft und zählt zur vierten Generation der UN-Friedenssicherung.³⁵⁷ Laut Hofbauer hat es „[...] noch nie in der neueren Geschichte [...] eine solche international getragene externe Verwaltung über ein Territorium gegeben.“³⁵⁸ Einzigartig ist auch die Umsetzung des Prinzips der Zusammenarbeit internationaler Organisationen („interlocking institutions“) durch Koordination der durch einen „Special Representative of the Secretary General“ (SRSG) geleiteten UN-Verwaltung mit NATO/KFOR, OSZE und EU.³⁵⁹

³⁵² Vgl. Ebd., S. 46f.

³⁵³ UN-Sicherheitsratsresolution

³⁵⁴ Vgl. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm [20. 01. 2011]

³⁵⁵ Kramer/ Džihic (2006), S. 223

³⁵⁶ Vgl. Hofbauer, 2008, S. 116

³⁵⁷ Rossbacher (2004) zitiert nach Ukelli, 2008, S. 50

³⁵⁸ Hofbauer (2008), S.

³⁵⁹ Kramer/ Džihic (2006), S. 223

Die UNMIK stellt das „zivile Pendant“³⁶⁰ zur KFOR dar und beruht auf insgesamt vier Säulen („Pillars“), die das ministerielle Gerüst darstellen und gemeinsam das „tragende Dach“ des „Special Representative of the Secretary General“ (SRSG) bilden.³⁶¹ In Pillar I sind Polizeiwesen und Justiz geregelt, dies ist aber erst seit 2001 so, davor fiel unter diese Säule noch die humanitäre Hilfe.³⁶² Pillar I fällt direkt in das Aufgabengebiet der UNO. Pillar II ist ebenfalls direkt der UNO unterstellt und regelt zivil-administrative Funktionen. In der dritten Säule geht es um Demokratie- und „institution-building“, worin auch die OSZE involviert ist. Pillar IV befasst sich mit wirtschaftlichem Wiederaufbau und –Fortgang, womit die EU betraut ist.³⁶³

Aufgabe der UNMIK ist vor allem die Umsetzung der Resolution 1244.³⁶⁴ Diese ist laut Originalversion von 1999 „[d]etermined to resolve the grave humanitarian situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, and to provide for the safe and free return of all refugees and displaced persons to their homes, [...]“³⁶⁵ Auch von „substantieller Autonomie“ für den Kosovo/a wird darin gesprochen, oftmals scheint aber nicht zu klar ersichtlich, was genau damit gemeint ist. Das Mandat der UNMIK beinhaltet das Land zu verwalten sowie den Aufbau von Institutionen zu betreiben. Auch die Bedingungen für die Selbstverwaltung des Landes sollen geschaffen werden, sowie politische Prozesse zur Bestimmung des künftigen Status des Kosovo/a unterstützt werden.³⁶⁶

In der Resolution wird auch die Rolle des SRSG festgelegt. Dieser soll nach Originaltext die Implementierung der internationalen zivilen Präsenz kontrollieren und eng mit der internationalen Präsenz im Sicherheitsbereich kooperieren.³⁶⁷ Gerade die Rolle und der große Einfluss des SRSG gaben häufig Anlass zur Kritik an der UNMIK.³⁶⁸

³⁶⁰ Ukelli (2008), S. 51

³⁶¹ Vgl. Hofbauer (2008), S. 117

³⁶² Vgl. Ukelli (2008), S. 44

³⁶³ Vgl. Hofbauer (2008), S. 117

³⁶⁴ Ukelli, 2008, S. 51

³⁶⁵ SRES 1244/1999, <http://www.unmikonline.org/misc/N9917289.pdf> [21. 03. 2011]

³⁶⁶ Vgl. Ukelli, 2008, S. 51f.

³⁶⁷ Vgl. SRES 1244, 1999, <http://www.unmikonline.org/misc/N9917289.pdf> [21. 03. 2011]

³⁶⁸ Siehe Hofbauer, 2008, S. 118

Die UNMIK wird seit 2008/2009 mit dem Beginn der Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX der EU im Kosovo/a vor allem personell abgebaut. Sie übernimmt nicht mehr alle ursprünglich definierten Aufgaben, sondern konzentriert sich vor allem auf die Zusammenarbeit mit Gemeinden mit kosovo-serbischer Bevölkerung, in welchen die Zusammenarbeit mit der EU abgelehnt wird.³⁶⁹

5.3.3. OSZE

Die OSZE-Mission (OMiK) befindet sich im Auftrag der UNO (Pillar III der UNMIK) seit 1. Juli 1999 im Kosovo/a. Eine ihrer Hauptaufgaben ist die Ausbildung von lokalen Polizeikräften.³⁷⁰ Heute geht die OSZE nach wie vor drei Hauptaktivitätsfeldern nach:

- der Unterstützung demokratischer Institutionen und der Förderung von „good governance“
- der Förderung der Menschen- und Gemeinschaftsrechte
- sowie der Verbesserung der Sicherheit und öffentlichen Sicherheit³⁷¹

Die OSZE verfolgt im Kosovo/a eine „proactive monitoring policy“, die Monitoring, Analysen, sowie das Veröffentlichen regelmäßiger Berichte über die Situation der Menschenrechte enthält. Auch das Empfehlen von Abhilfemaßnahmen für bestimmte beobachtete Defizite gehört zu den Aufgaben der OSZE-Mission im Kosovo/a.³⁷²

5.3.4. European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX

Die Rechtsstaatsmission EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) wurde am 16. Februar 2008 durch den EU-Rat beschlossen. Nach einer Aufbauphase von 120 Tagen sollte die EULEX die UNMIK zum Großteil ersetzen. Die Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo/a mitsamt deren internationalem Repräsentanten wurde von den EU-Mitgliedern gemeinsam als Vorbedingung zur politischen Zustimmung zur Unabhängigkeit des Kosovo/a beschlossen, jeder Mitgliedsstaat der EU konnte/kann aber dennoch selbst entscheiden, ob Kosovo/a anerkannt wird.³⁷³

³⁶⁹ Vgl. Nietsch (2009), <http://www.bpb.de/themen/FP4DAK,0,0,Kosovo.html> [18. 03. 2011]

³⁷⁰ Vgl. Hofbauer (2008), S. 123

³⁷¹ Vgl. <http://www.osce.org/kosovo/43378> [21. 01. 2011]

³⁷² Vgl. Ebd.

³⁷³ Vgl. Rossbacher (2008), S. 99f.

Die EULEX ist die bislang größte Zivilmission, die unter der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU umgesetzt wird. Laut offiziellem „Mission Statement“ der EULEX, besteht ihr Hauptziel darin „[...] to assist and support the Kosovo authorities in the rule of law area, specifically in the police, judiciary and customs areas.“³⁷⁴ Die Mission intendiert nach Eigenbeschreibung aber nicht, Kosovo/a zu regieren oder zu beherrschen, es handle sich stattdessen um eine technische Mission, die dazu gedacht sei, zu beobachten, betreuen und assistieren. Eine bestimmte Anzahl an exekutiven Kräften wird aber beibehalten. Die kosovarischen Autoritäten im Justiz- und Gesetzesvollzugsbereich sollen bei ihrer Entwicklung zu Nachhaltigkeit und Rechenschaftspflicht unterstützt werden, gleichzeitig sollen die Weiterentwicklung und Stärkung eines unabhängigen und multiethnischen Rechts-, Polizei und Zollsystems unterstützt werden.³⁷⁵

5.3.5. Nichtregierungsorganisationen im Kosovo/a

Nach Kramer und Džihic (2006) gehören Nichtregierungsorganisationen (NGOs) seit dem Krieg, aber auch schon davor (während der serbischen Repression) „[...] zu den wichtigsten Akteuren im Aufbau von Staat und Gesellschaft im Kosovo.“³⁷⁶ Sie standen und stehen unter Schutz der UNMIK und KFOR und arbeiten eng mit diesen, sowie mit der OSZE zusammen. Internationale NGOs, im Kosovo/a ausschließlich aus westlichen Staaten, übernehmen die wichtige Funktion der Finanzierung kosovarischer NGOs. Zusätzlich gehören zu ihren Hauptaufgaben:

- Humanitäre Hilfe
- Flüchtlingshilfe
- Wiederaufbau von Häusern und Schulen
- Unterstützung im Bereich der Landwirtschaft
- Psychosoziale Dienste für die traumatisierte Bevölkerung und Jugendliche
- Minenräumung³⁷⁷

Nach der ersten Phase des Wiederaufbaus übernahmen NGOs zusätzlich die Aufgabe der Förderung des interethnischen Dialogs und des Prozesses der

³⁷⁴ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php> [21. 01. 2011]

³⁷⁵ Vgl. Ebd., Übersetzung der Autorin

³⁷⁶ Kramer/ Džihic (2006), S. 35

³⁷⁷ Vgl. Ebd. und Hofbauer (2008), S. 129

Demokratisierung. Ein Schwerpunkt, der der Arbeit von NGOs im Kosovo/Kosova besonders zugrunde liegt ist die Verbesserung der Situation von Frauen in der Gesellschaft.³⁷⁸

Kurz nach dem Ende des Krieges befanden sich 45 NGOs im Kosovo/a, Mitte des Jahres 2000 bereits 260 internationale und 181 kosovarische. Die Anzahl war stetig im Steigen begriffen,³⁷⁹ die hohe Anzahl von NGOs wird oftmals jedoch kritisiert – „[...] [z]ehntausende zivilgesellschaftliche Vertreter konstituieren einen Markt, der auch von Konkurrenz geprägt ist“³⁸⁰, womit das eigentliche Hilfsziel aus den Augen verloren werde – so das Argument.³⁸¹

5.4. Der kosovarische Staat (?)

Wo steht der kosovarische Staat heute nach mehr als einer Dekade internationalen Engagements? Kann man überhaupt von einem *Staat* als solchem sprechen? Im Folgenden werden wichtige Ereignisse hinsichtlich der Staatsbildung zusammengefasst, Schwächen des internationalen Engagements angesprochen, sowie bestehende Problemlagen aufgezeigt.

Wie bereits weiter oben beschrieben traten im Laufe der Geschichte immer wieder Konflikte um das kosovarische Territorium auf, da das Land große Bedeutung sowohl für SerblInnen als auch AlbanerInnen besitzt. Die Forderung, einen eigenen Staat zu gründen bildete sich allerdings erst heraus, als sich der Zerfall des osmanischen Reiches anbahnte. Weder die europäischen Großmächte, noch die orthodoxen Nachbarstaaten gaben diesen frühen Forderungen nach Souveränität jedoch statt.³⁸² In der Geschichte des Landes kann man weitere Phasen auf dem Weg zur Staatswerdung identifizieren, die im Folgenden kurz zusammengefasst werden.

Innerhalb des kommunistischen Jugoslawiens spielte Kosovo/a keine zentrale Rolle oder Funktion. Die Autonomie war nur symbolisch, bis die Provinz mit der

³⁷⁸ Vgl. Kramer/ Džihic (2006), S. 35

³⁷⁹ Vgl. Ebd., S. 36

³⁸⁰ Hofbauer (2008), S. 130

³⁸¹ Vgl. Ebd.

³⁸² Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 65f., Siehe Kapitel 5.1

Verfassung von 1974 ein gleichwertiges Mitglied der jugoslawischen Föderation wurde. In dieser Zeit wurden Kosovo/a - AlbanerInnen mit Vorbehalten akzeptiert, nach Titos Tod verschlechterte sich die Situation jedoch und sie wurden von den serbischen Nationalisten marginalisiert.³⁸³ Der Widerstand der kosovo-albanischen Bevölkerung verstärkte und verhärtete sich in den 1980er Jahren zusehend auf politischer Ebene, wie Kramer und Džihic beschreiben: „[i]n den 1980er Jahren manifestierte sich die politische Unzufriedenheit der albanischen Mehrheitsbevölkerung mit der bestehenden, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation im Rahmen von Demonstrationen, Petitionen und Streiks.“³⁸⁴

Als im Jahr 1989 die Autonomie aufgehoben wurde, spitzte sich die Situation zu und man begann mit der Strategie des gewaltlosen Widerstands unter Führung der LDK³⁸⁵, die sich durch die Bildung eines Schattenstaates ausdrückte, der bis zum NATO-Angriff 1999 existierte. Aufrechterhalten wurde der Schattenstaat hauptsächlich von der kosovo/a-albanischen Diaspora im Ausland (siehe Kapitel 5.1).³⁸⁶ Seit 1989/90 wurde damit am „[...] Aufbau von staatlichen, gesellschaftspolitischen und sozialen Strukturen [...]“ gearbeitet was „[...] sich als Gegenstruktur zur Repressionspolitik von Milošević mit klaren politischen Vorstellungen von einem unabhängigen Kosovo“ verstehen lässt.³⁸⁷

Grundlegend für die Parallelstrukturen der albanischen Gesellschaft waren nach wie vor traditionelle, gesellschaftliche Muster, sowie Identitätsformen, die vor allem durch die große Bedeutung familiärer Bezüge und Clanstrukturen, sowie damit verbundener informeller Beziehungs- und Verantwortungsnetze, was „[...] die Entwicklung eines demokratischen Bewusstseins hemmte.“³⁸⁸ In diesem Zusammenhang treten in der Diskussion um den Einfluss von Traditionen treten in der Literatur immer wieder Bezüge zu einem gewohnheitsrechtlichen, vorrömischen Rechtssystem, dem „Kanun“ auf.³⁸⁹ Hofbauer verweist auf letzteren im Zusammenhang mit dem Engagement der OSZE, in welchem sich „[d]ie Errichtung

³⁸³ Vgl. Montanaro (2009), S. 3

³⁸⁴ Kramer/Džihic (2006), S. 16

³⁸⁵ Demokratische Liga Kosovos/as, auch heute noch die führende Partei

³⁸⁶ Vgl. Ebd., siehe Kapitel 5.1

³⁸⁷ Kramer/Džihic (2006), S. 17

³⁸⁸ Ebd.

³⁸⁹ Vgl. Kramer/Džihic (2006), S. 17 und Hofbauer, 2008, S. 151

eines Justizsystems nach westeuropäischem Muster“ schwierig gestalte“.³⁹⁰
Hofbauer spricht sogar von einer

*„sprichwörtlichen Staatsskepsis der Albaner, die in archaischen Traditionen wie dem Kanun wurzelt [...]. In diesem gesellschaftlichen Regelwerk hat der Staat keine Funktion, Dorfälteste und Clanführer behandeln Recht und Unrecht, was bis zum berüchtigten ‚Blut nehmen‘ – mit „Blutrache“ falsch übersetzt – geht.“*³⁹¹

Hofbauer verweist darauf, dass diese traditionellen rechtlichen Strukturen den Kommunismus in Albanien und Jugoslawien zwar offiziell nicht überlebt hätten, aber auch nicht zur Gänze verschwunden wären. Es hätte in den 15 Jahren des „Interregnums“ nach 1989/90 sogar einen „Aufschwung“ des Rechtssystems des Kanun gegeben, da ihm die Abwesenheit staatlicher Autorität neue Legitimität verlieh. Auch wenn man in größeren Städten wie Priština/Prishtinë oder Prizren zwar nichts mit dem Kanun anfangen könne, so hätte jedes Kind dennoch ein albanisches Sprichwort mitbekommen, nach welchem sich der Mensch vor drei Dingen zu hüten hätte: vor Feuer, Wasser und dem Staat.³⁹²

Nach eigener Einschätzung durch einen Aufenthalt im Kosovo/a (Prizren und Priština/Prishtinë) im Rahmen dieser Diplomarbeit sowie durch die Interviews mit ExpertInnen, sowie Gespräche mit kosovarischen AlbanerInnen, sollte der Einfluss den der Kanun heute noch ausübt jedoch nicht überschätzt werden. So wurde lediglich auf einige wenige Dörfer in den Bergen verwiesen, in denen es noch Fälle von „Blutrache“ gäbe. Von einer grundlegenden „Staatsskepsis der Albaner“ durch den Kanun, wie Hofbauer es formuliert kann man meines Erachtens allerdings nicht ausgehen. Die Bedeutung gewohnheitsrechtlicher Strukturen als Hindernis für Staatsbildung und internationales Engagement wird zudem überschätzt, dazu jedoch später. Die Gründe für ein mangelndes Vertrauen in den Staat sind eher nicht im Kanun zu suchen, sondern in der Suche nach einem Ausweg aus der Repression des serbischen Regimes.³⁹³

³⁹⁰ Hofbauer, 2008, S. 123

³⁹¹ Ebd.

³⁹² Vgl. Hofbauer (2008), S. 123f.

³⁹³ Kramer/Džihic (2006), S. 17

Forderungen nach einem unabhängigen Staat Kosovo/a bildeten sich, wie bereits diskutiert, schon während des Zerfalls des Osmanischen Reiches heraus, waren in der früheren Geschichte jedoch nicht erfolgreich. In Folge des NATO-Krieges 1999, der Verurteilung und Verhaftung Miloševićs sowie der Zerschlagung des serbischen Repressionsregimes und schließlich der interimistischen Verwaltung Kosovo/as durch die UNMIK wurde Serbien die Kontrolle über Kosovo/a entzogen. Dadurch normalisierten sich die Lebensbedingungen für die albanische Mehrheitsbevölkerung Kosovo/as, für serbische und andere Minderheiten konnte die Situation jedoch nicht wesentlich verbessert werden (siehe Ausführungen Kapitel 5.2.). Spannungen zwischen den Bevölkerungsteilen sind bis heute stark präsent, was darauf zurückzuführen ist, dass die erlebten Traumata nicht einfach vergessen werden können.

Nach der Präsentation des „Ahtisaari-Plans“ zur „überwachten Unabhängigkeit“ des Kosovo/a und dessen Umsetzung, wurde schließlich am 17. Februar 2008 die Unabhängigkeit Kosovo/as ausgerufen. Der letzte Schritt in Richtung kosovarischer Staat schien damit erreicht zu sein, die Legalität und Völkerrechtskonformität der einseitigen Unabhängigkeitserklärung wurde jedoch heftig umstritten. Am 22. Juli 2010 entschloss der Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag schließlich in einem Gutachten, dass die Unabhängigkeitserklärung weder gegen das internationale Völkerrecht, noch gegen die UNSCR 1244 verstoßen hatte. Die klare Antwort auf die Frage Belgrads, ob die Unabhängigkeitserklärung im Einklang mit dem Internationalen Recht stehe, kam für viele dennoch überraschend.³⁹⁴

Am 16. Dezember 2010 widmete sich eine Tagung an der Universität Innsbruck der Frage, welche Auswirkungen das IGH-Gutachten auf das geltende Völkerrecht haben würde. Professor Christian Tomuschat von der Humboldt Universität Berlin diskutierte in seinem Vortrag zur Anerkennung von Neustaaten interessante Fragen, die besonders im Zusammenhang mit den Kriterien für Staatlichkeit stehen. Seiner Meinung nach stellt sich bei der Aufnahme eines „Gebildes“ in die Vereinten Nationen die Frage, ob dieses schon alleine dadurch zu einem Staat werde, oder ob es andere Kriterien gäbe. Tomuschat diskutierte, ob die Kriterien (Staatsgebiet,

³⁹⁴ Vgl. derstandard.at, 22. 07. 2010 [26. 01. 2011]

Staatsvolk, Staatsgewalt), die die Staatsdefinition im Völkerrecht ausmachen, auf den Kosovo/a zutreffen. Seines Erachtens wird in der Definition jedoch nicht die Frage beantwortet, ob die Bevölkerung (also das Staatsvolk) die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat bejahen müsste, damit die Definitionskriterien erfüllt sind. Im Kosovo/a ist das nicht der Fall, da die serbische Bevölkerung, vor allem im Norden des Landes (Mitrovica/Mitrovicë) die Zugehörigkeit zu einem kosovarischen Staat nicht bejaht. Jedoch gibt es nach Tomuschat wohl in jedem Staat eine bestimmte Anzahl an Menschen, die so denkt. Was das Territorium (Staatsgebiet) betrifft, so hätte es im Falle des Kosovo/a nie Fragen gegeben, außer über das nordwestliche Gebiet. Die Frage um die Staatsgewalt ist vor allem relevant, weil sich das „Gebilde“ ohne den Eingriff internationaler Akteure nicht alleine gegen die serbischen militärischen Streitkräfte durchsetzen hätte können. Das dritte Definitionselement wäre damit zumindest nicht immer gewährleistet gewesen. Das IGH-Gutachten stelle Tomuschat zufolge eine abermalige Illustration des Denkens im neuen Völkerrecht dar, die Frage nach Staatlichkeit werde hier mit „people, not states matter“ beantwortet. Staatlichkeit sollte aber von bestimmten Funktionen abhängig gemacht werden, auch die Effektivität von Staaten müsste in Frage gestellt werden.³⁹⁵

Bezieht man sich vor allem auf *Effektivität* als Definitionselement von Staatlichkeit, so bleibt festzuhalten, dass im Kosovo/a wohl noch vielerlei, vor allem ökonomische Problemlagen bestehen, die dazu führen, dass man wohl noch nicht von ausgereifter oder gar effektiver Staatlichkeit sprechen kann. Ein Zitat Montanaros (2009) bringt die Frage um die Effektivität des kosovarischen Staates auf den Punkt:

„Kosovo today remains a low-income post-conflict country characterised by weak institutional capacity and state legitimacy, lacking control of the whole national territory, without monopoly of the use of force, and an inability to provide core functions and basic services to citizens.“³⁹⁶

Betrachtet man das ambitionierte Engagement sowie den hohen Mittelaufwand der internationalen Gemeinschaft im Kosovo/a, so stellt hinsichtlich der noch immer bestehenden Problemlagen die Frage, worin die Schwächen bisheriger Strategien

³⁹⁵ Eigene Aufzeichnung und Notizen der Teilnahme an der Tagung „Die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo – Das Gutachten des IGH vom 22. Juli 2010 und seine Auswirkungen auf das geltende Völkerrecht“ am 16. 12. 2010

³⁹⁶ Montanaro (2009), S. 5f.

liegen. Zwar konnte nach Kramer und Džihic zwar die Sicherheitslage durch den KFOR-Einsatz, die UNMIK Polizei, sowie den Aufbau eines kosovarischen Polizeikorps verbessert werden, ein „positiver Frieden“ konnte zumindest bis 2005 nicht erreicht werden. Ein solcher „positiver Frieden“ würde die Voraussetzungen für eine Koexistenz zwischen der albanischen Bevölkerung und den Minderheitsbevölkerungen legen, sowie die Rückkehr der 1999 vertriebenen Flüchtlinge ermöglichen und sichern.³⁹⁷ Kramer und Džihic beziehen sich hinsichtlich der Bilanzierung des internationalen Engagements zudem auf Ignatieff (2003), der in seinem Buch „Empire lite. Die amerikanische Mission und die Grenzen der Macht“³⁹⁸ das „grundsätzliche Dilemma einer Demokratisierung von Außen“ aufzeigt, so sei „[...] [d]emokratische Zwecke mit imperialen Mitteln erreichen zu wollen [...] offenkundig ein widersprüchliches Unterfangen[...]“³⁹⁹ und „[e]ine wirkliche Demokratie kann nicht von Fremden betrieben werden.“⁴⁰⁰

Montanaro sieht vor allem zwei Mängel im internationalen Engagement im Kosovo/a. Erstens Strategiemängel in der wirtschaftlichen Hilfe und der internationalen Interimsverwaltung, die zu einem verstärkten Misstrauen der Bevölkerung in internationale Akteure und der Herausbildung hybrider politischer Kräfte geführt hätten. Zweitens hätten die Strukturen, durch welche internationale Akteure operiert haben, sowie der geopolitische Streit über den endgültigen Status des Kosovo/a den ohnehin bestehenden Trend zu parallelen Dynamiken politischer Autorität in der sozialen Tradition des Landes verstärkt, was zu eingeschränkten Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft geführt hätte. Ein weiteres grundlegendes Problem sieht sie darin, dass die internationale Gemeinschaft nicht die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum schaffen konnten.⁴⁰¹

Die Problemlagen vor denen Kosovo/a nach wie vor steht beschrieb Vedran Džihic in einem Gastkommentar in der Printausgabe der Presse vom 14. 12. 2010.⁴⁰² Ihm zufolge haben die Parlamentswahlen vom 12. 12. 2010, bei welchen 50% der

³⁹⁷ Vgl. Kramer/Džihic (2006), S. 224

³⁹⁸ Siehe Ignatieff, Michael (2003): Empire lite. Die amerikanische Mission und die Grenzen der Macht. Hamburg, 2003

³⁹⁹ Ignatieff (2003), S. 102 zitiert nach Kramer/Džihic (2006), S.260

⁴⁰⁰ Ebd.

⁴⁰¹ Vgl. Montanaro (2009), S. 14

⁴⁰² Džihic (2010), http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/618210/Der-unvollendete-Staat_Kosovo-braucht-dringend-neue-Impulse [15. 03. 2011]

Wahlberechtigten nicht wählten, gezeigt, dass es ein enormes Desinteresse an Politik gibt, was bedenklich ist. Džihic weist auch auf das Problem hin, dass die Territoriale Integrität nicht im gesamten Land (Problemfall Mitrovica/Mitrovicë) nicht gegeben ist. Man könnte somit noch immer von einem „eingefrorenen Konflikt“ sprechen, was durch den Boykott der Wahlen im Norden des Landes deutlich wurde. Der IGH-Beschluss hat nichts an der Haltung Serbiens geändert.⁴⁰³

Zudem sei der Kosovo/a eine „tickende sozioökonomische Zeitbombe“⁴⁰⁴, aufgrund der enorm hohen Arbeitslosigkeit, vor allem unter Frauen und Jugendlichen, der steigenden Armutsraten. Auch der Mangel an Legitimität des Staates durch das geringe Vertrauen in die Regierung ist ein gravierendes Problem für den jungen Staat.⁴⁰⁵ Die wirtschaftliche Misslage des Landes wird auch von Montanaro (2009) als wesentliche Quelle staatlicher Fragilität gesehen.⁴⁰⁶

Wie dieses Kapitel zeigen konnte, steht Kosovo/a nach wie vor vor großen Problemlagen und Herausforderungen für dessen Staatlichkeit. All das Beschriebene macht den jungen Staat vor allem zu einem schwachen Staat. Es bleibt die Frage offen, wie das internationale EZA-Engagement in fragilen Staaten die Effektivität des Staates stärken und damit nachhaltig einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung leisten kann. Die Selektion von Faktoren für Fragilität und Resilience, sowie die Ableitung spezifischer Dilemmata bisheriger Strategien spielt in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle.

⁴⁰³ Vgl. Džihic (2010), http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/618210/Der-unvollendete-Staat_Kosovo-braucht-dringend-neue-Impulse [15. 03. 2011]

⁴⁰⁴ Ebd.

⁴⁰⁵ Vgl. . Džihic (2010), http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/618210/Der-unvollendete-Staat_Kosovo-braucht-dringend-neue-Impulse [15. 03. 2011]

⁴⁰⁶ Vgl. Montanaro (2009), S. 11

6. ExpertInneninterviews

6.1. Problemdefinition und Forschungsziel

Die zentrale Fragestellung dieser Diplomarbeit ist, wie EZA in fragilen Situationen langfristige, positive Effekte (Chancen) erzielen kann beziehungsweise welche Risiken dabei entstehen. Es wird davon ausgegangen, dass EZA in fragilen Situationen, um einen langfristigen positiven Effekt zu erzielen, notwendigerweise (auch) auf den Aufbau und die Stärkung staatlicher Strukturen und Institutionen ausgerichtet ist. Dabei ist statebuilding in stärkerem Maße mit peacebuilding verbunden als bisher, so die Thesen.

Ein umfangreicher Vergleich von Fallstudien hätte den Rahmen der Diplomarbeit gesprengt, da Verallgemeinerungen, die im Entwicklungsdiskurs und besonders in der Auseinandersetzung mit fragilen Situationen jedoch nicht sinnvoll sind, wurde das Fallbeispiel Kosovo/a als Rahmen für die Bearbeitung der Frage gewählt. Eine Ausarbeitung der Fragestellung anhand dieses konkreten Fallbeispiels, soll der Arbeit mehr Aussagekraft und Praxisorientierung verleihen. Das Beispiel Kosovo/a macht, wie bereits diskutiert, deutlich, dass trotz umfangreichem internationalen Engagement in diesem Land, weiterhin ungelöste Schwierigkeiten und Problemlagen bestehen. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit diesen kann zu neuen Erkenntnissen führen. „Lessons learned“ aus bisherigen internationalen Geberstrategien können für die Ausarbeitung einer neuen Strategie für fragile Situationen als wichtige Basis dienen.

Im Folgenden werden die hier verwendete Methodik und das Forschungsdesign erläutert. Durch die darauf folgende Darstellung und Interpretation der Ergebnisse aus den ExpertInneninterviews wird versucht, eine Antwort auf die Forschungsfrage zu geben. Abschließend werden die Erkenntnisse durch die Skizzierung einer Geberstrategie in Form eines Handlungskataloges zusammenfasst. Dieser soll Handlungsfelder, Prinzipien, Chancen und Risiken aufzeigen sowie mit den Geber Prinzipien, die unter Kapitel vier erläutert wurden verknüpfen.

6.2. Forschungsdesign

Die empirische Methode, die in dieser Arbeit angewandt wurde, ist das ExpertInneninterview anhand eines standardisierten Gesprächsleitfadens. Für das Vorhaben und die Fragestellung der Arbeit war diese Methode angemessen, da dadurch sowohl die Perspektive aus dem Praxisbereich, als auch jene aus dem wissenschaftlichen Bereich eingeholt werden konnte. Die nur teilweise Standardisierung des Interviews ließ Raum für weiterführende Fragen, die sich aus dem Gesprächsverlauf ergaben. Folgende ExpertInnen wurden für eine Befragung ausgewählt und erklärten sich bereit, sie durchzuführen:

- Alina Rocha Menocal, MPhil Political Science, MA International Affairs, Overseas Development Institute (ODI), London
- Professor James Putzel, The London School of Economics and Political Science (LSE), London
- Alfred Marleku, Projektmanager WUS Austria, Universität Prishtina
- Prof. Bekim Baliqi, Institut für Politikwissenschaft, Universität Prishtina
- Kelly Wright, Department for international Development (DFID), zur Zeit des Interviews zur Durchführung diverser Projekte in Prishtina

Ziel war es, die Interviews persönlich im Rahmen einer etwa zweiwöchigen Reise im September 2010 durchzuführen. Diese führte zuerst nach London und direkt im Anschluss nach Kosovo/a. Der Aufenthalt im Kosovo/a konnte neben der Durchführung der Interviews dazu beitragen, sich eine eigene Perspektive zu bilden. Leider konnten die Interviews in London nicht persönlich durchgeführt werden, da James Putzel und Alina Rocha Menocal kurzfristig verhindert waren. James Putzel reichte seine Antworten jedoch per E-Mail nach, Alina Rocha Menocal erklärte sich bereit, das Interview per Telefon nachzuholen. Im Kosovo/a gelang es, alle GesprächspartnerInnen persönlich zu interviewen.

Die Auswahl der ExpertInnen aus dem akademischen und dem praktischen Bereich, sowie die Möglichkeit, Gespräche direkt vor Ort im Kosovo/a durchzuführen, machte es sinnvoll, die Interviews, sowie den Gesprächsleitfaden thematisch aufzuteilen. In London sollten allgemeine Fragen zum Thema *Aspekte von Staatlichkeit im 21.*

Jahrhundert, sowie statebuilding und internationalem Engagement in fragilen Situationen, im Kosovo/a dagegen spezifische Fragen gestellt werden, die sich auf die Schwierigkeit der Bildung eines effektiven Staates, sowie das internationale Geberengagement in diesem Land beziehen. Im Forschungsdesign des empirischen Teils wurden die Fragen an die ExpertInnen in insgesamt fünf Fragenkomplexe eingeteilt, denen jeweils eine Überlegung zugrunde liegt. Die jeweilige Überlegung bezieht sich auf die Fragestellung und das Ziel der Arbeit. Die Einteilung in Fragenkomplexe verbessert die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der allgemeinen und Kosovo/a-spezifischen Interviews. Einige Fragen der Interviews ergaben sich auch aus dem Gesprächsverlauf selbst („Zusatzfragen“).

In der folgenden Tabelle findet sich eine Übersicht über die fünf Fragenkomplexe sowie die dazugehörigen Überlegungen. Nach Abbildung der Tabelle können die Fragen im Detail nachgelesen werden. Einige Fragen wurden der Situation entsprechend in den Interviews anders formuliert. Nicht alle Fragen wurden allen InterviewpartnerInnen gestellt, denn sowohl vor der Durchführung, als auch während der Interviews, wurde eine Auswahl an bestimmten Fragen getroffen, die sich zum Teil aus dem Gesprächsverlauf ergab. Die jeweiligen Fragen an die ExpertInnen lassen sich in den Gesprächsprotokollen im Anhang nachlesen.

	Komplex I Wichtige Aspekte für die Effektivität des Staates	Komplex II Herausforderungen/Risiken/ Chancen f. EZA in fragilen Situationen	Komplex III Prinzipien einer Kontextanalyse	Komplex IV Prinzipien für eine Geber-Guidance	Komplex V Verknüpfung von State- und Peacebuilding
Überlegung:	Für eine Geberstrategie ist grundlegend festzulegen bzw. zu erkennen, woran genau gearbeitet werden soll	Man muss die Problemlagen kennen, um die Risiken abwägen zu können und die Chancen realistisch einzuschätzen	Von Land zu Land Kontext verschieden, auch Analyse. Womöglich aber Grundprinzipien.	Prinzipien, die an bestehende P. anknüpfen können? Die „lessons learned“ können hilfreich sein.	Verknüpfung von State- und Peacebuilding – Verbesserung d. Engagements.
Allgemeine Fragen:	1) Effektiver Staat im 21. Jahrhundert?	6) Herausforderungen f. externes Engagement in fragilen Situationen?	13) Entscheidende Aspekte in einer Kontextanalyse?	18) Fünf Prinzipien für Engagement in fragilen Situationen?	21) Verknüpfung von state- und peacebuilding? Chancen und Risiken?
	2) Wichtige Funktionen aus Geber-Perspektive?	7) Beitrag externer Akteure zur Schaffung wesentlicher staatlicher Aspekte?			
	3) Modell des ISE? Ergänzung?	8) Einschätzung des Erfolges externer Akteure?			
	4) Definition fragiler Staat?	9) Risiken und negative Effekte für externes statebuilding?			
Kosovo/a-spezifische Fragen:	5) „Idealer“ Staat Kosovo/a + Charakteristika?	10) Beitrag der int. Gemeinschaft zur Schaffung eines „idealen“ Staates Kos.?	14) Grundlegende Schwierigkeiten bei der Bildung eines effektiven Staates im Kosovo/a?	19) Int. Engagement i. Kosovo/a seit 1999, va. UNMIK. Bilanz?	22) Verknüpfung von state-und peacebuilding? Im Kosovo/a als relevant?
		11) Langfristige positive Effekte durch Projektarbeit?	15) Kritik in d. Literatur, Kontext und grundlegende Fragilitäten nicht verstanden. Zustimmung?		
		12) Hauptprobleme/Herausforderungen für Projektarbeit?	16) Einfluss von Machtstrukturen, Clanstrukturen, „Kanun“?	17) Kontextanalyse Ihrer Organisation?	

Tabelle 1: Forschungsdesign ExpertInneninterviews

Komplex I – Aspekte eines effektiven Staates:

Überlegung: Für eine Geberstrategie ist es grundlegend festzulegen, woran konkret gearbeitet werden soll.

Allgemeine Fragen:

- 1) Welchen Staat würden Sie im 21. Jahrhundert als effektiv beschreiben beziehungsweise wie sollte Staatlichkeit heute aussehen?
- 2) Welche Funktionen sollten besonders aus Geber-Perspektive erfüllt werden?
- 3) Was halten Sie vom Modell des Institute of State Effectiveness und dessen Festlegung von zehn Funktionen für einen effektiven Staat?
 - o Was würden Sie daran ergänzen?
- 4) Wie würden Sie einen fragilen Staat definieren?

Kosovo/a-spezifische Fragen:

- 5) Wie würden Sie einen „idealen Staat“ Kosovo/a beschreiben, beziehungsweise was wären dessen spezifischen Charakteristika?

„Zusatzfrage“: Wie wichtig würden Sie einen Fokus auf die Verbesserung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft bewerten?

Komplex II – Herausforderungen/Risiken/Chancen für die EZA in fragilen Situationen

Überlegung: Man muss die konkreten Problemlagen kennen, um die Risiken abwägen und die Chancen realistisch einschätzen zu können.

Allgemeine Fragen

- 6) Worin liegen die größten Herausforderungen für externes Engagement und vor allem statebuilding in fragilen Situationen?
- 7) Wie können externe Akteure zur Schaffung der wichtigsten staatlichen Aspekte beitragen?
- 8) Wie hoch würden Sie den Erfolg für externes Engagement generell einschätzen?

- 9) Was sind Ihrer Ansicht nach die größten Risiken und negativen Effekte, die externes statebuilding verursachen kann?

Kosovo/a-spezifische Fragen:

- 10) Welchen Beitrag könnte die internationale Gemeinschaft zur Schaffung eines effektiven (von Ihnen als „ideal“ beschriebenen) Staates leisten?
- 11) Welche langfristigen positiven Veränderungen und Effekte erwarten Sie sich von Ihrer Arbeit/der Arbeit Ihrer Organisation im Kosovo/a?
- 12) Worin sehen Sie die Hauptprobleme für die Projektarbeit Ihrer Organisation im Kosovo/a bzw. was waren die größten Probleme mit denen sie umgehen mussten?

Komplex III – Prinzipien einer Kontextanalyse

Überlegung: Da die Ausgangslage und der Kontext von Situation zu Situation verschieden sind, wird auch die Analyse dementsprechend immer anders ausgerichtet sein müssen. Wo möglich lassen sich dennoch einige gemeinsame Grundprinzipien festhalten.

Allgemeine Frage:

- 13) Was sind Ihrer Meinung nach die entscheidenden Aspekte in einer Analyse des lokalen Kontexts, die vor einer Projektimplementierung unbedingt berücksichtigt werden müssen?

Kosovo/a-spezifische Fragen:

- 14) Welche erachten Sie als die grundlegenden Schwierigkeiten bei der Bildung eines effektiven Staates im Kosovo/a?
- 15) In der Literatur wird häufig kritisiert, dass in vielen internationalen statebuilding Versuchen im Kosovo/a der Kontext und die hauptsächlichsten Fragilitäten des Staates nicht verstanden werden. Stimmen Sie dem zu?
- 16) In der Literatur ist öfter zu lesen, dass bestehende Machtstrukturen, wie Clanstrukturen und etwa auch der „Kanun“ als gewohnheitsrechtliches Bezugssystem, noch immer hohen Einfluss auslösen. Was sagen Sie dazu?
- 17) Wie sieht die Kontextanalyse Ihrer Organisation aus? Gibt es dafür ein bestimmtes Instrument?

Komplex IV – Prinzipien

Überlegung: Womöglich werden in den Interviews Prinzipien für das Engagement in fragilen Situationen genannt, die an die bereits bestehenden Prinzipien anknüpfen und diese erweitern können. Die „lessons learned“ aus dem Kosovo/a könnten dabei hilfreich sein.

Allgemeine Fragen:

- 18) Wenn Sie fünf Prinzipien für das Engagement in fragilen Situationen festlegen müssten. Welche wären das?

Kosovo/a-spezifische Fragen:

- 19) Betrachten wir das internationale Engagement im Kosovo/a seit 1999, besonders im Rahmen der UNMIK. Können Sie eine Bilanz ziehen?
- 20) Worauf sollte sich internationales Engagement im Kosovo/a besonders konzentrieren?

Komplex V – Verknüpfung von state- und peacebuilding

Überlegung: Der Konflikt im Kosovo/a ist noch deutlich spürbar und wirkt in unterschiedlicher Ausprägung nach. Eine Verknüpfung von Maßnahmen des statebuilding und peacebuilding wäre womöglich sinnvoll – was halten die ExpertInnen davon?

Allgemeine Fragen:

- 21) Wie stehen Sie zu einer Verknüpfung von statebuilding und peacebuilding und was wären Ihrer Meinung nach die Vor- und Nachteile einer solchen?

Kosovo/a-spezifische Fragen:

- 22) Was halten Sie von einer Verknüpfung von statebuilding und peacebuilding-Ansätzen? Erachten Sie eine solche im Kosovo/a als relevant?

6.3. Darstellung und Interpretation der Ergebnisse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der ExpertInneninterviews dargestellt und interpretiert.

Fragenkomplex I:

Im Allgemeinen Teil der Interviews ging es im ersten Fragenkomplex, wie bereits erläutert vor allem darum zu klären, welcher Staat, beziehungsweise welche Charakteristika und Funktionen eines Staates notwendig sind, um im 21. Jahrhundert als effektiv gelten zu können. Im Interview mit Alina Rocha Menocal wurde deutlich, dass es für einen effektiven Staat keine Mustervorlage geben kann. Auch James Putzel führte in seinen Antworten an, dass es vor allem vom historischen Pfad und dem Level der Entwicklung abhängt, ob man einen Staat als effektiv bezeichnen kann – es gibt nicht nur einen Weg zum Erfolg, sondern mehrere Positivbeispiele. Als solche nannte Putzel vor allem Norwegen, Dänemark, Schweden und die Schweiz, die aber allesamt unterschiedlich ausgestaltet sind.⁴⁰⁷

Einem fragilen Staat legt Putzel folgende Merkmale zugrunde⁴⁰⁸:

- Fehlen des Gewaltmonopols
- Fehlen des Besteuerungsmonopols
- Fehlende Kontrolle über ein beträchtliches Territorium
- Fehlen institutioneller Hegemonie

Alina Rocha Menocal nannte als fundamentales Charakteristikum eines effektiven Staates, dass dieser über die Fähigkeit verfügen sollte, Konflikte durch transparente, institutionalisierte Mittel lösen zu können, ohne in Gewalt zu verfallen. Dafür muss es Instrumente geben, die allen unterschiedlichen Stakeholdern bekannt sind und von ihnen akzeptiert und benutzt werden. Ein effektiver Staat sollte darüber hinaus über die Mittel verfügen, erfassen zu können, was die Bedürfnisse und Erwartungen seiner Gesellschaft sind.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1

⁴⁰⁸ Vgl. Ebd.

⁴⁰⁹ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 1

Im Laufe der Geschichte hat es unterschiedliche Mittel gegeben dies zu erfassen, eines davon ist die Demokratie, sie sei jedoch nicht unbedingt die effektivste. Nach Rocha Menocal gibt es auch andere Mechanismen mithilfe derer ein Staat an unterschiedliche soziale Faktoren anknüpfen kann. Am Beispiel des mexikanischen Staates vor der Revolution 1910-1920 illustriert sie ihre Ausführungen.⁴¹⁰

Aus Perspektive der Geber sollte ein Staat laut James Putzel vor allem fähig sein, die Sicherheit aufrechtzuerhalten und über ein grundlegendes Steuerwesen verfügen. Territoriale Reichweite und Rechtsstaatlichkeit nennt er als weitere wichtige Funktionen. Nachdem diese Funktionen in Takt sind, sollte ein Staat dann die Bedingungen für die Bildung eines Marktes schaffen und diesen in Folge beobachten. Auch eine industrielle Strategie und die Fähigkeit zur Erfassung von Mehrwert sind nach Putzel wichtige Kriterien aus Geberperspektive. Der Aufbau von Infrastruktur fällt auch unter die grundlegenden Funktionen.⁴¹¹

Um die Ausführungen der ExpertInnen zum Thema effektive Staatlichkeit zu verdeutlichen wurde gefragt, was sie vom Modell des ISE und dessen zehn Funktionen für effektive Staatlichkeit halten, beziehungsweise was sie daran ergänzen würden. James Putzel würde mit den meisten Funktionen übereinstimmen, drei wichtige Dimensionen würde er jedoch ergänzen. Allen voran steht die Frage nach der *Verwirklichung* dieser Art von Staat und der Dimension der politischen Handlungsmacht und Organisation. Es sollte auch festgehalten werden, dass sich nicht alle zehn Funktionen notwendigerweise simultan entwickeln werden. Die Reihenfolge kann von den Prioritäten abhängen. Schließlich wird die pro-aktive Rolle des Staates in der Planung und der Schaffung von Anreizen für Marktakteure nicht identifiziert. Somit könne der Staat im ISE-Modell etwa nur als regulativ angesehen werden.⁴¹²

Alina Rocha Menocal weist darauf hin, dass es viele Modelle effektiver Staatlichkeit gibt. Was ihrer Meinung nach im ISE-Modell fehlt ist, dass die Wichtigkeit eines Eliten-Konsens an der Spitze des Staates und dessen Akzeptanz durch einen Großteil der Gesellschaft nicht festgehalten wird. Eliten-Konsens betonte Rocha Menocal während des Interviews immer wieder als grundlegend. Zudem sollte

⁴¹⁰ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 1

⁴¹¹ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1

⁴¹² Vgl. Ebd.

bekannt sein, was die „geltenden Spielregeln“ sind, wenn dies nicht der Fall ist, so sei das ein „schnelles Rezept für Konflikt“. Wenn diese beiden Grundvoraussetzungen fehlen, so würde in weiterer Folge immer wieder ein Rivalisieren um Macht stattfinden und der Staat könnte als fragil bezeichnet werden.⁴¹³

Rocha Menocal kritisiert, dass viele Geber eine enge und funktionalistische Definition effektiver Staatlichkeit hätten. Effektiver, aber auch fragiler Staat würde in Hinsicht auf Armutsreduktion und Bereitstellung grundlegender Leistungen definiert werden. Rocha Menocal bemerkte dazu aber: „[...] I do not believe that a state can be considered fragile only on the basis of whether or not it has a pro poor orientation and it provides services. Because a lot of states actually don't have that explicitly.“⁴¹⁴

Ein Fokus auf die politische Vereinbarung („political settlement“) und die Frage, ob es „Resilience“ zwischen Staat und Gesellschaft gibt indem es möglich ist, Konflikte durch institutionalisierte Mittel statt Gewalt zu lösen ist nach Menocal grundlegend. Ein solcher Fokus fehlt jedoch im ISE-Modell.⁴¹⁵

Die Antworten der InterviewpartnerInnen zum allgemeinen Teil des ersten Fragenkomplexes können dahingehend interpretiert werden, dass eine Mustervorlage von Staatlichkeit, vor allem, wenn sie normativ angewandt wird, problematisch ist. Wie im Exkurs zu Kapitel 1 bereits beschrieben wurde, weisen unterschiedliche Autoren gerade auf diese Problematik hin. Stepputat und Engberg-Pedersen beschreiben, dass Modelle westlich-liberaler Demokratien als Orientierungswerte für statebuilding herangezogen werden, was zu einer starren Sichtweise und einer Verstellung des Blicks für andere Möglichkeiten von Staatlichkeit führt.⁴¹⁶ Auch Schneckener und Clapham weisen auf die Schwierigkeit einer Übertragung normativer Staatsmodelle hin.⁴¹⁷ Mit dieser Problematik könnte die Kritik Putzels verbunden werden, die er am Ansatz des ISE hinsichtlich des Fehlens der Dimension der Realisierbarkeit dieses Modells übt. Es erscheint äußerst

⁴¹³Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 1f.

⁴¹⁴Ebd., S. 2

⁴¹⁵Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 2

⁴¹⁶Vgl. Engberg-Pedersen (2008), S. 28f.

⁴¹⁷Vgl. Schneckener (2006), S. 19f. und Clapham (2002), S. 777f

schwierig bestimmte normative Modelle in verschiedenen Teilen der Welt umzusetzen.

Die Ausführungen der ExpertInnen zur Effektivität oder Fragilität eines Staates decken sich zum Großteil mit jenen Charakteristika, die bereits in Kapitel 1 beschrieben wurden. Ein grundlegend funktionierendes Steuerwesen, das Putzel besonders wichtig erachtet wird in der für diese Arbeit recherchierten Literatur jedoch nicht so oft genannt. Rocha Menocals Kritik an einer zu engen Sichtweise fragiler Staatlichkeit hinsichtlich des Mangels einer Verpflichtung zu Armutsreduktion, sowie ihre Argumentation ist deutlich nachvollziehbar. Wie bereits im Kapitel zur Definition fragiler Staatlichkeit erkennbar, werden mangelnde Fähigkeit oder der Wille der Regierung zur Armutsreduktion als zentrales Definitionskriterium fragiler Staatlichkeit gesehen. Wie Rocha Menocal beschreibt, ist dies jedoch oft nicht explizit der Fall. Vor allem die Definition von Moreno Torres/Anderson ist deutlich auf dieses Kriterium ausgerichtet.⁴¹⁸

Im Kosovo/a-spezifischen Teil der Interviews sollten konkrete Charakteristika identifiziert werden, die einen „idealen“ Staat Kosovo/a ausmachen könnten. Nach Alfred Marleku gibt es jedoch keinen „idealen“ Staat, dieser existiere nur in den Gedanken von Philosophen. Marleku bezieht sich für seine Vorstellung eines idealen Staates auf Francis Fukuyama „intermediate“ oder „minimal functions“: die Bereitstellung öffentlicher Güter, Verteidigung, Rechtsstaatlichkeit und öffentliche Gesundheitsversorgung und die drei Definitionselemente Jellineks Regierung (Staatsgewalt), Bevölkerung (Staatsvolk), Territorium (Staatsgebiet). Im Kosovo/a ist nach Marleku vor allem ein Element nicht vorhanden: die volle Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet.⁴¹⁹ Dieses Merkmal legt, wie zuvor dargestellt, auch Putzel einem fragilen Staat zugrunde. Marleku betont aber, dass Kosovo/a kein „failed state“ ist, denn man dürfe vor allem wegen des Hauptsponsors der Unabhängigkeit, den USA, nicht scheitern, „we are banned of failing“⁴²⁰, so Marleku. Kosovo/a würde er aber als „weak state“ definieren, ideal wäre ein „functional state“.

⁴¹⁸ Vgl. Moreno Torres/Anderson (2004), S. 3

⁴¹⁹ Vgl. Interview 2, Marleku (2010), S. 1

⁴²⁰ Interview 3, Marleku (2010), S. 1f.

Bekim Baliqi fasste die Hauptmerkmale eines für ihn idealen Kosovo/a kurz und knapp zusammen: demokratisch, prosperierend und rechtsstaatlich. Auch eine europäische Perspektive und wirtschaftliche Entwicklung sind für ihn wichtig.⁴²¹

Kelly Wright, die zur Zeit des Interviews seit 18 Monaten im Kosovo/a war und an DFID-Projekten im Bereich Rechtsstaatlichkeit arbeitete führte an, dass es für das Land und seine Nachbarn ideal wäre, fähig zu sein, die Vergangenheit hinter sich zu lassen und vorwärts zu schauen. Dies ist aber schwierig und könnte Generationen dauern. Die Fähigkeit Kosovo/as eng mit Serbien, Bosnien und Herzegowina und Kroatien zusammenzuarbeiten und ethnische Spannungen zu lösen ist aber wichtig. Nach Kelly Wright ist die Region auch in einer guten Position, sich seinen Weg zur EU zu bahnen, dennoch sollten Vorteile aus der Unterstützung der USA gezogen werden. Im Idealfall würde Kosovo/a mit dem Integrationspfad der EU gehen, die Freundschaft mit den USA aber beibehalten.⁴²²

Da die Übertragung normativer Staatsmodelle, beziehungsweise bestimmter normativer Kriterien für effektive Staatlichkeit, wie schon diskutiert problematisch ist, wurde im spezifischen Teil der Interviews der Versuch unternommen, bestimmte Kriterien für den konkreten Fall Kosovo/a zu identifizieren. Aus der Antwort Marlekus zu schließen, ist dies auch eher schwierig, Baliqi und Wright konnten jedoch konkrete Antworten geben. Wie bereits die Ausführungen zur Staatlichkeit des Kosovo/a und die fortbestehenden, vor allem wirtschaftlichen Probleme deutlich machen, wäre es für das Land ideal, wenn eine ökonomische Perspektive aufgebaut werden würde. Vor allem Džihic weist, wie gezeigt, auf die sozioökonomische Problematik hin.⁴²³ Wie bereits in der politisch-historischen Analyse des Kosovo/a diskutiert wurde, galt das Land bereits während der 1980er Jahre als das „Armenhaus Jugoslawiens“, die schlechte wirtschaftliche Lage war damals bereits Anlass für Proteste, vor allem unter der jungen Bevölkerung des Landes, den StudentInnen.⁴²⁴ Die mangelnden Perspektiven für die sehr junge Bevölkerung Kosovo/as könnte damit nach wie vor als potentieller destabilisierender Faktor gesehen werden.

⁴²¹ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 1

⁴²² Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 1

⁴²³ Vgl. Džihic (2010), Die Presse, 14. 12. 2010

⁴²⁴ Vgl. Petritsch/Pichler (2005), S. 81f.

Fragenkomplex 2:

Im **zweiten Fragenkomplex** ging es darum, die größten Herausforderungen, Risiken aber auch Chancen für Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Situationen zu identifizieren. Als größte Herausforderung erachtet James Putzel, mit dem Verlust des Gewaltmonopols des Staates umzugehen, wenn dies bereits der Fall ist. In diesem Fall sollte sich externes Engagement vor allem darauf konzentrieren, Sicherheitskräfte mit einer funktionierenden Befehlskette zu unterstützen. EZA sollte durch und in Übereinstimmung mit Regierungssystemen bereitgestellt werden, auch wenn in fragilen Situationen der Druck besteht, dringend Erfolge zu erzielen. Damit ist auch die Neigung verbunden, EZA durch parallele Strukturen bereitzustellen. Eine weitere große Herausforderung nach Putzel ist, die politischen Dynamiken und das Machtgleichgewicht unterhalb der Oberfläche zu verstehen.⁴²⁵

Die größten Risiken sieht Putzel darin, wenn Massen an finanzieller Hilfe in ein Land gepumpt werden, dessen politische Vereinbarung („political settlement“) noch sehr unsicher ist. Das würde zu Konflikt beitragen. Auch mit der Sicherheitssituation umzugehen ist schwierig, wenn sie ignoriert wird führe das ebenfalls zu Konflikt. Wenn man aber falsch damit umgeht und involviert wird, kann es passieren, dass man mit gewalttätigen Akteuren assoziiert wird.⁴²⁶

Man könnte auch daran scheitern, eine „vorsichtige ökonomische Strategie“ zu fördern, in welcher *das Informelle* formalisiert wird. Der Staat sollte darum aktiviert werden, produktive Unternehmungen zu fördern. Negative Effekte könnten generell durch Beachtung der Politik, Sicherheit und Einschätzung wirtschaftlicher Möglichkeiten vermieden werden.⁴²⁷

Für Alina Rocha Menocal besteht das größte Problem darin, dass statebuilding ein immens politisches Unterfangen ist. Nicht nur auf Ebene internationaler EZA, sondern auch auf diplomatischer Ebene gäbe es aber eher Zurückhaltung, dies anzuerkennen. Man sollte aber fähig sein, innerhalb eines politischen Rahmens zu arbeiten, der in „intelligenter und sensibler“ Weise auf den Kontext reagiert. Als Beispiel gab Rocha Menocal im Interview Palästina, wo Politik auf jedem Level des

⁴²⁵ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 2

⁴²⁶ Vgl. Ebd.

⁴²⁷ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 2

Engagements involviert ist. Nach ihrer Ansicht ist das ein großes Problem für die Geber, denn „[...] they just don't want to mess with politics in that way.“⁴²⁸

Ein weiteres Problem wäre in Folge, dass schwierige politische Fragen übersprungen werden und eher technischen Ansätzen gefolgt wird, die jedoch sehr kurzfristig ausgerichtet sind. Im schlimmsten Fall könnte durch diese Ansätze Schaden angerichtet werden. Nicht zuletzt weil die internationale Gemeinschaft sehr enge und normative Agenden hätte, den Kontext zu definieren.⁴²⁹

Auf die Frage, wie externe Akteure zur Schaffung der wichtigsten staatlichen Aspekte beitragen können, antwortete Rocha Menocal, dass dies von internationalen Akteuren sehr normativ gesehen wird. Es wird versucht, die Mechanismen und Dynamiken, die in einer voll entwickelten Demokratie vorhanden sind auch woanders anzuwenden. Dies führt aber zu einem Problem und man sollte stattdessen versuchen aus dem Kontext zu lernen sowie die Kräfteverhältnisse und Beziehungen in einem Land zu verstehen. Das Problem sollte vom Kontext vor Ort aus angegangen werden, man sollte nicht mit einer bereits fertigen Lösung ankommen.⁴³⁰

Den Erfolg für externes Engagement in fragilen Situationen schätzt James Putzel eher unsicher ein. Wenn es aber keine ausländischen Direktinvestitionen gibt und es an Ressourcen mangelt, sieht er externe Hilfe als fundamental. Das Problem sei nur, wie sie verwendet wird, was von den lokalen politischen Akteuren abhängt.⁴³¹

Auch Alina Rocha Menocal schätzt den Erfolg für externes Engagement sehr ungewiss ein. Erfolg sei relativ und es gäbe eher wenige emblematische Erfolgsfälle, keine Blaupausen und keinen End-Ziel-Ansatz für die vielen schwierigen politischen Probleme. Wichtig ist es zu beachten, was Geber in einer eingeschränkten Wirkungssphäre erreichen können und zu beobachten, ob sie in dieser begrenzten Breite an Möglichkeiten dennoch „einen guten Job“ machen. Ein Positivbeispiel ist nach Rocha Menocal Liberia, hier könnte man von intelligenter und engagierter internationaler Assistenz sprechen. Auch die Transformation in Mosambik seit dem

⁴²⁸ Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 3

⁴²⁹ Vgl. Ebd.

⁴³⁰ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal, S. 1

⁴³¹ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 2

Ende des Bürgerkrieges zeigt einen bemerkenswerten Fortschritt, der aber auch mit Rückschlägen verbunden war. Aber genau das sei, was man in fragilen Situationen lernen müsste – man wird eben nicht immer nur erfolgreich sein. Erfolg sollte darum immer relativ bewertet werden – es gibt nicht nur „schwarz und weiß“. ⁴³²

Vor allem in den Antworten Putzels werden erneut die spezifischen Herausforderungen deutlich, die fragile Situationen an internationale Geber stellen. Wie bereits im theoretischen Teil erläutert, ist die Handlungs- und Erfolgsperspektive für Projekte in fragilen Situationen häufig sehr eingeschränkt, worauf vor allem Debiel, Lambach und Reinhardt hinweisen. ⁴³³ Ebenso wie Putzel im Interview weist auch Schneckener auf die Wichtigkeit des richtigen Umgangs mit lokalen Machtverhältnissen und unterschiedlichen Akteuren hin. ⁴³⁴ Was aus den Interviews weiters als große Herausforderung hervorgeht, ist der richtige Umgang mit der Sicherheitssituation vor Ort. In den Prinzipien der OECD und des DAC, die bereits in Kapitel 4 (Prinzip 2, bzw. B „Do no harm“) erläutert wurden wird zwar Bezug darauf genommen, dass Strategien unbeabsichtigt Schaden anrichten können.

Im Kosovo/a-spezifischen Teil des zweiten Fragenkomplexes wurde zuerst versucht auf praktischer Ebene einzuschätzen, welchen Beitrag die internationale Gemeinschaft zur Schaffung eines effektiven Staates im Kosovo/a leisten könnte. Alfred Marleku betonte, dass eine Voraussetzung für die Erzielung positiver Effekte zuerst ein Konsens der internationalen Gemeinschaft zur Unabhängigkeit des Kosovo/a ist. Auch unter EULEX, UNMIK und anderen Institutionen die vor Ort sind, gäbe es einen solchen Konsens nicht. ⁴³⁵

Marlekus Befürchtung lautet dahingehend, dass der Kosovo/a, den er bereits als „eine Kreatur der internationalen Gemeinschaft“ bezeichnet, immer mehr zu einer Art „Frankenstein“ werde. ⁴³⁶ Die Situation würde sich wesentlich verbessern, wenn die EULEX wirklich umsetzen würde, was ihre definierte Rolle ist. Dazu beschrieb Marleku:

⁴³² Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 5

⁴³³ Vgl. Debiel/Lambach/Reinhardt (2007), S. 6/S. 11/S. 13

⁴³⁴ Vgl. Schneckener (2007), S. 32

⁴³⁵ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 2f.

⁴³⁶ Vgl. Ebd., S. 2

„EULEX [was starting investigations] in some ministries where corruption is high and there are millions stolen from the budget of Kosovo. But no one, until now, is actually punished for that.“⁴³⁷

Die Rolle der EULEX ist für Marleku zwar bedeutend, jedoch gibt es nach ihm bislang keine angemessenen Strategien, die Erfolge zeigen.⁴³⁸

Auch Bekim Baliqi betonte, worauf bereits Alfred Marleku im Interview hinwies. Man wüsste nicht genau, was die EULEX eigentlich tut. Es würde behauptet, die Aufgabe sei Kriminalität und Korruption zu bekämpfen, jedoch wurde seit drei Jahren niemand verhaftet. Baliqi merkte zur Mission der EULEX an: „wir spüren das gar nicht.“⁴³⁹

Wenn die EULEX ihre Mission im Kosovo/a wirklich erfüllen würde, so wäre das für ihn der größte Beitrag der internationalen Gemeinschaft im Kosovo/a.⁴⁴⁰ Im optimalen Fall kann die internationale Gemeinschaft dazu beitragen, die Demokratie zu konsolidieren und eine wirtschaftliche Perspektive zu schaffen. Im Moment gäbe es aber eher ein Mischmasch von Organisationen, von denen niemand mehr wisse, was sie eigentlich tun.⁴⁴¹

Auch wenn die Antworten Marlekus und Baliqis zwar aufzeigen, dass es bislang kaum spürbare Erfolge der EULEX-Mission zu spüren gibt, muss vielleicht dagegenggehalten werden, dass die Mission erst seit 2008 im Kosovo/a operiert. Nachhaltige Veränderungen brauchen jedoch Zeit. Woran allerdings dringend gearbeitet werden sollte, ist ein Konsens der internationalen Gemeinschaft, allen voran der EU, zum Status des Kosovo/a. Wie bereits gezeigt weist besonders Montanaro auf die Wichtigkeit dessen hin⁴⁴², die Antworten Marlekus bestätigen das Argument.

Kelly Wright stellte ich die Frage, welche langfristigen positiven Veränderungen sie sich durch ihre Arbeit im Kosovo/a erwartet. In der Beantwortung ging sie sehr stark von der individuellen Ebene aus, nicht zuletzt da sie zum Zeitpunkt des Interviews

⁴³⁷ Interview 3, Marleku (2010), S. 3., [Anmerkungen S.A.]

⁴³⁸ Vgl. Ebd., S. 2f.

⁴³⁹ Interview 4, Baliqi (2010), S. 1

⁴⁴⁰ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 1

⁴⁴¹ Vgl. Ebd.

⁴⁴² Vgl. Montanaro (2009), S. 12ff.

kurz vor ihrer Abreise stand. Ihre Reflexion gab einen interessanten Einblick aus einer anderen Perspektive.

Wright erklärte, dass man sich die meiste Zeit über frustriert fühlen würde, denn es kommt einem so vor, als hätte man nicht wirklich viel erreicht. Sie beschrieb: „The problems are massive and you are just you.“⁴⁴³ Auch wenn man denken würde, man hätte den Punkt erreicht, von dem aus Veränderungen gemacht werden können, hätte man einfach nicht die Macht dazu. Man muss schließlich realisieren, dass das, was man wirklich erreicht hat, viel kleiner ist, als das, was man ursprünglich vorhatte. Sie erklärte auch, dass das britische „Development Project“ im Kosovo/a viel kleiner ist und Großbritannien ein relativ kleiner bilateraler Geber. Die EU und die USA sind um vieles größer, die Arbeit von DFID sähe im Vergleich dazu eher gering aus. Den Erfolg ihrer Projekte schätzt Kelly Wright dennoch positiv ein. Problematisch sieht sie aber, dass die Kooperation unter den Gebern sehr schlecht ist. Es wäre besser, wenn jeder wüsste, was der andere tut. Es ist aber oft so, dass man ein Land verlässt und die Person, die danach in das Land kommt, nicht an den Fortschritten weiterarbeitet, sondern in eine andere Richtung geht. Das ist jedoch wenig hilfreich.⁴⁴⁴

Die positiven Veränderungen, die Kelly Wright in ihren Projekten erreichen konnte, bezeichnet sie als „Mini-Erregenschaften“. Für sie persönlich zählt der Gedanke, dass sie den Menschen geholfen hat, die sie persönlich getroffen hat, auch wenn es hier nur um sehr kleine Dinge ging. Ihrer Ansicht nach ist es sogar eher besser kleine Dinge zu tun denn, so Wright: „The problem is, people coming in and want to do something huge and if you just do the wrong thing it's a massive error.“⁴⁴⁵ Fehler in kleineren Projekten können aber korrigiert werden, was die Risiken minimiert.

Die Hauptprobleme und größten Herausforderungen für ihre Arbeit im Kosovo/a sah Kelly Wright vor allem darin, dass sie in einem der problematischsten Bereiche arbeitete – dem der Rechtsstaatlichkeit. Hier sei alles hoch politisiert und im Kosovo/a besonders spezifisch. Die Herausforderung ist, bestimmte Teile des Sektors der Rechtsstaatlichkeit voranzutreiben, während andere Bereiche gerade nicht vorangetrieben werden sollen. Als positives Beispiel nennt Wright die Kosovo

⁴⁴³ Interview 5, Wright (2010), S. 5

⁴⁴⁴ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 5

⁴⁴⁵ Interview 5, Wright (2010), S. 6

Police, auf die auch Alfred Marleku verwies, die sich gut entwickelt hat. Parallel gäbe es aber immer noch ein traditionelles System, das ein Teil des Erbes des Konflikts sei, durch den alles politisiert wird, auch das Gerichtswesen.⁴⁴⁶

Ein weiteres großes Problem ist die Korruption. Es herrscht Zynismus vor, dass absolut alles korrupt sei, etwa Politiker, die Familienmitgliedern bestimmte Jobs geben. Schwierig sei auch, dass sich die Einflussphären der EU und USA gerade im Bereich der Rechtsstaatlichkeit häufig überschneiden. Es gibt unterschiedliche Auffassungen, welches das bessere System ist.⁴⁴⁷

Den schwerwiegenden Mangel an Koordination auf der Geberseite bezeichnet Wright abermals als massives Problem. Oft werde nur jene Organisation gewählt, die das meist Geld mit sich bringt. Das alleine löst das Problem jedoch nicht.⁴⁴⁸

Fragenkomplex 3:

Eine genaue Analyse des Kontexts vor Ort wird in fragilen Situationen als besonders entscheidend eingestuft. Oftmals scheidet es aber genau daran. Im dritten Fragenkomplex ging es daher darum, Prinzipien auszumachen, die die ExpertInnen in einer Kontextanalyse als besonders wichtig einschätzen.

Für James Putzel ist es grundlegend, die Politik und das wirtschaftliche Potential vor Ort zu verstehen. Man sollte nationale und sub-nationale Netzwerke in Politik und Wirtschaft kennen. Wahlen sollten gefördert und Antikorruption verteidigt werden. Man sollte sich aber dessen bewusst sein, dass jeder Schritt höchst ungewollte Konsequenzen haben könnte.⁴⁴⁹

Alina Rocha Menocal beschrieb, dass viele unterschiedliche Geber bereits an der Frage der Kontextanalyse gearbeitet haben. Es gibt schon viele unterschiedliche Frameworks und Instrumente, doch der Schwerpunkt wird nun zunehmend auch auf die Entwicklung von Instrumenten auf der sektoralen und nicht nur nationalen Ebene. Die Weltbank führt einen Prozess an, in dem man versucht, die Dynamiken einer

⁴⁴⁶ Vgl. Wright., S. 1f.

⁴⁴⁷ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 2

⁴⁴⁸ Vgl. Ebd.

⁴⁴⁹ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 2

„Problem-Gesteuerten politischen Ökonomie“ zu verstehen, anstatt nur einen normativen Ansatz zu verwenden.⁴⁵⁰

Als eine große Herausforderung erachtet Rocha Menocal, dass viele der Analysen häufig nicht unter Gebern geteilt werden, da Analyseergebnisse als höchst sensibel bewertet werden. Darum gibt es eher wenig Koordination und Bemühungen, die Erfahrungen zu teilen und jede Agentur macht ihre eigene Macht-Analyse. Man kollaboriert nicht mit anderen Gebern, die ähnliche Arbeit machen. Die Konsequenz ist, dass man unterschiedliche Arten von Analysen hat, was wenig sinnvoll ist.⁴⁵¹ Mangelnde Koordination unter Gebern geht in den Interviews generell als massives Problem hervor.

Eine noch größere Herausforderung sieht Rocha Menocal darin, dass die Ergebnisse, die zwar mit höchst anspruchsvollen Analyseinstrumenten erhoben wurden, nicht in anwendbare Aspekte umgewandelt werden können, die dann in ein bestimmtes Programm vor Ort eingebunden werden. Das Problem für die Geber ist: „They just don't know what to do with all the political analyses because they do not necessarily help them to work on the ground.“⁴⁵²

Generell spielt auch die Frage der Anreize, die Geber motivieren eine Rolle, und warum es für sie so schwierig ist, Erfahrungen aufzunehmen, die sie durch Analysen gemacht haben. Man muss beachten, wem sie rechenschaftspflichtig sind und wie sie mit anderen Akteuren, auf der diplomatischen- und Sicherheitsebene, zurechtkommen. Rocha Menocal betonte, dass Entwicklungszusammenarbeit selbst ein Feld ist, das von vielerlei unterschiedlichen Interessen beeinflusst wird. Auch das macht es schwierig, an jenen Punkten zu arbeiten, die aus der Analyse abgeleitet werden können.⁴⁵³

In den Kosovo/a-spezifischen Fragen des dritten Fragenkomplexes sollten die Schwierigkeiten erfasst werden, die die ExpertInnen als Hindernisse für die Bildung eines effektiven Staates einschätzen. Kosovo/a ist noch ein junger Staat, dessen Unabhängigkeit erst 2008 erklärt wurde. Formal hat der Staat zwar bereits

⁴⁵⁰ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 4

⁴⁵¹ Vgl. Ebd., S. 5

⁴⁵² Interview 2, Menocal (2010), S. 4

⁴⁵³ Vgl. Interview 2, Menocal (2010), S. 5f.

angefangen zu funktionieren, es gibt aber noch einige Schwierigkeiten, so Marleku. Es werden etwa 25-30% des kosovarischen Territoriums von Belgrad aus verwaltet – die Enklaven in Mitrovica/Mitrovicë. Hier sind die Regeln und Gesetze serbisch. Wenn ein Staat jedoch nicht die volle Souveränität über sein gesamtes Gebiet hat, so seien die übrigen Funktionen nach Marleku sowohl theoretisch als auch praktisch unmöglich.⁴⁵⁴

Mangelnde territoriale Integrität nannte, wie bereits erläutert auch Putzel im Interview als Merkmal eines fragilen Staates.⁴⁵⁵ Auch Džihic weist auf dieses, nach wie vor bestehende Problem hinsichtlich der Staatlichkeit Kosovo/as hin, wie am Ende des fünften Kapitels beschrieben wurde.⁴⁵⁶ In den Definitionen fragiler Staatlichkeit, die im Rahmen dieser Arbeit recherchiert und dargestellt wurden, ist mangelnde territoriale Integrität eher weniger Thema, sollte hinsichtlich der Faktoren für Fragilität aber nicht vernachlässigt werden.

Kelly Wright sieht die größte Schwierigkeit vor allem darin, dass der Konflikt noch nicht sehr lange her ist und immer noch stark nachwirkt. Auch sie bezieht sich darauf, dass die Unabhängigkeit erst vor kurzer Zeit deklariert wurde und dass diese durch viele Staaten noch nicht anerkannt wurde. Dies mache Kosovo/a zu einem sehr instabilen Umfeld für den Aufbau von Demokratie. Zudem gibt es noch immer viele ethnische Spannungen die die gesamte Arbeit politisieren, die von Organisationen durchgeführt wird.⁴⁵⁷

Bekim Baliqi nannte als Problem, dass Autorität und Legitimität noch nicht völlig ausgestaltet sind. Auch eine wirtschaftliche Perspektive muss erst geschaffen werden.⁴⁵⁸

In dieser Antwort Baliqis ist neuerlich eine Parallele zu Džihic's Ansichten erkennbar, der sich auf die Problematik der geringen Wahlbeteiligung bezieht.⁴⁵⁹

⁴⁵⁴ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 1f.

⁴⁵⁵ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1

⁴⁵⁶ Vgl. . Džihic (2010), http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/618210/Der-unvollendete-Staat_Kosovo-braucht-dringend-neue-Impulse [15. 03. 2011]

⁴⁵⁷ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 1

⁴⁵⁸ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 1

⁴⁵⁹ Vgl. . Džihic (2010), http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/618210/Der-unvollendete-Staat_Kosovo-braucht-dringend-neue-Impulse [15. 03. 2011]

Auf die Frage nach dem mangelnden Verständnis des Kontexts in internationalen statebuilding Ansätzen im Kosovo/a, was in der Literatur häufig kritisiert wird, antwortete Marleku, dass dies in der Geschichte schon oft der Fall war. Er ist aber der Ansicht, dass der Kontext verstehbar ist. Seiner Meinung nach wolle die internationale Gemeinschaft „den Balkan“ als das „Andere“ etikettieren, das kaum verstehbar sei.⁴⁶⁰

Kelly Wright würde der Kritik in einem bestimmten Maße zustimmen. Es ist typisch, dass im Kosovo/a viel Schreibtischarbeit gemacht wird, in welcher Dinge kontextualisiert und bestimmte Strategien ausgemacht werden. Auffällig sei aber, dass sich nichts wirklich verändert. Das Problem im Kosovo/a ist, dass in vielen der Analysen das bestimmte „Spezifikum des Kosovo/a“ nicht erfasst werden kann, beziehungsweise erst gar nicht danach gesucht wird. Somit kann man zwar eine Analyse haben, die grundlegend richtig ist, „den Nagel aber nicht auf den Kopf trifft“. Wright betont, dass man sich bewusst sein sollte, dass das Land nicht einfach nur ein weiterer „failed state“ ist „[...] but it's failed for a reason that is specific to that country. So you can't use a panacea.“⁴⁶¹ Für eine Analyse kann es nach ihr aber dennoch einige Prinzipien geben, die aber so angewandt werden müssten, dass man sagt, wenn eine bestimmte Sache zutrifft, dann kann dies und jenes angewandt werden.⁴⁶²

Den Einfluss von Clanstrukturen und dem „Kanun“ als gewohnheitsrechtlichem Bezugssystem, auf dessen Problematik in der Literatur öfter hingewiesen wird, schätzt Alfred Marleku als gering ein. So gäbe es im Kosovo/a zwar wenige Fälle von Blutrache, die der Kanun des „Lekë Dukagjini“ erlaubt, dies ist aber mit Sicherheit nicht die Regel. Fälle von Blutrache seien zudem eher in Albanien und den Regionen von Durrës und Shkodra verbreitet. Es gibt eher eine Tendenz dazu, staatliche Gesetze und Institutionen zu respektieren, problematisch ist jedoch ein Mix von (nationalen und internationalen) Gesetzen, der die Menschen oft eher verwirrt.⁴⁶³

Marleku spricht sich absolut gegen den „Kanun“ aus und bezeichnet ihn als etwas, das „jemand vor etlichen Jahren geschrieben hat, zu einer Zeit in der es besser war

⁴⁶⁰ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 3

⁴⁶¹ Interview 5, Wright (2010), S. 2

⁴⁶² Vgl. Ebd.

⁴⁶³ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 3f.

irgendein Gesetz, als kein Gesetz zu haben.“⁴⁶⁴ Er bezog sich auch auf eine Studie zum Thema Blutrache, an der er mitarbeitete und Probleme hatte, überhaupt solche Fälle zu finden. Clans gibt es zwar im Kosovo/a, sie sind jedoch eher politischer Natur, im Sinne von Klientelismus.⁴⁶⁵

Baliqi sieht den Bezug auf den Kanun, gewohnheitsrechtliche- und Clanstrukturen in der Literatur als anthropologische Sichtweise, die nicht ganz stimmt. Wie auch Marleku beschrieb er im Interview, dass die Clanstrukturen eher klientelistische Strukturen sind, die etwa durch organisierte Kriminalität und Geldwäsche miteinander verbunden sind. Mit dem „Kanun“ oder Gewohnheitsrecht haben sie aber nichts zu tun, sondern mit eigenen persönlichen Interessen.⁴⁶⁶

In der Arbeit von DFID, die hauptsächlich in Prishtina basiert ist, hat Kelly Wright, wie sie beschreibt, nicht sehr viel mit dem Thema von Clanstrukturen und dem „Kanun“ zu tun. Gewohnheitsrechtliche Strukturen würde es eher außerhalb von Priština/Prishtinë geben, aber Priština/Prishtinë selbst ist sehr international. Gewohnheitsrecht könnte die Menschen heute nur ein wenig beeinflussen. Zum Beispiel in der Bedeutung der Familie, verschiedene Generationen leben oft noch gemeinsam in einem Haus. Die Moderne hätte aber bereits Einzug gehalten und Clanstrukturen, beziehungsweise Gewohnheitsrecht ist laut Wright absolut kein Hindernis für die Projektarbeit.⁴⁶⁷

Eine Kontextanalyse führt DFID dann durch, wenn die Organisation beginnt in einem neuen Sektor zu arbeiten. Die Analyse, die von einem Berater durchgeführt wird versucht man dann als Ausgangspunkt, nicht als definitive Strategie zu verwenden. Es kommt vor, dass Empfehlungen einer Analyse gar nicht umgesetzt werden. Man sollte auch beachten, dass sich der Kontext während eines Projekts verändern kann und man sich damit nicht immer auf eine bestimmte Analyse beziehen kann.⁴⁶⁸

Wright erklärt, dass DFID gut darin ist, Informationen vor Ort zu erarbeiten und nicht versucht eine bestimmte Schablone überall anzuwenden. Die Organisation versucht zudem, Analysen mit anderen Akteuren zu teilen. Man arbeitet eng mit der eigenen

⁴⁶⁴ Ebd., S. 4

⁴⁶⁵ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 4

⁴⁶⁶ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010). S. 2

⁴⁶⁷ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 3f.

⁴⁶⁸ Vgl. Ebd., S. 2

Botschaft vor Ort zusammen, darum gibt es die Möglichkeit, auf politische Analysen zurückzugreifen. Das hilft einzuschätzen, was man umsetzen kann und was nicht. Man stimmt sich mit der Botschaft ab, versucht Analysen zu verbinden und sicherzustellen, dass alle Vorhaben die gleichen Intentionen haben.⁴⁶⁹

Die Antworten Marlekus und Wrights zeigen die Schwierigkeit für internationale Akteure auf, spezifische Charakteristika und vor allem die Hauptgründe für die Fragilität eines Staates zu erfassen. Aus dem Gespräch mit Kelly Wright ging hervor, dass mit der Kontextanalyse lokale Agenturen beauftragt werden, womöglich sollte man sich für bestimmte Projekte aus unterschiedlichen Bereichen aber auf direkte Gespräche mit der Bevölkerung, sowie Initiativen der Zivilgesellschaft konzentrieren.

Im Kapitel zur Staatlichkeit des Kosovo/a wurde bereits auf den Kanun als mögliches Hindernis für die Bildung effektiver staatlicher Strukturen eingegangen. Wie die Ergebnisse der Interviews aber zeigen, kann dies nicht als Argument gelten. Hofbauers Ansicht einer „sprichwörtlichen Staatsskepsis der Albaner“⁴⁷⁰ kann meines Erachtens, wie bereits diskutiert, verworfen werden. Die mangelnde Identifizierung mit einem staatlichen System, beziehungsweise das mangelnde Vertrauen in dieses lässt sich eher daraus ableiten, dass die albanische Bevölkerung des Kosovo/a vor allem während des repressiven Regimes unter Milošević darauf angewiesen war, eher in Parallelstrukturen und familiären Netzwerken Zuflucht zu suchen, was Kramer und Džihic deutlich beschreiben.⁴⁷¹

Fragenkomplex 4:

Im vierten Fragenkomplex sollten mögliche Prinzipien für die Entwicklung einer Geberstrategie identifiziert werden. Eine wichtige Rolle spielte dabei, auf Dilemmata bisheriger Strategien einzugehen, die später in den Entwurf einer Geberstrategie miteinbezogen werden.

Laut James Putzel sollten in einem Land zuerst die besonderen Quellen von Fragilität analysiert werden, bevor das Engagement über Not- und humanitäre Hilfe

469 Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 3f.

470 Hofbauer (2008), S. 123

471 Vgl. Kramer/Džihic (2006), S. 17

hinausgeht. Zweitens sollten (Regierung und Geber⁴⁷²) eine gemeinsame Analyse der Fragilitäten vornehmen und gemeinsame „single action plans“ erstellen, um Sicherheitsstrukturen aufzubauen oder zu verfestigen. Zu Beginn der EZA Maßnahmen in einem fragilen Kontext sollte man drittens viel in die Analyse investieren, um nationale und politische Dynamiken verstehen zu können. Viertens sollten EZA-Mittel auf jene Weise in das Land geleitet werden, dass sie das politische Establishment beziehungsweise die Konsolidierung eines Staates unterstützen (und nicht etwa untergraben). Schließlich sollten jene Akteure engagiert und motiviert werden, die eine Analyse des wirtschaftlichen Potentials eines Landes vornehmen und einen Plan für die ökonomische Entwicklung erstellen können.⁴⁷³

Auch Alina Rocha Menocal bewertet eine behutsame Analyse des polit-ökonomischen Kontexts als grundlegend. Nur so kann verstanden werden, wer die Hauptakteure sind, und welche „Interessen-Intensiven-Strukturen“ vorherrschen. Insgesamt nannte sie sechs Prinzipien, die sie wie folgt reihen würde⁴⁷⁴:

- 1) „Do no Harm“
- 2) Political-Economy-Analysis
- 3) Keine Blueprints!
- 4) Analyse der Konfliktbruchlinien
- 5) Erfolge realistisch einschätzen
- 6) Gut trainiertes Personal vor Ort, das Prozesse über einen langen Zeitraum hinweg beobachtet

Unabhängig vom Kontext sollte man analysieren, wo die Bruchlinien des Konflikts liegen und ob die Notwendigkeit besteht, Maßnahmen der Versöhnung zu treffen. Wenn dies der Fall ist, so muss dies unbedingt zuerst gemacht werden, auch wenn damit verbunden ist, viele „politische No Nos“ zu formulieren. Erst so kann nach Rocha Menocal das „politische Grundmaterial“, eine funktionierende „Eliten-Vereinbarung“ auf einem bestimmten Level, geschaffen werden. Funktioniert das

472 Aus der Beantwortung der Fragen per E-Mail geht nicht eindeutig hervor, wen James Putzel meint. Eine gemeinsame Fragilitäts-Analyse der Geber mit der jeweiligen Regierung erscheint aber sinnvoll.

⁴⁷³ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 3

⁴⁷⁴ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 6

nicht, beziehungsweise wird kein Fokus darauf gelegt, so würden alle anderen Bemühungen ins Nichts führen, was etwa in Palästina der Fall sei.⁴⁷⁵

Viertens sollte man mögliche Erfolge realistisch einschätzen. Das heißt, man sollte bescheiden bleiben und realistische Erwartungen haben. Man muss akzeptieren, dass Veränderungen graduell sind und viel Zeit benötigen. Vor allem in kurzfristigen Zeitsetzungen werden die Veränderungen nur sehr klein erscheinen, Geber müssen jedoch lernen damit zu leben. Problematisch ist, dass viele Geber in einer fragilen Situation versuchen, *mehr* mit *weniger* zu erreichen. Damit verbunden ist, dass man immer ambitioniertere Projekte mit immer weniger Personal durchführen möchte. Dieses ist oft nicht gut trainiert, was Rocha Menocal als ein „Rezept für Disaster“ bezeichnet. Man sollte gutes Personal vor Ort haben, das Prozesse über einen langen Zeitraum hinweg beobachten kann. Alleine mehr Geld zu investieren ist zu wenig.⁴⁷⁶

Was das internationale Engagement im Kosovo/a seit dem Krieg und vor allem die UNMIK betrifft, zog Alfred Marleku eine eher nüchterne Bilanz. Als größtes Problem sieht er, dass die internationale Gemeinschaft eher „herrschte als assistierte“. Den verfolgten Ansatz würde Marleku eher mit „Krisenmanagement“ bezeichnen, jedoch weniger mit state- oder institution-building. Eines der größten Probleme sieht er darin, dass statebuilding nicht ermöglicht wurde. „Geherrscht“ hätte im Kosovo/a vor allem der Kopf der UNMIK (der SRSG), der ein Vetorecht hatte, das er einsetzte, wenn ihm ein Gesetz nicht gefiel. Marleku beschrieb: „[...] he was kind of king here, divine king, divine authority and in these cases [sic!] you cannot have a well functioning state this is the main problem for me.“⁴⁷⁷

Zu einer Verbesserung der Situation würde nach Marleku ein Konsens der internationalen Gemeinschaft zum Status des Kosovo/a führen, ohne den man keine positiven Resultate vor Ort erreichen könnte. Den Erfolg des bisherigen Engagement schätzt er relativ ein. Zumindest gibt es keinen Krieg mehr und der große Mechanismus des Slobodan Milošević ist außer Kraft gesetzt worden. Staatliche Institutionen wurden so aufgebaut, dass sie halbwegs funktionieren, in manchen

⁴⁷⁵ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 5

⁴⁷⁶ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 6

⁴⁷⁷ Vgl. Interview 3, Marleku, (2010), S. 3f,

Fällen funktionieren sie sogar gut. Auch die Kosovo Police hat Fortschritte gemacht. Jedoch braucht es Zeit, bis alles optimal funktioniert.⁴⁷⁸

Wie Kramer und Džihic hebt Marlekus den Erfolg des Engagements hinsichtlich der Sicherheitslage im Kosovo/a hervor. Jedoch lässt sich in Marlekus Argumentation auch ein Widerspruch erkennen. Zum einen spricht er davon, dass statebuilding nicht ermöglicht wurde, zum anderen führt er aber auch an, dass Institutionen so aufgebaut wurden, dass sie in mancherlei Hinsicht sogar gut funktionieren.

Kelly Wright beschrieb ähnlich wie Alfred Marleku, dass das Personal der UNMIK nicht sehr beliebt war. Die Menschen im Kosovo/a fühlten sich so, als wäre jemand gekommen um zu befehlen. Man hätte gar nicht gefragt, welchen Staat die KosovarInnen eigentlich aufbauen möchten. Zudem schien es so, als wäre man direkt von humanitärer Hilfe zum statebuilding übergegangen. Das stoppte aber die politische Entwicklung die gerade zu der Zeit im Gange war, als es notwendig war, aus dem Konflikt herauszukommen und Kräfte der UÇK in eine andere Situation zu bringen. Es gab kaum Entwicklungen hinsichtlich der Frage, wie Demokratie im Kosovo/a funktionieren sollte, stattdessen hätte man nur eine Gruppe von Leuten zusammengebracht, die bereits hierarchische Verbindungen hatten. Diese Verbindungen wurden beibehalten und Probleme (klientelistische Strukturen) die damit verbunden waren, wurden nicht ausreichend beachtet.⁴⁷⁹

Ein weiteres Problem ist laut Wright, dass Leute in das Land kommen, die denken zu wissen, was das Richtige für dieses Land ist. Der Kontext wird oft wenig beachtet. Erst in den letzteren Phasen des Engagements wäre man zur Einsicht „[...] no, we need to let them lead“⁴⁸⁰ gekommen. Grundsätzlich nahm man jedoch immer noch an, dass der Staat nicht alleine (zu regieren) fähig sei. Während der gesamten Phase der UNMIK wäre den jüngeren Generationen die Fähigkeit abgesprochen worden, etwas aufbauen zu können. Man gab ihr gar nicht die Möglichkeit, womit sie die Prozesse nicht selbst anführen konnte. Nun scheint jedoch ein Umdenken stattzufinden, die Regierung kann mehr fordern und die „Internationals“ reagieren mehr auf die Wünsche der Regierung. Jedoch wurde der Wendepunkt noch nicht

⁴⁷⁸ Vgl. Ebd., S. 5

⁴⁷⁹ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 3f.

⁴⁸⁰ Ebd., S. 4

erreicht und es gibt noch immer zu viele Organisationen, die bestimmen möchten, wie etwas gemacht werden soll.⁴⁸¹

Bekim Baliqi nannte die Statusfrage als ein Hindernis einen Ausgang für die Situation zu finden und die Rechenschaftspflicht sowie Verantwortlichkeit von Politikern zu verbessern. Demokratie wurde seiner Ansicht nach zudem nur normativ gewertet.⁴⁸² Vor allem 2005 bis 2006 wäre die SRES 1244 gedreht und gewendet worden, wie sie passt und die UNMIK hätte „Doppelstandards“ verfolgt. Zuerst ging es um „standards with“, dann „standards without“ (oder „standards before“) hinsichtlich der Statusfrage. Die Position dazu wurde immer geändert. Auch heute würde die Statusfrage noch die Lösung täglicher Probleme verhindern. Es gibt immer eine „Meta-Ebene über den Status“, sowie die Anerkennung durch andere Staaten.⁴⁸³

Fraglich bleibt ob die Wahlen im Kosovo/a überhaupt etwas bewirkt haben, da die Wahlbeteiligung sehr gering war. Baliqi sprach von einer Legitimitätskrise: „Wenn eine Partei mit 20-30% von 40% aller Wahlberechtigten [gewählt wird] und regiert, kann man eigentlich nicht wirklich von Legitimität sprechen.“⁴⁸⁴ Das mangelnde Interesse am kosovarischen Staat könnte auch damit zusammenhängen, dass nach Baliqis Ansicht beim statebuilding im Kosovo/a von einem top-down-approach ausgegangen wurde.⁴⁸⁵

Internationales Engagement sollte sich laut Baliqi darauf konzentrieren, nicht nur in die „Institution Staat“ als solche zu investieren, sondern auf lange Sicht auch eine Perspektive für die kosovarische Gesellschaft schaffen. Vor allem Visa-Liberalisierungen sollten seiner Meinung nach gemacht werden, denn er beschreibt: „Wir sind nicht nur wirtschaftlich sondern auch psychologisch ein schwarzes Loch in Europa [...]“⁴⁸⁶ Auf die mangelnde Reisefreiheit im Kosovo/a wies auch Marleku im Interview hin. Sie würde das Vertrauen der Bevölkerung und deren Identifikation mit dem Staat schmälern.⁴⁸⁷ Dieses Vertrauen ist aber zentral.

⁴⁸¹ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 4

⁴⁸² Vgl. Interview 4, Baliqi, S. 3

⁴⁸³ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 3

⁴⁸⁴ Interview 4, Baliqi (2010), S. 3, [Anmerkungen S.A.]

⁴⁸⁵ Vgl. Ebd., S. 2

⁴⁸⁶ Interview 4, Baliqi (2010), S. 3

⁴⁸⁷ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 2

Wichtig ist für Baliqi außerdem, dass die EULEX ihre Mission wirklich erfüllt, was er nicht unrealistisch einschätzt. Jedoch würde sich im Moment jede/r Fragen, was überhaupt in der Rechtsstaatlichkeitsmission passiert. Das Engagement hinterlasse, bis auf einige wenige Ausnahmen, kaum positive Effekte für die Bevölkerung. Gute Projekte seien die Minderheit.⁴⁸⁸ Er stimmt meiner Anmerkung zu, dass man das den Fokus des Engagements teilweise auf „back to the basics“ richten sollte, langfristige übergeordnete Ziele sollte es aber dennoch geben.⁴⁸⁹

Besonders traurig ist für Baliqi, dass viele internationale Akteure Kosovo/a und auch Bosnien und Herzegowina als ein „Experimentierfeld“ benutzt haben. Wenn eine Strategie nicht funktionierte, so versuchte man eben eine andere.⁴⁹⁰

Der Unmut über UNMIK und EULEX, den viele Teile der Bevölkerung hegen, lässt sich oft in Form von Graffitis an Hausmauern erkennen. Diese werden häufig von Anhängern der Bewegung „Vetëvendosje!“⁴⁹¹ (Selbstbestimmung) gemacht, auf die bereits zuvor eingegangen wurde.



Abbildung 8: EULEXPERIMENT, eigene Aufnahme

Baliqi fragt sich zudem, wie lange die internationale Gemeinschaft noch Fakten und Erhebungen für ihre Strategien braucht und beschreibt dies mit der Metapher: „[Sie] wollen uns zeigen, dass der König nackt ist, [doch] wir sehen es.“⁴⁹² Die Missstände seien also eigentlich klar, nur konkret unternommen werde dagegen wenig.

⁴⁸⁸ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S 3f.

⁴⁸⁹ Vgl. Ebd, S. 2

⁴⁹⁰ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 2f.

⁴⁹¹ Genauere Informationen sowie eine Selbstbeschreibung der Bewegung finden sich unter: <http://www.vetevendosje.org/> [01. 03. 2011]

⁴⁹² Interview 4, Baliqi (2010), S. 4, [Anmerkungen S.A.]

Fragenkomplex 5:

Im letzten Fragenkomplex sollte schließlich beantwortet werden, wie die ExpertInnen einer Verknüpfung von state- und peacebuilding gegenüberstehen, und ob sie diese im Kosovo/a relevant einschätzen würden.

Als Vorteile einer Verbindung beider Ansätze nannte James Putzel, dass sodann die Gleichung „Sicherheit-Entwicklung“ stimmen würde. Zudem würde die Wichtigkeit von Politik und einer Einschätzung der politischen Situation besser erkannt werden. Nachteile sieht er jedoch darin, dass es passieren könnte, dass letztendlich nur über die Sicherheit, nicht aber über Entwicklung nachgedacht wird. Auch die „hart erarbeitete Unabhängigkeit“ der EZA könnte verloren gehen, womit Putzel womöglich auf die Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungssagenden nach dem Kalten Krieg anspielt. Geber würden (in beiden Bereichen) noch immer alleine agieren, was eine zusätzliche Herausforderung darstellt.⁴⁹³

Statebuilding und peacebuilding *müssen* nach Kelly Wrights Einschätzung Hand in Hand gehen. Man könnte nicht damit beginnen einen Staat aufzubauen, ohne gerade *die* Gründe zu bearbeiten, weshalb welcher ein Staat in der Vergangenheit nicht friedlich war. Peacebuilding sollte damit ein Teil von statebuilding sein. Als Kosovo/a-bezogenes Beispiel beschreibt Wright den Handel: in den Zeitungen könnte man kaum etwas über serbische Unternehmen lesen, geht man jedoch in einen Supermarkt, sieht man, dass die Hälfte der Produkte von serbischen ProduzentInnen stammt. Handel zwischen SerblInnen und AlbanerInnen findet also statt. Wright beschreibt: „In order for the economy to prosper, they need to be working together and it's the same thing for statebuilding and peacebuilding.“⁴⁹⁴

Die Stärke der Regierung hängt nach Wright vor allem davon ab, ob Serbien und der Kosovo/a (zukünftig) fähig sein werden, miteinander zu reden. Die Voraussetzung dafür ist nach Wright eine Verknüpfung von state- und peacebuilding, denn es muss möglich werden, dass die nächste Generation junger AlbanerInnen über die jungen SerblInnen anders denkt. Zwar ist es möglich, dass deren Eltern ihren Eltern schreckliche Dinge angetan haben, die jungen SerblInnen jedoch nun einer neuen Generation angehören, die nichts mehr damit zu tun hat. Der Konflikt ist unterhalb

⁴⁹³ Interview 1, Putzel (2010), S. 2

⁴⁹⁴ Interview 5, Wright (2010), S. 4

der Oberfläche noch deutlich spürbar, solange sich das nicht ändert kann es nach Wright auch keine Stabilität geben.⁴⁹⁵

Durch meinen Aufenthalt im Kosovo/a konnte ich mir selbst ein Bild von der noch immer angespannten Situation zwischen den Bevölkerungsteilen machen. Jedoch ist gerade auch zu erkennen, dass sich vor allem innerhalb der jüngeren Bevölkerung ein neues Bewusstsein herausbildet, in dem man dazu bereit ist, die Vergangenheit zu vergessen und einen Schritt nach vorne zu gehen. Dieses Bewusstsein gilt es aufzugreifen, zu fördern und daran anzuknüpfen.

6.4. Selektion relevanter Faktoren für Fragilität und Resilience

Wie Alina Rocha Menocal und James Putzel in den ExpertInneninterviews beschreiben, zeigen die historische Entwicklung sowie die Herausbildung unterschiedlicher erfolgreicher Modelle von Staatlichkeit, dass es keine bestimmte Mustervorlage für effektive Staatlichkeit geben kann. Dennoch können bestimmte Faktoren identifiziert werden, die die Resilience, also die Stabilität und Widerstandsfähigkeit von Staaten, stärken. Ebenso können Faktoren ausgemacht werden, die die Stabilität beeinträchtigen und Fragilität fördern. Aus den soeben diskutierten Ergebnissen der ExpertInneninterviews, sowie aus der politisch-historischen Analyse des Fallbeispiels Kosovo/a können hier die folgenden Faktoren für Fragilität und Resilience abgeleitet werden:

Faktoren für Fragilität:

Schwäche – Verlust des Gewaltmonopols

Wie bereits beschrieben, nannte Putzel im ExpertInneninterview die Schwäche beziehungsweise den Verlust des Gewaltmonopols, das eine zentrale Funktion moderner Staaten darstellt, als wesentlichen Faktor für die Fragilität eines Staates.⁴⁹⁶ Im Fall des Kosovo/a führte der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols, beziehungsweise die mangelnde Kontroll- und Steuerungskapazität des Staates⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ Vgl. Interview 1, Wright (2010), S. 3f.

⁴⁹⁶ Vgl. Interview I, Putzel (2010), S. 1f.

⁴⁹⁷ Vgl. Debiel/Lambach/Reinhardt (2007), S. 8 machen diese für den Anstieg von Gewalt verantwortlich

zu einer Zunahme der Gewalt an der Bevölkerung, durch die Kontrollübernahme der UÇK.⁴⁹⁸

Verlust der Kontrolle über ein beträchtliches Territorium

Den Verlust der Kontrolle über ein beträchtliches Territorium führte Putzel ebenfalls als eine Quelle staatlicher Fragilität an.⁴⁹⁹ Im Kosovo/a spielt die Problematik der mangelnden Kontrolle über das nördliche Territorium (Mitrovica/Mitrovicë) eine zentrale Rolle hinsichtlich der Schwäche und mangelnden Stabilität des Staates, worauf besonders Marleku und Baliqi in den Interviews hinwiesen. Ohne gänzliche Souveränität über sein gesamtes Territorium können andere wichtige Funktionen des Staates nicht erfüllt werden, wie das Beispiel Kosovo/a zeigt.⁵⁰⁰

Fehlen institutioneller Hegemonie

Diesen Fragilitätsfaktor nannte Putzel im Gesprächsleitfaden ebenfalls als ausschlaggebend.⁵⁰¹ Das Beispiel Kosovo/a zeigt das Problem auf, so sorgt die Vielzahl an nationalen und internationalen Gesetzen sowie Überschneidungen aber auch Widersprüche dieser für Verwirrung. Im Kosovo/a ist das als besonders problematisch zu sehen, da ohnehin der Trend besteht, in parallele Dynamiken von Autorität zu flüchten.⁵⁰² Das Fehlen des staatlichen Besteuerungsmonopols wird in institutioneller Hinsicht von James Putzel zusätzlich als destabilisierender Faktor genannt.⁵⁰³

Schlechte Lebensbedingungen durch sozioökonomische und wirtschaftliche Problemlagen

Schlechte Lebensbedingungen, wie die hohe Arbeitslosigkeit und der Mangel an Perspektiven, vor allem für die junge Bevölkerung können als Destabilisierender Faktor für die Stabilität eines Staates gelten. Im Kosovo/a sind die Problemlagen deutlich spürbar, sie könnten dazu führen, dass Konflikte jederzeit erneut aufbrechen.

⁴⁹⁸ Vgl. Hofbauer (2008), S. 84ff.

⁴⁹⁹ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1f.

⁵⁰⁰ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 1

⁵⁰¹ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1f.

⁵⁰² Vgl. Montanaro (2009), S. 14

⁵⁰³ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1f.

Interethnische Spannungen – Konflikt

Spannungen zwischen multiethnischen Bevölkerungsteilen eines Staates werden, wie bereits in den Ursachen fragiler Staatlichkeit beschrieben, als zentraler Faktor für Fragilität gesehen.⁵⁰⁴ Wie die historisch-politische Analyse des Kosovo/a zeigen konnte, war vor allem die Konstruktion ethnisch-religiöser Feindbilder der Grund für zunehmende Spannungen und gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen kosovo/a-AlbanerInnen und kosovo/a-SerblInnen.⁵⁰⁵ Die Nachwirkungen des Konflikts sind unterhalb der Oberfläche noch deutlich zu spüren⁵⁰⁶, was die Stabilität des Kosovo/a weiterhin einschränkt. Dies wurde im Interview mit Wright deutlich.

Mangel an institutionalisierten und transparenten Mechanismen zur Konfliktlösung

Gibt es keine institutionalisierten, transparenten Mechanismen zur Konfliktlösung, die den unterschiedlichen Stakeholdern in einem Staat bekannt sind, so ist es wahrscheinlich, dass der Ausweg in der Anwendung von Gewalt gesucht wird.⁵⁰⁷

Neopatrimonialismus, Korruption und Klientelismus

Wie bereits im Kapitel zu den Ursachen beschrieben wurde, ist Neopatrimonialismus grundlegend ein destabilisierender Faktor für Staatlichkeit.⁵⁰⁸ „Informelle Beziehungs- und Verantwortungsnetze“ werden im Kosovo/a unter anderem von Kramer und Džihic als Hindernis für den Aufbau von Demokratie gesehen.⁵⁰⁹ Klientelismus und Korruption schmälern im Kosovo/a das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und schwächen damit die Legitimität.

Infrastruktur-Problemlagen

Die mangelhafte Wasser- und Stromversorgung im Kosovo/a ist nach wie vor ein erhebliches Problem. Mängel in der Versorgung mit grundlegender Infrastruktur können generell als Destabilisierende Faktoren für die Stabilität von Staaten gesehen werden.

⁵⁰⁴ Vgl. Kaplan (2009), S. 69 und Rotberg (2004), S. 5

⁵⁰⁵ Vgl. Petrisch/Pichler (2005), S. 64

⁵⁰⁶ Vgl. Interview 5 Wright (2010), S. 1

⁵⁰⁷ Vgl. Interview Rocha Menocal (2010), S. 1

⁵⁰⁸ Vgl. Clapham (2002), S. 780f.

⁵⁰⁹ Kramer/Džihic (2006), S. 17

Externe Faktoren

Die Fragilität des kosovarischen Staates wird auch von externen Faktoren beeinflusst. In dieser Hinsicht ist vor allem die Uneinigkeit der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich des endgültigen Status des Landes zu nennen, was vor allem die Interviewergebnisse Marlekus und Baliqis bestätigen. Zudem können nach Anten negative Trends in globalen Entwicklungen, wie etwa dem Klimawandel, ebenfalls negative Auswirkungen auf die Stabilität von Staaten nach sich ziehen.⁵¹⁰

Faktoren für Resilience

Wie bereits definiert ist Resilience „[...] the ability to cope with changes in capacity, effectiveness or legitimacy.“ Erreicht wird sie durch eine „[...] combination of capacity and resources, effective institutions and legitimacy of all which are underpinned by political processes that mediate state-society relations and expectations.“⁵¹¹ Folgende Faktoren können aus dem theoretischen Teil, der Analyse des Fallbeispiels, sowie aus den ExpertInneninterviews für diese Arbeit abgeleitet werden:

„Institutionalisierte Konfliktmediation“⁵¹²

„Institutionalisierte Konfliktmediation“ wird, wie schon ausgeführt, von Debiel und Lambach als eine von sechs Kernfunktionen des Staates genannt. Rocha Menocal legte sie im den Interview als zentrales Definitionskriterium effektiver Staatlichkeit fest.⁵¹³

Instrumente zur Erfassung der Wünsche und Erwartungen der Bevölkerung

Wenn Staaten über die Fähigkeit sowie geeignete Mechanismen verfügen zu erfassen, was die Wünsche und Erwartungen ihrer Bevölkerung sind, können sie direkt darauf reagieren, was eine positive Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft fördert. Die Form und Ausgestaltung dieser Instrumente kann unterschiedlich sein, Demokratie ist, wie Menocal am Beispiel des mexikanischen Staates beschrieb, nicht die einzige Methode.⁵¹⁴

⁵¹⁰ Vgl. Anten (2009), S. 214

⁵¹¹ OECD (2008), S. 17

⁵¹² Debiel/Lambach (2007), S. 82

⁵¹³ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 1

⁵¹⁴ Vgl. Ebd.

Hinsichtlich der Erfassung der Wünsche und Erwartungen der Bevölkerung muss der kosovarische Staat deutlich gestärkt werden. Bestehende Problemlagen (wie die Hohe Arbeitslosigkeit und mangelnde wirtschaftliche Perspektiven) zeigen auf, dass der Staat noch zu schwach ist, um auf die Bedürfnisse der Bevölkerung effektiv reagieren zu können.

Elitenkonsens an der Spitze des Staates – Bekanntheitsgrad der formellen „Spielregeln“⁵¹⁵

Erst eine verfestigte politische Vereinbarung, sowie ein Konsens unter den Eliten, der zudem von einem Großteil der Bevölkerung akzeptiert wird, kann zur Resilience eines Staates beitragen. Zudem sollten die gelten formellen Spielregeln bekannt und akzeptiert sein.⁵¹⁶ Im Kosovo/a ist die Akzeptanz der politischen Elite des Landes vor allem aufgrund der niedrigen Wahlbeteiligung an den letzten Parlamentswahlen eher eingeschränkt. Durch eine Mischung nationaler und internationaler Gesetze sind die formellen Spielregeln eher verwirrend. Insgesamt ist damit eher von einer „Legitimitätskrise“ zu sprechen.⁵¹⁷

Wirtschaftliche Stärke und Perspektiven für die Bevölkerung

Chancen und Perspektiven für die Bevölkerung steigern die Zufriedenheit und führen zu starken Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Im Kosovo/a müssen die Perspektiven, vor allem für die sehr junge Bevölkerung erst geschaffen werden. Wirtschaftliche Problemlagen müssen dringend angegangen werden.

Partizipationsmechanismen für die Bevölkerung

Gibt es die Möglichkeit an Partizipation am politischen Prozess, ist es einfacher, sich mit einem bestimmten politischen System zu identifizieren was, wie bereits diskutiert wurde, Rotberg beschreibt.⁵¹⁸ Im Fall des Kosovo/a bestand die Möglichkeit an Partizipation für die Öffentlichkeit vor allem bei der Ausverhandlung der Statusfrage

⁵¹⁵ Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 1, Rocha Menocal bezeichnete sie als die “overall rules of the game”

⁵¹⁶ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 2

⁵¹⁷ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 3

⁵¹⁸ Vgl. Rotberg (2004), S. 3

2007 eher nicht, was zu einem Desinteresse an Politik führte, wie die letzten Wahlen zeigten.⁵¹⁹

Die oben genannten Faktoren für Fragilität und Resilience können aus dem konkreten Fallbeispiel Kosovo/a abgeleitet werden. Es bleibt zu beachten, dass von Fall zu Fall spezifische Faktoren wirken, die in jeder fragilen Situation konkret analysiert werden müssen. Einige Parallelen können im Vergleich mit anderen Fallstudien aber bestimmt gezogen werden.

6.5. Dilemmata bisheriger Strategien

Im fünften Kapitel wurde in der Diskussion der Staatlichkeit Kosovos/as bereits die Frage aufgeworfen, warum das bisherige internationale Engagement in manchen Bereichen gescheitert ist, beziehungsweise, welche Schwächen es aufwies. Aus den ExpertInneninterviews, die vor Ort durchgeführt wurden, können die folgenden Dilemmata abgeleitet werden, die sich zum Teil mit jenen der behandelten Literatur decken:

Positive Auswirkungen bisheriger Strategien sind kaum spürbar

Wie Baliqi im Interview anmerkte, erscheinen die Ziele internationaler Organisationen auf dem Papier äußerst ehrgeizig, Erfolge sind für die Bevölkerung jedoch kaum spürbar. Die Ursache dafür könnte gerade in der ambitionierten Zielsetzung liegen, manches vor allem in relativ kurzen Zeitsetzungen zu erreichen erscheint fast unmöglich. Stattdessen sollte man zum Teil mehr daran arbeiten, dass bestimmte „basics“ aufgebaut werden.⁵²⁰

Mangelnde Erfolge im Bereich des peacebuildings

Bislang konnte im Kosovo/a nur ein „negativer Friede“, die Abwesenheit von direkter Gewalt erzielt werden. Die Grundlagen für eine friedliche Koexistenz der unterschiedlichen Bevölkerungsteile wurden noch nicht ausreichend geschaffen. Interethnische Spannungen unterhalb der Oberfläche können aber jederzeit wieder

⁵¹⁹ Vgl. Džihic (2010), http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/618210/Der-unvollendete-Staat_Kosovo-braucht-dringend-neue-Impulse [15. 03. 2011] und Hofbauer (2008), S. 204

⁵²⁰ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 1f.

aufbrechen, solange traumatische Erfahrungen aus der Vergangenheit nachwirken.⁵²¹

Fremdherrschaft statt Selbstbestimmung

Im Laufe der internationalen Verwaltung des Kosovo/a kam unter der Bevölkerung zunehmend das Gefühl auf, dass die internationale Gemeinschaft herrschte eher als zu assistieren. Vor allem die „königliche Rolle“⁵²² des SRSG der UNMIK zeigt, dass zu viel Macht in einzelner Person verkörpert war.⁵²³ Das Personal der UNMIK war nicht sehr beliebt, innerhalb der Bevölkerung hatte man das Gefühl, dass jemand gekommen ist, um zu befehlen.⁵²⁴ Vor allem die junge Bevölkerung erhielt kaum Möglichkeiten Prozesse des statebuildings mit zu gestalten⁵²⁵, was das Gefühl der Benachteiligung verstärkte.

Mangelnde Transparenz von Strategien

Nach Baliqi kann man im Kosovo/a von einem „Mischmasch“ an Organisationen sprechen. Alle Akteure verfolgen unterschiedliche Strategien, was eher Verwirrung stiftet, als für Transparenz sorgt.⁵²⁶

Kein Konsens der internationalen Gemeinschaft zum Status des Kosovo

Die Uneinigkeit der internationalen Gemeinschaft, vor allem der EU zum endgültigen Status des Kosovo führt zu einem Mangel an Effektivität vor Ort.

Missachtung des Kontexts

Zu einem gewissen Grad wurde der spezifische Kontext im Kosovo/a in bisherigen Strategien nicht genügend beachtet. Das Spezifikum des Falles wurde möglicherweise noch nicht identifiziert.⁵²⁷

⁵²¹ Kramer/ Džihic (2006), S. 45

⁵²² Interview 3, Marleku (2010), S. 4

⁵²³ Vgl. Ebd.

⁵²⁴ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 3

⁵²⁵ Vgl. Ebd.

⁵²⁶ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 1

⁵²⁷ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 4

Mangelnde Geberkooperation und –koordination

Geberkooperation- und -koordination waren im Kosovo/a bislang eher schwach. Problematisch war vor allem, dass viele internationale Organisationen mit ambitionierten Plänen in das Land kamen, die allesamt an anderen Punkten anzusetzen versuchten.⁵²⁸

Vertrauen der Bevölkerung in den Staat konnte noch nicht geschaffen werden

Wie bereits ausgeführt herrscht nach wie vor ein Desinteresse an der Politik vor, die Identifikation mit dem Staat, sowie ein Vertrauen in diesen ist eher schwach. Man kann sogar von einer „Legitimitätskrise“ sprechen.⁵²⁹

Keine Perspektive für die kosovarische Bevölkerung geschaffen

Bislang konnten noch keine ausreichenden Perspektiven für die Bevölkerung des Kosovo/a geschaffen werden, was den Staat sowohl wirtschaftlich als auch psychologisch zu einem „schwarzen Loch“ innerhalb Europas werden ließ.⁵³⁰

Staat als Experimentierfeld benutzt

Die Anwendung unterschiedlicher Strategien im Kosovo/a hat zu dem Gefühl geführt, dass das Land als Experimentierfeld der internationalen Gemeinschaft benutzt wurde.⁵³¹ Der Unmut darüber ist deutlich spürbar, wie bereits erläutert finden sich häufig die Schriftzüge „EULEXPERIMENT“ und „UNMIK“ an Hausmauern.

Die Ableitung der Dilemmata, sozusagen der „lessons learned“ aus bisherigen Strategien im Kosovo/a, leistet einen wichtigen Beitrag für die Erstellung neuer Strategien. Sie dient damit auch als Basis zur Skizzierung der Geberstrategie in Form eines Handlungskataloges, die nun als praktische Zusammenfassung der Erkenntnisse am Ende dieser Diplomarbeit steht.

⁵²⁸ Ebd.

⁵²⁹ Vgl. Interview 4, Baliqi (2010), S. 3

⁵³⁰ Vgl. Ebd.

⁵³¹ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 3

7. Skizzierung einer Geberstrategie für fragile Situationen – ein Handlungskatalog

Handlungsfeld I: Kontextverständnis

Prinzip I: Umfangreiche Kontextanalyse/Analyse der nationalen politischen Ökonomie durchführen!

Beschreibung: Eine umfangreiche und sensible Analyse des Kontexts ist vor dem Engagement in einer fragilen Situation ausschlaggebend, um richtig auf die spezifischen Herausforderungen reagieren, sowie Strategien von Beginn an effektiv auszurichten zu können. Die besonderen Quellen, aufgrund welcher der Staat fragil ist, müssen erfasst werden, um nachhaltig positive Veränderungen herbeizuführen. Der Fall Kosovo/a zeigt, dass der Staat bereits als Experimentierfeld für unterschiedliche internationale Strategien verwendet wurde. Die stärkere Gewichtung einer Kontextanalyse, deren Ergebnisse von unterschiedlichen Gebern geteilt werden, könnte dem vorbeugen.

Implikationen: Vor der Einleitung von EZA-Maßnahmen in einem neuen Kontext muss ein fundiertes Verständnis nationaler und sub-nationaler Netzwerke aus Politik und Wirtschaft, des wirtschaftlichen Potentials, sowie der spezifischen Dynamiken vor Ort erarbeitet werden. Die spezifischen Quellen von Fragilität müssen analysiert und Strategien gemeinsam mit nationalen Akteuren, wenn vorhanden funktionierenden Regierungsstrukturen erarbeitet werden.⁵³²

Vor allem in von Konflikt betroffenen und Post-Konflikt-Situationen muss vor dem Engagement in jedem Fall eine Analyse der Konfliktbruchlinien vorgenommen werden. Durch diese muss geprüft evaluiert werden, ob die Notwendigkeit besteht, Maßnahmen der Versöhnung zu treffen. Wenn dies der Fall ist, muss dies erste Priorität haben.⁵³³

Ergebnisse aus Analysen ähnlicher Bereiche müssen von Gebern untereinander geteilt werden, denn eine Vielzahl unterschiedlicher Analysen und unterschiedlicher

⁵³² Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 2

⁵³³ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 6

Empfehlungen sind nicht sinnvoll. In dieser Hinsicht muss an verstärkter Kooperation gearbeitet werden.⁵³⁴

Für die Definition des Kontexts sollten zudem keine normativen und engen Agenden verwendet werden der Kontext ist nicht statisch, auf sich verändernde Bedingungen muss angemessen reagiert werden, was zu einer erneuten Analyse führen kann. Außerdem sollte die Möglichkeit der Verwerfung bestimmter Analyseergebnisse bestehen, wenn diese als nicht angebracht erscheinen.⁵³⁵

Das Beispiel Kosovo/a zeigt, dass Analysen womöglich durch direkte Befragungen der Bevölkerung oder dem Rückgriff auf bestehende Initiativen aus der Zivilgesellschaft basieren sollten, so könnten Prioritäten besser identifiziert und das Vertrauen der Bevölkerung in Geberstrategien gefördert werden.

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: Prinzip 1 der OECD, „Take the context as the starting point“, bezieht sich zum Großteil auf die angeführten Ausführungen. Es betont die Wichtigkeit für internationale Akteure den spezifischen Kontext zu erfassen um Strategien zu entwickeln, die die jeweilige Situation erfordert. Es werden unterschiedliche Situationen definiert (siehe Kapitel 4.4.), die womöglich aber zu eng gefasst sind.

Auf die Geberkooperation im Bereich der Analyse wird eingegangen, was aber fehlt, ist der Verweis auf direkte Analyseerhebungen aus einer Befragung und Beteiligung der Bevölkerung, sowie die Erarbeitung gemeinsamer Strategien von Regierung und Gebern.

In den Prinzipien DFIDs ist der Verweis auf die Wichtigkeit gemeinsamer Strategien enthalten, zudem wird betont, dass Analyse als dynamischer Prozess verstanden werden sollte (siehe Kapitel 4.5.1.). Die Analyse des Konflikts wird bei DFID als eigenes Prinzip innerhalb der sechs operationalen Implikationen des neuen, integrierten Ansatzes⁵³⁶ formuliert. Konkrete Ansätze für Versöhnungsmaßnahmen konnten durch die Recherche im Rahmen dieser Diplomarbeit jedoch nicht herausgefiltert werden.

⁵³⁴ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 6

⁵³⁵ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 2

⁵³⁶ Vgl. DFID (2010b), S. 8f

Trotz fundierter Analyseinstrumente, die es bereits gibt, bleibt die Schwierigkeit der Umwandlung der Analyseergebnisse in praktisch anwendbare Aspekte. Die dritte operationale Implikation („Analyze the context using the integrated framework) des integrierten Ansatzes von DFID weist auf dieses Problem hin.⁵³⁷ Im Zusammenhang damit müssen vor allem auch Geber-Anreize berücksichtigt werden, sowie das Zusammenspiel von Akteuren der diplomatischen- und Sicherheitsebene. Entwicklungspolitik selbst muss als Feld verstanden werden, das von unterschiedlichen Interessen geprägt ist.⁵³⁸

Chancen: Eine fundierte und von Gebern geteilte Analyse führt zu einer effektiveren Ausrichtung von Strategien. Eine darin integrierte Analyse der Bruchlinien des Konflikts führt zur Schaffung des „politischen Grundmaterials“ für eine funktionierende Eliten-Vereinbarung, die grundlegend für einen funktionierenden Staat ist.⁵³⁹

Risiken: Ohne fundierte geteilte Analysen entsteht eine Vielzahl unterschiedlicher Strategien, die allesamt andere Ziele verfolgen. Statt einem effektiven Staat wird dadurch auf lange Sicht eher ein neues Experimentierfeld für internationales Engagement geschaffen. Ein Staat darf jedoch nicht als Experimentierfeld benutzt werden, da die Bevölkerung direkt von den Auswirkungen falsch-ausgerichteter Strategien betroffen ist.

Handlungsfeld II: Spezifische Charakteristika für effektive Staatlichkeit identifizieren

Prinzip II: Staats-Blaupausen vermeiden!

Beschreibung: Wie bereits im Exkurs zum ersten Kapitel des theoretischen Teils erläutert wurde, erweist sich der Versuch der Übertragung normativer Staatsbilder in andere Teile der Welt problematisch. Zudem schränken normative Staatsmodelle die Sichtweise auf mögliche Alternativen ein.⁵⁴⁰ Diese Perspektive sollte in statebuilding Ansätzen darum nicht vernachlässigt werden.

⁵³⁷ Vgl. DFID (2010b), S. 8f, Siehe Kapitel 4.5.2.

⁵³⁸ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 4f.

⁵³⁹ Vgl. Ebd. S. 7

⁵⁴⁰ Vgl. Stepputat/Engberg-Pedersen (2008), S. 28f.

Implikationen: Geber sollten vor dem entwicklungspolitischen Engagement in einem neuen Land spezifische Charakteristika für effektive Staatlichkeit identifizieren. Die Bevölkerung sollte zur Teilnahme an diesem Prozess beteiligt und ermutigt, bereits bestehende Initiativen aus der Zivilgesellschaft gefördert werden. Modelle effektiver Staatlichkeit, wie jenes des ISE können, etwa mit jenen Ergänzungen und Erweiterungen wie jene der befragten ExpertInnen, als Orientierungshilfe verwendet werden. In der Praxis müssen sie allerdings, wie bereits zu Beginn der Arbeit diskutiert, variiert werden, um die Möglichkeit einer Realisierung alternativer Formen von Staatlichkeit nicht zu verstellen.

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: Im ersten Prinzip der OECD („Take context as the starting point“) findet sich der Bezug darauf „blue-print-approaches“ zu vermeiden. Unter Prinzip 3 („Focus on statebuilding as the central objective“) werden sogenannte „priority functions“ des Staates festgelegt.⁵⁴¹ Diese können durchaus als Orientierungshilfe verwendet werden, sollten aber nicht normativ verstanden werden.

Der Bezug auf mögliche Initiativen aus der Zivilgesellschaft, sowie Möglichkeiten der Partizipation der Bevölkerung am Prozess der Festlegung wichtiger staatlicher Funktionen fehlt aber.

In der Position DFIDs ist der Bezug auf die Festlegung spezifischer Staatscharakteristika im dritten Ziel des integrierten Ansatzes zu finden, der im Strategiepapier „Building Peaceful States and Societies“ präsentiert wird. Das Ziel lautet „develop core state functions“. Rechenschaftspflicht wird in jeder Funktion als zentral definiert, somit kann sichergestellt werden, dass der Staat responsiv auf die Bedürfnisse der Bevölkerung reagiert.⁵⁴² Trotz der Definition von Funktionen, die mit Sicherheit elementar sind (Sicherheit, Recht, Justiz, finanzielles und makroökonomisches Management, administrative Kapazität)⁵⁴³ fehlt meiner Ansicht nach der Bezug auf Situations-spezifische Charakteristika von Staatlichkeit, was dieses Ziel zu normativ erscheinen lässt. Die Berücksichtigung dieser ist aber wichtig, denn man sollte versuchen aus dem Kontext zu lernen und nicht mit vorab

⁵⁴¹ Vgl. OECD (2007), S. 1, Siehe Ausführungen Kapitel 4.4.

⁵⁴² Vgl. DFID (2010b), S. 17

⁵⁴³ Ebd.

vorgefertigten Lösungen ankommen.⁵⁴⁴ Die fünfte Implikation des Ansatzes von DFID („Engage at the interface between state and society“) weist jedoch auf die Wichtigkeit der Stärkung der Zivilgesellschaft hin, sich mit dem Staat auseinander zu setzen.⁵⁴⁵

Chancen: Durch die Vermeidung der Übertragung von normativen Staatsbildern in EZA-Maßnahmen sowie die Beteiligung der Bevölkerung am Prozess der Festlegung spezifischer Charakteristika des Staates kann es gelingen, dass sich die Bevölkerung mit dem Staat identifiziert. Dies stärkt das Vertrauen in denselben und führt nachhaltig zu einer guten Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, die in den bereits bestehenden Prinzipien der OECD und DFIDs als zentral gesehen wird. Die Festlegung spezifischer Aspekte und Charakteristika unter Beteiligung der Bevölkerung und lokaler Akteure führt dazu, Strategien entwickeln zu können, die die staatlichen Strukturen fördern, die langfristig zu einer Verbesserung der Situation der Bevölkerung und der Resilience des Staates beitragen.

Risiken: Die mangelnde Beteiligung der Zivilgesellschaft am Prozess der Auswahl spezifischer Charakteristika des Staates kann dazu führen, dass sich die Bevölkerung nicht mit dem Staat identifizieren kann. Dies verursacht Desinteresse an der Politik und mangelndes Vertrauen in den Staat, wie das Fallbeispiel Kosovo/a zeigt. Der Staat kann in Folge nicht als legitim und stabil angesehen werden.

Handlungsfeld III: Sicherheit

Prinzip III: Behutsamer und angemessener Umgang mit der Sicherheitslage vor Ort!

Beschreibung: Die spezifische Sicherheitslage in fragilen Situationen stellt eine große Herausforderung für EZA in fragilen Situationen dar. Sie ist nicht nur problematisch für die Bevölkerung, die sich häufig einer direkten Bedrohung ihrer Sicherheit ausgesetzt sieht, sondern gefährdet mitunter die Durchführbarkeit von Projekten, durch die direkte Gefährdung des EZA-Personals vor Ort. Die Kontrollübernahme der UÇK stellt im Kosovo/a ein massives Problem dar, der Aufbau der Kosovo/a Police konnte aber bereits in den früheren Jahren des

⁵⁴⁴ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 1f.

⁵⁴⁵ Vgl. DFID (2010b), S. 9

internationalen Engagements im Kosovo/a die Sicherheitslage stabilisieren. Nach und nach konnte auch das Vertrauen der Bevölkerung gewonnen werden.⁵⁴⁶

Implikationen: Durch die Kontextanalyse muss die spezifische Sicherheitslage vor Ort erfasst werden und geeignete Strategien für den richtigen Umgang damit müssen erarbeitet werden. Im Falle des gänzlichen Verlusts des Gewaltmonopols müssen Akteure aus dem Sicherheitsbereich identifiziert und gefördert werden, die noch über eine funktionierende Befehlskette verfügen.⁵⁴⁷ In Folge sollte daran gearbeitet werden, dass Vertrauen in diese Akteure aufgebaut wird und sie auch in einer Situation des Verlusts des staatlichen Gewaltmonopols für die Sicherheit der Bevölkerung sorgen können. Die Stärkung der territorialen Reichweite fällt ebenfalls in den Bereich der Sicherheit.⁵⁴⁸

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: In den OECD-Prinzipien konnte im Rahmen der Recherche kein Prinzip ausgemacht werden, dass sich detailliert auf den Umgang mit der Sicherheitssituation vor Ort bezieht.

In der „comprehensive guidance“⁵⁴⁹ von DFID gibt es einen Bezug auf die Sicherheitssituation in Paper C („Links between politics, security and development“) in dem auf die Gefahr hingewiesen wird, Konflikte durch falsches Handeln im Bereich der Sicherheit zu schüren (siehe Ausführungen Kapitel 4.5.1.). Konkrete Prinzipien oder Ansätze in diesem Bereich konnten jedoch ebenfalls nicht ausgemacht werden.

Chancen: Durch die behutsame Analyse kann die Sicherheitssituation richtig eingeschätzt werden. Dies ermöglicht Strategien abzuleiten, die zu einer schnellen Entschärfung der Lage und Verbesserung der Sicherheitslage für die Bevölkerung führt. Ist die Sicherheitslage vor Ort stabil, können auch EZA-Maßnahmen einfacher bereitgestellt werden.

⁵⁴⁶ Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 5

⁵⁴⁷ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S.1

⁵⁴⁸ Vgl. Ebd., S. 1f.

⁵⁴⁹ Vgl. DFID (2010a), S. 2

Risiken: Der falsche Umgang oder gar die Ignoranz der Sicherheitssituation kann zu einer Verschärfung des Konflikts führen. Es besteht sogar das Risiko, dass internationale Kräfte mit Gewaltakteuren identifiziert werden.⁵⁵⁰

Handlungsfeld IV: Richtiger Umgang mit der politischen Situation

Prinzip IV: Politics matter!

Beschreibung: Statebuilding ist ein höchst politisches Unterfangen, jedoch besteht sowohl auf der Ebene der internationalen EZA, als auch auf diplomatischer Ebene die Zurückhaltung dieses Faktum anzuerkennen.

Im Falle des Kosovo/a erscheint es so, als ob die Politik des Staates in mancher Hinsicht vernachlässigt wurde und Strategien dennoch durchgeführt wurden, obwohl dies die politische Situation des Landes eher negativ beeinflusste (etwa in Hinsicht auf den Umgang mit traditionellen Strukturen von Autorität und deren richtige Einbindung in die Politik).⁵⁵¹

Implikationen: Vor allem wenn Politik auf jeder Ebene des Engagements involviert ist (besonders in Konflikt- und Post-Konfliktsituationen) müssen Statebuilding-Maßnahmen in einem „sensiblen und intelligenten“ politischen Rahmen durchgeführt werden, der angemessen auf den Kontext reagieren kann. Schwierige politische Fragen dürfen nicht übersprungen werden, sondern müssen direkt bearbeitet werden.⁵⁵²

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: In den Prinzipien der OECD findet sich kein konkreter Bezug auf die Wichtigkeit von Politik. Lediglich in Prinzip 5 („Recognise the links between political, security and development objectives“) wird darauf hingewiesen, dass Politik, Sicherheit und Entwicklung interdependente Sphären sind, zwischen welchen Spannungen und trade-offs entstehen können, die es zu berücksichtigen gilt.⁵⁵³

⁵⁵⁰ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1

⁵⁵¹ Siehe in diesem Zusammenhang Interview 5, Wright (2010), S. 1f.

⁵⁵² Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 4

⁵⁵³ Vgl. OECD (2007), S. 1

Bereits das erste von sechs operationalen Implikationen des Ansatzes von DFID lautet „Recognise that politics are central to our work in conflict-affected and fragile countries“.⁵⁵⁴ Hier wird zudem darauf hingewiesen, dass Statebuilding und peacebuilding interne politische Prozesse sind, in welchen Geberstrategien direkte Auswirkungen nach sich ziehen.⁵⁵⁵

Chancen: Durch die Anerkennung dessen, dass Politik zentral ist und besonders in Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen auf jeder Ebene wirkt, können sensiblere Strategien entwickelt werden, die Verursachung unbeabsichtigter negativer Effekte kann durch die direkte Behandlung schwieriger politischer Fragen vermieden, beziehungsweise das Risiko dessen eingeschränkt werden.

Risiken: Wenn politische Fragen übersprungen und eher kurzfristigen, technischen Ansätzen gefolgt wird, kann im schlimmsten Fall großer Schaden angerichtet werden.⁵⁵⁶

Handlungsfeld V: Ziele definieren

Prinzip V: Erfolge realistisch einschätzen, Risiken minimieren, Schaden verhindern!

Beschreibung: Der Erfolg für externes Engagement in fragilen Situationen muss generell eher unsicher eingeschätzt werden.⁵⁵⁷ Prozesse des state- und peacebuildings sind vor allem intern. Externe Hilfe ist dennoch sehr wichtig, vor allem, wenn ein Mangel an eigenen Ressourcen und ausländischen Direktinvestitionen besteht.⁵⁵⁸ Da die Problemlagen in jeder einzelnen Situation unterschiedlich sind, kann es jedoch keine Blaupausen, keine End-Ziel-Ansätze und damit auch kein „Allheilmittel“ für fragile Situationen geben, was das Engagement in diesen zusätzlich erschwert.⁵⁵⁹

⁵⁵⁴ DFID (2010b), S. 8

⁵⁵⁵ Vgl. Ebd.

⁵⁵⁶ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 4

⁵⁵⁷ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1 und Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 5f.

⁵⁵⁸ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1

⁵⁵⁹ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 5f. und Interview 5, Wright (2010), S. 2

Implikationen: Aufgrund der spezifischen Herausforderungen fragiler Situationen ist es für Geber wichtig zu beachten, was in dieser eingeschränkten Wirkungssphäre überhaupt erreichen können. Es muss immer wieder evaluiert werden, ob Projekte in dieser begrenzten Breite an Möglichkeiten dennoch nachhaltige Erfolge erzielen. Rückschläge müssen anerkannt werden und als „starting point“ für neue Strategien und Projekte verwendet werden, denn es ist gerade das Charakteristikum fragiler Situationen, dass es immer wieder Rückschläge geben wird.⁵⁶⁰ Prioritäten müssen identifiziert werden, auch wenn dies zuerst womöglich „back to the basics“ zu gehen bedeutet und vorerst kleinere Projekte durchzuführen.

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: Hinsichtlich der Verursachung unbeabsichtigter Effekte und negativer Konsequenzen internationaler Statebuilding-Ansätze wurde das zweite Prinzip („Do no Harm“) der OECD formuliert. In Prinzip 9 („Act fast...but stay engaged long enough to give success a chance“) bezieht man sich auf die Zeitzielsetzung des Engagements in fragilen Situationen, die aufgrund geringer vorhandener Kapazitäten und besonderer Herausforderungen nicht zu kurzfristig bemessen werden sollte⁵⁶¹

Briefing Paper B („Do no Harm“) von DFID diskutiert ebenfalls das Risiko unbeabsichtigter Verursachung von Schaden.⁵⁶² Strategiepapier H bezieht sich auf „Risk management“, das besonders in fragilen Situationen als grundlegend angesehen wird. Auswirkungen von Strategien sind nach DFID in diesen Kontexten höher, da sie mitunter die gesamte Durchführbarkeit des Engagements in einem Partnerland betreffen.⁵⁶³

Chancen: Durch eine realistische Einschätzung von Erfolgen und Definition „kleinerer Ziele“ kann oft mehr erreicht werden. Die Gefahr, Unbeabsichtigtes zu tun, ist zudem geringer. Wenn dennoch Fehler passieren, sind sie kleiner und können schneller ausgemerzt werden.⁵⁶⁴ Der positive Beitrag, den die richtigen EZA-Maßnahmen in den Bereichen des state- und peacebuilding leisten können, wird im Ansatz auf den Punkt gebracht, und kann womöglich als Handlungsmaxime angesehen werden:

⁵⁶⁰ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 5f.

⁵⁶¹ Vgl. OECD (2007), S. 2

⁵⁶² Vgl. DFID (2010a), S. 6

⁵⁶³ Vgl. Ebd., S. 7f.

⁵⁶⁴ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 5f.

“International actors will often have limited influence, but we can support positive processes that lead to more effective states and to durable, positive peace.”⁵⁶⁵

Risiken: Zu hohe und ambitionierte Zielsetzung führt dazu, dass Ziele nicht erreicht werden können und somit keine spürbaren Verbesserungen eintreten. Wenn die erhofften Erfolge nicht eintreten kann es passieren, dass die Erwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Dies führt in Folge womöglich eher zu einer ablehnenden Haltung der Bevölkerung gegenüber internationalem Engagement kommt, was das Beispiel Kosovo/a zeigt

Vor allem in kurzfristigen Zielsetzungen sind die erreichten Veränderungen oft nur sehr klein. Probleme treten vor allem dann auf, wenn Geber versuchen mehr Erfolge mit weniger Mitteln zu erreichen.⁵⁶⁶ Paper G („Act fast...but stay engaged“) weist auf die nötige Bereitschaft langfristigen Engagements hin, um Erfolge erzielen zu können.⁵⁶⁷

Handlungsfeld VI: Förderung einer starken Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft

Prinzip VI: Selbstbestimmung durch Einbindung und Kooperation mit lokalen Akteuren – Let them lead!

Beschreibung: Die zum Teil stark ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber dem internationalen EZA-Engagement im Kosovo/a zeigt, dass lokale Akteure bislang zu wenig in die Erarbeitung von Strategien eingebunden wurden. Zudem kann der Erfolgsdruck von Gebern dazu führen, dass staatliche Strukturen umgangen werden, was bewirkt, dass Staaten erst recht geschwächt werden. State- und peacebuilding sind jedoch vor allem interne Prozesse, worin Selbstbestimmung durch Kooperation und Einbindung lokaler Akteure fundamental ist.

Implikationen: EZA muss in Übereinstimmung mit Regierungssystemen bereitgestellt werden, staatliche Strukturen dürfen nicht umgangen werden, sondern müssen durch EZA gestärkt werden. Sowohl staatliche als auch nicht-staatliche politische Akteure müssen die Möglichkeit zur Mitbestimmung am internationalen Engagement haben,

⁵⁶⁵ Vgl. DFID (2010b), S. 11

⁵⁶⁶ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 6

⁵⁶⁷ Vgl. DFID (2010a), S. 7f.

damit dieses positive Effekte erreichen kann, die die Bevölkerung auch spürt. Die Einbindung lokaler Akteure in den Prozess des Statebuildings ist notwendig um sicherzustellen, dass das geschaffene institutionelle Gefüge auch noch aufrechterhalten werden kann, wenn internationale Organisationen nicht mehr vor Ort sind.

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: Prinzip zwei der OECD („Focus on state-building as the central objective“) hebt Statebuilding als zentrales Ziel des Engagements in fragilen Situationen hervor. Das siebente Prinzip der OECD lautet „Align with local priorities in different ways in different contexts“. Hier geht es um die Kooperation mit der Regierung fragiler Staaten, die unterschiedlich schwach oder stark sein kann (der „Wille der Regierung Entwicklung voranzutreiben“ spielt dabei eine wichtige Rolle). Gerade im Fall von schwacher Regierungsführung wird auf die Wichtigkeit der Kooperation mit unterschiedlichen nationalen Stakeholdern hingewiesen. Auch das Risiko der Untergrabung nationaler institution-building-Prozesse wird erwähnt und das Ziel beschrieben, Kapazitäten des Staates langfristig zu stärken.⁵⁶⁸ Selbstbestimmung lokaler Akteure könnte in diesem Prinzip meiner Ansicht nach dennoch mehr betont werden. Die ablehnende Haltung gegenüber „Internationals“ im Kosovo/a zeigt womöglich, dass das Prinzip bislang eher nicht realisiert wurde.

DFID's Strategiepapier E („Aligning with local priorities“) diskutiert die Wichtigkeit der Abstimmung von internationalen Strategien und Strategien der Partnerländer. Die Bereitstellung von EZA durch die Mechanismen der Partnerländer wird als Herausforderung angesehen. Die Missachtung nationaler Strategien und Systeme führt nach DFID zur Untergrabung der Legitimität des Staates und stellt damit ein enormes Risiko dar.⁵⁶⁹

Die fünfte Implikation des integrierten Ansatzes von DFID („Engage at the interface between state and society“) betont die Wichtigkeit eines „bottom-up-Ansatzes“, der neben staatlichen- auch nicht-staatliche Akteure mit einbezieht.⁵⁷⁰ Die Wichtigkeit von Selbstbestimmung geht damit in den Prinzipien DFIDs deutlicher hervor, als in

⁵⁶⁸ Vgl. OECD (2007), S. 1f.

⁵⁶⁹ Vgl. DFID (2010a), S. 7

⁵⁷⁰ Vgl. DFID (2010), S. 8

jenen der OECD. Die OECD-Prinzipien sollten in dieser Hinsicht womöglich überarbeitet werden.

Chancen: Die Beteiligung lokaler Akteure an der Ausgestaltung des internationalen Engagements und der Abgleich mit lokalen Prioritäten kann den Staat stärken, sowie das Vertrauen der Bevölkerung in diesen erhöhen. Durch die Selbstbestimmung hinsichtlich der Ausrichtung internationaler Strategien von Beginn an, können staatliche Strukturen so gestärkt werden, dass lokale Akteure die geschaffenen staatlichen Strukturen aufrechterhalten können, wenn durchführende Organisationen nicht mehr vor Ort sind.

Risiken: Durch den Erfolgsdruck mancher Geber kann die Neigung entstehen, EZA durch parallele Strukturen bereitzustellen. Dies führt zu einer Untergrabung des Staates. Einleitung hoher EZA-Mittel in Staaten mit unsicheren politischen Vereinbarungen kann zudem zu einer Verschärfung des Konflikts beitragen.⁵⁷¹

Werden lokale Akteure nicht von Beginn der EZA-Maßnahmen an einbezogen, können staatliche Strukturen nur solange arbeiten, wie die durchführende Organisation vor Ort ist.

Die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft ist im Kosovo/a eher als schwach anzusehen. Einer der Gründe liegt vor allem auch in der mangelnden Reisefreiheit im Kosovo/a, die das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat schwächt.⁵⁷² Die mangelnde Beteiligung der Bevölkerung in den Statusverhandlungen im Rahmen des Ahtisaari-Plans 2007 dazu geführt hat, dass sich die Bevölkerung kaum mit dem dadurch entstandenen Staat, sowie der Regierung identifizieren kann, was die geringe Wahlbeteiligung bei den Parlamentswahlen im Dezember 2010 widerspiegelt⁵⁷³

⁵⁷¹ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1

⁵⁷² Vgl. Interview 3, Marleku (2010), S. 3

⁵⁷³ Vgl. Džihic (2010), http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/618210/Der-unvollendete-Staat_Kosovo-braucht-dringend-neue-Impulse [15. 03. 2011]

Handlungsfeld VII: Schaffung einer wirtschaftlichen Perspektive

Prinzip VII: Förderung einer behutsamen wirtschaftlichen Strategie

Beschreibung: Vor allem in fragilen Situationen können ein funktionierender Markt und wirtschaftliche Perspektiven für die Bevölkerung nicht als gegeben angenommen werden.⁵⁷⁴ Die nach wie vor bestehenden sozioökonomischen Problemlagen des Kosovo/a zeigen dies deutlich. Sie stellen einen wesentlichen Fragilitätsfaktor für den jungen Staat dar.

Implikationen: Geber sollten das wirtschaftliche Potential eines Landes realistisch einschätzen und Handlungsfelder zur Stärkung dessen identifizieren.⁵⁷⁵ Eine „Formalisierung des Informellen“⁵⁷⁶ sollte forciert werden und der Staat dazu motiviert, produktive Unternehmungen zu fördern.⁵⁷⁷ Aus Geber-Perspektive sollte vor allem eine „Formalisierung des Informellen“ forciert werden, um die wirtschaftliche Situation eines Staates zu stärken. Zusätzlich sollte der Staat dazu aktiviert werden, Produktivität zu fördern.⁵⁷⁸

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: Ausschließlich Prinzip 7 der OECD („Align with local priorities in different ways in different contexts“ kann dahingehend interpretiert werden, dass die Förderung wirtschaftlicher Strategien in fragilen Situationen bedeutend ist. Zwar wird dies nicht ausdrücklich formuliert, jedoch wird beschrieben, dass Geber-Strategien der Partnerregierungen in jenen Bereichen unterstützen sollen, wo es an eigenen Ressourcen fehlt. Darunter können Strategien zur Stärkung der Wirtschaft fallen.⁵⁷⁹ Ansonsten kann in den OECD-Prinzipien kein Bezug auf die Wichtigkeit wirtschaftlichen Potentials ausgemacht werden.

Der gleiche Bezug kann in Strategiepapier E („Aligning with local priorities) hergestellt werden, auch hier fehlt aber die Betonung einer Wichtigkeit der Förderung angemessener wirtschaftlicher Strategien.

⁵⁷⁴ Vgl. Ebd.

⁵⁷⁵ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 2f.

⁵⁷⁶ Interview 1, Putzel (2010), S. 2f.

⁵⁷⁷ Vgl. Ebd.

⁵⁷⁸ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 1

⁵⁷⁹ Vgl. OECD (2007), S. 1

Chancen: Die Bestimmung und Förderung einer behutsamen, an den Kontext angepassten wirtschaftlichen Strategie kann maßgeblich zur Stabilität des Staates beitragen. Sozioökonomische Problemlagen können durch die Schaffung wirtschaftlicher Perspektiven für die Bevölkerung reduziert werden.

Risiken: Die Vernachlässigung der wirtschaftlichen Dimension birgt das Risiko in sich, dass EZA nicht die Voraussetzungen schaffen kann, die in einem Staat gegeben sein müssen um weiterhin stabil zu sein, nachdem das internationale Engagement nachlässt. Mangelnde wirtschaftliche Perspektiven für die Bevölkerung stellen einen bedeutenden destabilisierenden Faktor dar, wie die Analyse des Fallbeispiels Kosovo/a zeigte.

Handlungsfeld VIII: Schaffung der Grundlagen eines effektiven und nachhaltig stabilen Staats

Prinzip VIII: Peacebuilding und statebuilding verknüpfen!

Beschreibung: Effektive Staatlichkeit setzt voraus, dass in statebuilding - Strategien gerade jene Gründe bearbeitet werden, weshalb ein Staat in seiner Vergangenheit nicht friedlich war.⁵⁸⁰ Dies macht peacebuilding zu einem Teil von statebuilding, da Ursachen und Nachwirkungen eines Konflikts nur durch dadurch behandelt werden können. Gerade die Erben und Nachwirkungen durch traumatische Erfahrungen durch den Konflikt schränken die Stabilität des Kosovo/a noch immer erheblich ein und sind hier, wie gezeigt wurde, eine große Quelle staatlicher Fragilität.⁵⁸¹

Implikationen: Nachwirkungen eines Konflikts machen eine Verknüpfung von state- und peacebuilding-Strategien vor allem im Kontext von Post-Konflikt-Gesellschaften zu einer Voraussetzung für die langfristige Verbesserung der Bevölkerung und die Vermeidung zukünftiger gewalttätiger Konflikte. Ansätze in Richtung einer Versöhnung und des Überwindens der Traumata der Vergangenheit bestehen bereits, müssen von internationalen Akteuren aufgegriffen und gefördert werden. Womöglich muss dazu ein anderes Verständnis von peacebuilding erarbeitet werden, das stärker auf individueller Ebene greift.

⁵⁸⁰ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 3f.

⁵⁸¹ Vgl. Ebd.

Die Gemeinsamkeiten und Spannungen zwischen beiden Konzepten, die in Kapitel vier diskutiert wurden, sollten von Gebern jedoch berücksichtigt werden, auch wenn der konkrete Fall Kosovo/a deutlich für eine Verknüpfung spricht.

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: In den Prinzipien der OECD wird zwar in Prinzip fünf auf die Interdependenz zwischen politischen-, Sicherheits- und Entwicklungszielen hingewiesen, ein konkreter Bezug auf die Verknüpfung von state- und peacebuilding findet sich jedoch nicht.⁵⁸²

Der integrierte Ansatz der aktuellen DFID-Richtlinien zum Engagement in fragilen Situationen zufolge, reichen Statebuilding Werkzeuge alleine nicht aus, was eine Verknüpfung mit peacebuilding notwendig macht. Spannungen zwischen beiden Konzepten finden im Ansatz jedoch auch Berücksichtigung.⁵⁸³

Chancen: Eine Verknüpfung von peacebuilding und Statebuilding kann dazu führen, dass das Gleichgewicht zwischen Sicherheits- und Entwicklungszielen verbessert wird. Zudem kann es zu einer Anerkennung der Politik und besseren Einschätzung der politischen Lage führen.⁵⁸⁴

Risiken: Verstärkte Bemühungen im Bereich des peacebuildings können dazu führen, dass mehr im Bereich der Sicherheit, als in jenem der Entwicklung gearbeitet wird.⁵⁸⁵ Als weitere Risiken können die Ausführungen in Kapitel 4.3. gesehen werden.

Handlungsfeld IX: Kohärenz auf der Geberseite

Prinzip IX: Geberkoordination und –kooperation verbessern!

Beschreibung: Ein Blick auf die praktische Ebene des Geberengagements in fragilen Situationen zeigt, dass die Koordination auf der Geberseite mangelhaft ist, was auch im Kosovo/a ein massives Problem darstellt.⁵⁸⁶

⁵⁸² Vgl. OECD (2007), S. 1

⁵⁸³ Vgl. DFID (2010), S. 17f.

⁵⁸⁴ Vgl. Interview 1, Putzel (2010), S. 2f.

⁵⁸⁵ Vgl. Ebd.

⁵⁸⁶ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 1f.

Implikationen: Geber sollten verstärkt untereinander kooperieren um sicherzustellen, dass Organisationen ihre Arbeitsbereiche und Ziele praktisch darin abgleichen. Wie der Fall des Kosovo/a zeigt, sollte auch an einem Konsens zum endgültigen Status gearbeitet werden.

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: Prinzip acht der OECD, „Agree on practical coordination mechanisms between international actors“ bezieht sich auf die Koordination auf der Geberseite. Es wird beschrieben, dass praktische Initiativen womöglich die Form von „donor-offices“ annehmen könnten und eine Arbeitsteilung umgesetzt werden kann.⁵⁸⁷ In der Praxis ist die Koordination dennoch eher schwach, wie das Beispiel Kosovo/a zeigt.

Briefing Paper F von DFID („Practical coordination mechanisms“) behandelt das Problem schwacher Geberkoordination in fragilen Situationen. Als Gründe dafür werden vor unterschiedliche Interessen und Motivationen gesehen. Wie bereits im Kapitel 4.5.1. beschrieben wurde, behandelt das Strategiepapier auch praktische Instrumente für die Koordination von Gebern.⁵⁸⁸

In den operationalen Implikationen des integrierten Ansatzes wird auf die Notwendigkeit eines Konsens der Geber hingewiesen – „Build consensus with our external partners“, wodurch Programme im politischen, Sicherheits- sowie Entwicklungsbereich kohärent sein müssen.⁵⁸⁹ Die Wichtigkeit der Kooperation kommt damit deutlicher zur Geltung als in den Prinzipien der OECD.

Chancen: Die Verbesserung der Kooperation und Koordination von Gebern kann zu einer Steigerung der Effektivität von EZA-Maßnahmen in fragilen Situationen führen. Ein Abgleich von Strategien und deren Ausrichtung auf gleiche Ziele kann zudem dazu führen, dass Erfolge schneller erreicht werden können. Somit können auch ambitionierte Zielsetzungen angegangen werden. Wenn eine Organisation, die in einem Bereich bereits Fortschritte erzielen konnte, nicht mehr über die

⁵⁸⁷ Vgl. OECD (2007), S. 2

⁵⁸⁸ Vgl. DFID (2010a), S. 7

⁵⁸⁹ Vgl. Ebd., S. 8f.

ausreichenden Ressourcen verfügt, daran weiterzuarbeiten, könnte eine andere, kooperierende Organisation mit der Weiterführung beauftragt werden.⁵⁹⁰

Risiken: Die mangelnde Kooperation und Koordination unter Gebern kann dazu führen, dass zwar in vielen unterschiedlichen Bereichen gearbeitet wird, Erfolge jedoch kaum erzielt werden können, da sich die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Organisationen zum Teil auch widersprechen können. Ohne Kooperation können bereits erreichte Fortschritte zudem nicht weitergeführt werden, wenn die durchführende Organisation nicht mehr vor Ort ist.

Handlungsfeld X: Personalplanung

Prinzip X: Gut trainiertes Personal vor Ort einsetzen, das Prozesse über einen langen Zeitraum hinweg beobachtet!

Beschreibung: Die begrenzte Wirkungssphäre von Gebern in fragilen Situationen hängt, wie bereits unter Handlungsfeld V beschrieben, leider oft damit zusammen *mehr* mit *weniger* erreichen zu wollen. Dies wirkt sich auch auf den Einsätze des Personals vor Ort auf, die häufig eher kurzfristig bemessen sind. Häufig wird das Personal zudem oftmals nicht ausreichend geschult.

Implikationen: EZA-Engagement in fragilen Situationen sollte darauf basieren, gut geschultes und trainiertes Personal vor Ort zu haben, das Prozesse langfristig beobachten kann. In die Personalplanung sollten mehr Ressourcen investiert werden.⁵⁹¹

Verknüpfung mit bestehenden Prinzipien: In den OECD-Prinzipien konnte kein direkter Bezug auf Personalplanung identifiziert werden.

Die sechste operationale Implikation des integrierten Ansatzes von DFID („Adapt delivery mechanisms“ weist aber auf die Notwendigkeit eines höheren Einsatzes hinsichtlich der Personalplanung hin.⁵⁹²

⁵⁹⁰ Vgl. Interview 5, Wright (2010), S. 4f.

⁵⁹¹ Vgl. Interview 2, Rocha Menocal (2010), S. 6

⁵⁹² Vgl. DFID (2010b), S. 9

Chancen: Durch eine bessere Personalplanung vor Ort, vor allem eine längere zeitliche Ausrichtung der Einsätze und besseres Training, können eher Fortschritte erzielt werden. Längere Einsätze können zudem einem Verlust bereits erreichter positiver Ansätze durch rasche Personalwechsel vorbeugen.

Risiken: Kurzfristige Einsätze und schlechtes Training des Personals können im schlechtesten Fall zur ineffektiven Umsetzung gut geplanter Projekte führen.

8. Conclusio

In der vorliegenden Diplomarbeit sollte eine Antwort auf die Frage gegeben werden, inwiefern Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Situationen zur langfristigen Stärkung staatlicher Strukturen beitragen kann. Aus der politisch-historischen Analyse des praktischen Fallbeispiels, sowie der empirischen Erhebungen in Form der ExpertInneninterviews, sollten Schlüsse für die Ableitung von Handlungsfeldern, Prinzipien Chancen und Risiken gezogen werden. Diese wurden in der skizzierten Geberstrategie im vorigen Kapitel dargestellt und mit bereits bestehenden Prinzipien verknüpft.

Die Bearbeitung der Forschungsfrage anhand des Kosovo/a konnte zeigen, dass sich in fragilen Situationen unterschiedliche Handlungsfelder ergeben, durch die EZA staatliche Strukturen und Institutionen langfristig stärken kann. Wie die Analyse des Fallbeispiels, sowie die Ergebnisse der ExpertInneninterviews zeigen konnte, ist EZA in fragilen Situationen darauf angewiesen, staatliche Strukturen und Institutionen zu stärken. Nur so können erzielte Erfolge langfristig aufrechterhalten und sichergestellt werden, dass die weiter betreibenden lokalen politischen Akteure einen geeigneten institutionellen und rechtlichen Rahmen vorfindet, wenn durchführende Organisationen nicht mehr vor Ort sind. Die erste Hypothese dieser Arbeit ist damit bestätigt. Das Ziel ist im Kosovo/a jedoch noch nicht erreicht. Die identifizierten Dilemmata bisheriger Strategien zeigen jedoch auf, dass lokale Akteure stärker am Prozess des statebuildings beteiligt werden müssen. Aufgrund mangelnder Einbeziehung und besteht sonst das Risiko, dass diese sich nicht dem geschaffenen staatlichen Umfeld identifizieren können oder wollen. Unter Handlungsfeld VI der hier skizzierten Strategie wurden die Risiken aufgezeigt.

In den Ausführungen konnte weiters gezeigt werden, dass der Konflikt zwischen Kosovo/a-SerblInnen und Kosovo/a-AlbanerInnen noch nicht gänzlich überwunden ist. Traumata und Strukturen wirken unterhalb der Oberfläche nach. Spannungen können jederzeit erneut aufbrechen, was einen erheblichen Fragilitätsfaktor für den Staat darstellt. Dies zeigt die Notwendigkeit einer Verknüpfung erfolgreichen

statebuildings mit Maßnahmen des peacebuildings in Post-Konflikt-Situationen wie dem Kosovo/a auf. Die zweite Hypothese ist somit ebenfalls bestätigt.

Die Ableitung konkreter Handlungsfelder in dieser Arbeit, sowie die Chancen, die für internationales Geberengagement in Kontexten, wie dem Kosovo/a bestehen, zeigen auf, dass effektive EZA in fragilen Situationen keine Utopie sein muss. Die hier skizzierte Geberstrategie, die die wichtigsten Erkenntnisse dieser Arbeit subsumiert zeigt dies auf. Sie kann mit Sicherheit nicht als Patentrezept gesehen werden, kann im Idealfall aber als Orientierungshilfe und Anknüpfungspunkt für eine Evaluierung bestehender Strategien dienen.

Ausblick

Wie die Verknüpfung der hier erarbeiteten Prinzipien zeigt, sollten die bestehenden Prinzipien vor allem in Hinsicht auf Selbstbestimmung innerhalb internationalen Geberengagements evaluiert werden. Vor allem in den Bereichen der Erarbeitung spezifischer Fragilitäten durch die Kontextanalyse, sowie der Erhebung und Festlegung spezifischer Charakteristika und Aspekte von Staatlichkeit besteht noch Verbesserungspotential.

Weiterer Forschungsbedarf besteht einerseits in der konkreten Ausgestaltung von kombinierten Strategien des state- und peacebuildings, sowie der Erarbeitung eines erweiterten Verständnisses von peacebuilding. Nicht nur die Abwesenheit direkter Gewalt sollte in diesem eine Dimension darstellen, sondern auch andere Formen von Gewalt müssen als wichtige Faktoren einbezogen werden.

Literaturverzeichnis

Andersen, Louise: Fragile States on the international Agenda, in: Fragile Situations. Background Papers, DIIS Report Fragile Situations 2008:II, Copenhagen, 2008
Zugang über: <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3203>
2008, S. 7-21;

Anten, Louise (2008): Fragile States: State Building is not enough, in: Challenges in a changing World: Clingendael Views on Global and Regional Issues, Den Haag: Clingendael Institut, 2008, S. 209-219
Zugang über: http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081100_anten.pdf

Bakrania, Shiv/Lucas, Brian (2009): The Impact of the Financial Crisis on Conflict and State Fragility in Sub-Saharan Africa, GRSDC Issues Paper, 2009
Zugang über: <http://www.gsdr.org/docs/open/EIRS6.pdf>

Barbara, Julian.: Rethinking neo-liberal State Building: Building Post-conflict Development States, in: Development in Practice, Vol.18, Nr. 3, S. 307-318

Brown, Graham/Stewart, Frances (2009): Fragile States, Centre for Research an Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) Working Paper No. 51, London, 2009
Zugang über: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper51.pdf>

Call, Charles T./Cousens, Elizabeth M.: Ending War and Building Peace, Working Paper Series: Coping with Crisis, New York: International Peace Academy, 2007

Caplan, Richard (2005): International Governance of War-Torn Territories. Rule and Reconstruction. Oxford: Oxford University Press, 2005

Clapham, Christopher(2002): The Challenge to the State in a Globalized World, in: Development and Change Vol. 33, 2002, Nr. 5, S. 775-795

Crisis States Research Centre (2007): Crisis, Fragile and Failed States: Definitions used by the Crisis States Research Centre, CSRC, London School of Economics (LSE), London, 2007

Zugang über:

<http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Home.aspx>

Debiel, Tobias/Lambach, Daniel (2007): From „Aid Conditionality“ to “Engaging Differently”: How Development Policy tries to cope with fragile states, in: JEP, Vol. 23, No. 4(2007), S. 80-99

Debiel, Tobias/Lambach, Daniel/Reinhardt, Dieter (2007): “Stay engaged” statt “Let them fail”. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit, INEF-Report Nr. 90, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, 2007

DFID (2005), „Why we need to work more effectively in fragile states“

Zugang über:

http://www.povertyfrontiers.org/ev_en.php?ID=1063_201&ID2=DO_TOPIC

DFID (2010a): DFID Summary note „Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations“

Zugang über: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/governance/summary-note-briefing-papers.pdf>

DFID (2010b): Building Peaceful States and Societies. A DFID Practice Paper, DFID 2010

Zugang über: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/governance/Building-peaceful-states-and-societies.pdf>

Džihic, Vedran (2010): Der unvollendete Staat Kosovo braucht dringend neue Impulse. Printausgabe der „Presse“, 14. 12. 2010

Zugang über: http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/618210/Der-unvollendete-Staat_Kosovo-braucht-dringend-neue-Impulse

European University Institute (2009): Economic Factors can Magnify Fragility, in: Overcoming Fragility in Africa: Forging a European Report on Development, 2009
Aufgerufen am: 27. 07. 2009, über:
http://erd.eui.eu/media/fullreport/ERD%202009_Chapter%204_EN_LowRes.pdf

Ghani, Ashraf/Lockhart, Clare/Carnahan, Michael (2006): An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century, in: The Fletcher Forum of World Affairs, Vol. 1, No.: 3, 2006, S. 101-123

Haider, Huma (2009): Topic Guide on Conflict. GSDRC
Zugang über: <http://www.gsdrc.org/docs/open/CON69.pdf>

Hofbauer, Hannes (2008): Experiment Kosovo. Die Rückkehr des Kolonialismus. Wien: Promedia Druck- und Verlagsges.m.b.H., 2008

Horowitz, Donald L. (1985): Ethnic groups in conflict, Berkeley, California [u.a.]: University of California Press, Erstausgabe 1985

Ignatieff, Michael (2003): Empire lite. Die amerikanische Mission und die Grenzen der Macht. Hamburg, 2003

Iqbal, Zaryab/Starr, Harvey: Bad Neighbors: Failed states and their consequences, in: Conflict Management and Peace Science, Vol. 25, Dezember 2008, S. 315-331

Jung, Dietrich (2008): State Formation and State-Building: Is there a lesson to learn from Sociology?, in: Fragile Situations. Background Papers, DIIS Report Fragile Situations 2008:II, Copenhagen, 2008, S. 33-42
Zugang über: <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3203>

Kaplan, Seth: Fixing fragile states: solutions that make local sense, in: Policy Review, Nr.. 152, Dez-Jan 2008

Klare, Michael T. (2004): The Deadly Connection. Paramilitary Bands, Small Arms Diffusion, and State Failure, in: Robert I. Rotberg (Hrsg.): When States Fail. Causes and Consequences, (Princeton und Oxford: Princeton University Press, 2004), S. 115-134

Kramer, Helmut/Džihic, Vedran (2006): Die Kosovo Bilanz. Scheitert die internationale Gemeinschaft? Wien: Lit Verlag GmbH, 2006²

Majoros, Ferenc /Rill, Bernd: Das Osmanische Reich. 1300-1922, Augsburg, 2000

Mata, Javier F./Ziaja/Sebastian (2009): User's Guide on Measuring Fragility, DIE/UNDP, Faust, Jörg/Nahem, Joachim (Hrsg.), 2009

Zugang über:
http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Fragility_Users_Guide_%28web%29.pdf

Mcloughlin, Claire (2010): Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), International Development Department, University of Birmingham, 2009

Montanaro, Lucia (2009): The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State, FRIDE Working Paper No. 91, Oktober 2009

Zugang über: <http://www.fride.org/publication/694/the-kosovo-statebuilding-conundrum:-addressing-fragility-in-a-contested-state>

Moreno-Torres, Magüi/Anderson, Michael (2004): Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction, PRDE Working Paper 1, August 2004, UK Department for International Development, 2004

Nietsch, Julia (2009): Konfliktportät Kosovo,

Zugang über: <http://www.bpb.de/themen/FP4DAK,1,0,Kosovo.html>

Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2002): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, 2002

OECD (2006): Whole of Government Approaches to Fragile States. DAC Guidelines and Reference Series. A DAC Reference Document, 2006

Zugang über: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>

OECD (2007): Principles for good international engagement in fragile states and situations.

Zugang über: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>

OECD (2011): Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, 2011

Zugang über: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en>

OECD (2008): Concepts and Dilemmas of State-Building in Fragile Situations. From Fragility to Resilience. OECD Discussion Paper, OECD 2008

Zugang über: www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf

Ottaway, Marina (2007): Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten, in: BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): Fragile Staaten. Beispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis, Baden-Baden: Nomos, 2007, S. 11-20

Petritsch, Wolfgang/Pichler, Robert (2005): Kosovo – Kosova. Der lange Weg zum Frieden, Klagenfurt: Wieser Verlag, 2005

Plietsch, Roman: Jugoslawien von Marshall Tito zu den Kosovo Unruhen, in: Straßner, Alexander/Klein, Margarete (Hrsg.): Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls, Wiesbaden: Vs-Verlag

Pospisil, Jan (2007): Entwicklung und Sicherheit: Historische, theoretische und politische Bedingungen der Integration zweier Schlüsselkonzepte der globalen Machtbeziehungen, in: Journal für Entwicklungspolitik (JEP), Vol. 23, Nr. 4, 2007, S. 17-37

Pospisil, Jan/Werther-Pietsch, Ursula: Good Governance, State-building, Resilience: Der ambivalente Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage von Staatlichkeit, in: ÖFSE Analysen, Information: Staat und Entwicklung, Ausgabe 2009, Wien: Südwind-Verlag, 2009, S. 37-47

Rocha Menocal, Alina (2009): „State-building for peace“: navigating an arena of contradictions. Donors need to understand the links between peace-building and state-building, ODI Briefing Paper No. 52, August 2009

Rocha Menocal, Alina (2010): "State-building for Peace" – A New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States? EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European Report on Development, RSCAS 2010/34, 2010

Rossbacher, Dina (2008): Die Interimsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) und die Rechtsstaatsmission EULEX der Europäischen Union, in: Chiari, Bernhard/Keßelring, Agilolf (Hrsg.), Militärgeschichtliches Forschungsamt, Paderborn u.a., 2008³, S. 95-101

Rotberg, Robert I. (2004): When States fail. Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press, 2004

Schneckener, Ulrich (2006): Fragile Staatlichkeit. „States at risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos, 2006

Schubert, Ulf-Manuel (2005): Staatszerfall als Problem des internationalen Systems, Marburg: Tectum-Verlag, 2005

Sebastian, Sofia (2009): Making Kosovo Work, FRIDE Policy Brief No. 7, März 2009, 2009

Six, Clemens (2009): Zwischen Klasse und Gesellschaft. Zur Geschichte des Staates im Entwicklungsdiskurs, in: ÖFSE Analysen, Information: Staat und Entwicklung, Ausgabe 2009, Wien: Südwind-Verlag, 2009, S. 19-27

Stepputat, Finn/Engberg-Pedersen, Lars (2008): Fragile States: Definitions, Measurements and Processes, in: Fragile Situations. Background Papers, DIIS Report Fragile Situations 2008:II, Copenhagen, 2008, S. 21-33
Zugang über: <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3203>

Stewart, Patrick: Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of “Spillovers”, Working Paper Nr. 73, Washington: Centre for Global Development, 2006

Zugang über: www.cgdev.org/files/5539_file_WP_73.pdf

Ukelli, Sami (2008): Ist der Frieden im Kosovo/Kosova von Dauer? Johannes-Kepler-Universität Linz, 2008

UNCTAD (2009): The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance, New York: Geneva, 2009

Zugang über: http://www.unctad.org/en/docs/ldc2009_en.pdf

USAID (2005): Fragile States Strategy. US Agency for International Development, 2005

Zugang über: http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf

Whaites, Alan (2008): States in Development. Understanding State Building, DFID Working Paper, 2008

Zugang über:

<http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/article/523/statesindevelopmentdfidstatebuildingworkingpaperfrom2008.pdf>

Tagungsaufzeichnungen: „Die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo – Das Gutachten des IGH vom 22. Juli 2010 und seine Auswirkungen auf das geltende Völkerrecht“ am 16. 12. 2010, Universität Innsbruck

Internetquellen:

Bertelsmann Transformation Index (BTI)

<http://www.bertelsmann-transformation-index.de>

Brookings Institution

<http://www.brookings.edu/about.aspx>

Brookings Index of State Weakness in the developing world

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

CIA World Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>

DFID Briefing Papers

<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/governance/summary-note-briefing-papers.pdf>

DFID White Paper

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm68/6876/6876.pdf>

Dili Declaration

http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_21571361_42277499_45717509_1_1_1_1,00.html#Dili_Dec

EULEX

<http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php>

GSRC Helpdesk zum Thema Klimawandel und Fragilität

<http://www.gsdr.org/go/display&type=Helpdesk&id=458>

Institute for State Effectiveness (ISE)

<http://www.effecitvestates.org>

International Development Association Fonds (IDA)

<http://go.worldbank.org/74EDY81YU0>

kosova.org

<http://www.kosova.org>

Kosovo/a-Karte

http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kosovo_map-en.svg?uselang=de

Kosovo/a-Rede Miloševićs

<http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm>

NATO

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm

OECD, Aid Effectiveness

http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

OSZE im Kosovo/a

<http://www.osce.org/kosovo/43378>

Tageszeitung Standard – online

<http://derstandard.at>

UN-Sicherheitsratsresolution 1244/1999

<http://www.unmikonline.org/misc/N9917289.pdf>

UN Agenda for Peace

<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

Vëtevendosje

<http://www.vetevendosje.org/>

World Bank, LICUS

<http://www.worldbank.org/ieg/licus/>

World Development Report 2011

<http://wdr2011.worldbank.org/>

<http://www.betteraid.org>

Anhang A: Gesprächsprotokolle

Interview 1, James Putzel per E-Mail

06. 09. 2010

Part I - The State

1) Which state would you describe as effective in the 21st century or how should state look like today?

* Depends on level of development and historical path: Many routes to success – rich countries: Norway, Denmark, Sweden on one hand Switzerland on the other: highly democratic, regulatory framework over markets, invest in public goods: education, health, transport, R&Technol

* Developing world: China at upper, Malaysia in middle, Rwanda at bottom levels of development: strong central government led by solidly organised political organisation; executive power that is effective yet checked by legitimacy needs:

2) Which function(s) should be fulfilled by the state especially regarding development policies from a donors perspective?

* First security, basic taxation, territorial reach, rule of law

* Second: guide market, create conditions for its formation, industrial policy – capture value added, ensure infrastructure creation, agricultural policy – raise productivity ensuring finance, , social policy: ensure education, skills development

3) Do you know the model of an effective state of the „Institute of State Effectiveness“ (ISE)?

* Not LSE!!! NGO in Washington DC

3a) Would you agree to this model?

* Agree with much of it: captures most of functions of state

3b) Why would you disagree?

* Three important dimensions lacking: (1) What makes it happen? Political agency and organisation; (2) All ten do not necessarily develop simultaneously and may be order of priority; (3) proactive role of state in planning, providing incentives to market actors, not identified (there state still mainly seen as only regulatory)

4) How would you define a fragile state?

* lack monopoly of violence

* lack monopoly of taxation

* lack territorial reach to significant territory

* lack institutional hegemony

Part II - State-building and external engagement

1) Would you agree that development cooperation in fragile situations has to focus on the strengthening of state structures and institutions in order to generate a long-term positive impact?

* Yes

2) Where would you see the main problems for external engagement and especially state-building in fragile states? Or, which are the main challenges for development cooperation in fragile states?

- * dealing with lack of monopoly of violence when it exists – so pushing/supporting security forces with functioning chain of command
- * Channelling aid through and in line with government systems: despite urgency of success and therefore inclination to set up, channel through parallel structures
- * Understanding the political dynamics of a place – the power equations – below the surface

3) What do you think are the main critical aspects in an analysis of the local context that should in any case be addressed before implementation of projects?

- * Understand politics: sure patronage, but this cuts in many ways; need to know national and sub-national networks in both politics and business: if not decentralisation, promotion of elections, advocacy of anticorruption all could have highly unintended consequences
- * Need to understand economic potential of a place

4) How would you describe the main risks for external engagement in fragile states? Which negative effects could be caused by external state-building-attempts?

- * Ploughing in aid when political settlement still highly exclusionary – contribute to conflict
- * Because dealing with security is hard: IGNORING IT – contribute to conflict; Get involved and risk associating with violent actors
- * Failing to promote sensible economic strategy: formalise the informal; get state active in promoting basic productive enterprise

4a) How could negative effects be avoided? What has to be considered?

- * Politics
- * Security
- * Economic possibilities

5) To what extent can external state-building-projects improve the condition of fragile states? How high would you rate the chances for success in general?

- * Lack any resources and FDI will not come so external aid crucial; how will be used unfortunately depends on local political actors
- * Highly uncertain

6) Currently there is a discussion that peace-building and state-building should be performed in a more integrated way. Do you see a tendency towards such a concept in current engagement in fragile situations?

- * Beginnings as pushed by Dili Declaration: donors now thinking about it;
- * Big problem is donors acting alone still

6a) Which would be the benefits of an integrated concept?

- Get security – development equation right
- See importance of politics and political assessment

- 2 -

6b) Which would be the disadvantages?

- * Think about security without understanding development challenge
- * Lose hard won independence of development assistance

7) We've now come to the end of our interview. Let me ask you a final question: if you had to design a donor-strategy for international engagement in fragile situations, which would be your five main principles?

- * Analyse sources of fragility in country before engaging beyond emergency relief
- * Joint analysis and common single action plan to establish/consolidate security
- * As aid begins must invest in understanding national and local political dynamics
- * Channel aid in such a way as to support the establishment/consolidation of state systems
- * Engage actors in analysis of economic potentials and plan for economic development

Part I – The State

1) Which state would you describe as effective in the 21st century or how should state look like today?

There are a couple of things but I would say that the most important feature of an effective state is that it is a state that can actually channel conflicts in institutionalised means without having to resort to violence. And mechanisms that are pre-established and sort of observed widely so that all of the different stakeholders actually agree with the mechanisms in place and use them to resolve conflict. I think that would be an important, critical characteristic. I think an effective state is also a state that has means of sort of finding out from society what their needs and expectations are and can respond to those in effective ways and there are different, ..., throughout history there have been different modes in which states have been able to do that and so democratic governance is clearly one of them but may not be the most effective one to begin with but there are others. And if you look at for example at the Mexican state for a long time before the revolution had a very effective machinery of incorporating people and social factors into the state and there was cooptation and clientelism but that seemed to work for the purposes of preserving peace and promoting development. So what I'm saying is there's no template of how a state can go about linking itself to different social factors, democratic governance is one way they try to do that but in development that's a very challenging one because democratic systems are usually hollow and so they don't actually necessarily respond to people who need.

2) And how do you think could the international community contribute to building such a mechanism of channelling conflicts? How could there be contributed by international actors if at all?

That's an interesting question because what happens in the international community is that they see this question as a very normative so they want to observe whatever mechanism and dynamics in a fully developed modern democracy...they want to see that elsewhere. A problem arises when these sort of normative templates are applied so I think the issue is to be able to really learn from what is in the context what the power dynamics and different relationships are in the country and start the problem from there rather than arrive at it with a solution that has already been pre-thought.

3) I'm sure you know the model of an effective state of the ISE with these ten functions for an effective state. Would you agree to this model or would you add something, like there is no such mechanism for channelling conflicts...

If you look at the different models, there's not only one of them, there are several models that have been developed. There's one that DFID has developed in their "Building peaceful states and societies Guide", the OECD has one as well ...all of these models more or less are very similar in terms of what an effective state could look like especially when you look at things like core functions and social expectations.

I do think that Lockhardt and Ghani are much more focused on those issues and less so on other components that other donors have emphasized like the need to have a functioning political settlement in place for a state to be able to function in the first place and to have sort of elite consensus at the very top.

So I think that this is one of the angles that is missing and then, yes, you have said it, there's a little sense of well how would a state provide a vision of unity and reconciliation in the context of conflict and I think maybe they sort of just skip that a little bit. But if you look at the other frameworks they sort of talk about that more explicitly but I think at the end there is a general agreement about what lies at the bottom of this is a combination of having good state-society-relations and having a state that has the ability to provide certain services and functions like security and basic service provision so they all agree on that. I would say that even the Ghani/Lockhardt (model) is in that one sort of focused on legitimacy issues and that the state more or less has to be accountable in some way but again, the accountability dimension does not have to be provided through a democratic state either I mean there are different ways in which a state can be held accountable.

4) How would you define a fragile state?

I think a fragile state is one where firstly there's no elite consensus at the top and what the overall rules of the game are because that's a recipe for conflict immediately. That's one of them. I would say because basically the rules of the game, the articulation (of power) people are competing because they think they can't get access and sort of governing their one without incorporating other actors. That's for me the fundamental. The different donors look at it also in terms of the ability of the state to promote poverty reduction and to provide basic services. I think that's a very narrow definition and I think its sort of a very functionalist view to what the state should be doing.

So I think a focus on the political settlement is important and in addition to that it's much more focus on whether or not there is kind of a resilience that is built between the state and society that can actually handle conflicts and tensions in an institutionalised way without resorting to violence. And I think obviously providing basic services will help alleviate some of this but I do not believe that a state can be considered fragile only on the basis of whether or not it has a pro-poor orientation and it provides services because a lot of states actually don't have that...explicitly.

So would you say that international actors should focus more on strengthening state-society-relations than building up some basic functions or focusing only on some basic functions is just too less?

Yes, I mean I think the core of this is to focus on building up state-society-relations and identify ways of building it from the bottom up and also from the top down. As I said, there has to be consensus among the elites themselves...fighting for power...and then that consensus has to more or less also be accepted by society at large so there has to be a much more dynamic conversational dialogue among state and society. And providing basic services helps, is one way to helping promote these dialogues but I don't think that it's the only one.

Part II – state-building and external engagement

5) *Where would you see the main problems and challenges for external engagement and especially state-building in fragile states? Or, which are the main risks for donors in the sense of doing harm...?*

I think the biggest problem is, that this is an extraordinary political endeavour and there is an incredible reluctance at different levels and not just within the aid community but also on the level of diplomacy to sort of accept and to see that political endeavour and to be able to work with a political framework in a way that is intelligent and sensitive to the context. For example if you look at what's happening in the Palestinian territory right now, one of the fundamental things that needs to be addressed at this point to be able to build any kind of functioning state regardless of what happens with talks within Israel is that there has to be a process of internal reconciliation and basically this means that the fighting fractions Hamas and Fatah have to come to some kind of an agreement and right now the official position of all the international community including the donor community but also very much the diplomatic one and defence one is that Hamas is not an actor that can be engaged with.

And there is a policy of no contact and not giving Hamas any kind of legitimacy but so it seems that the idea of building a state that actually excludes any kind of arrangement by which Hamas agrees to be part of the process is completely false. So it's very difficult because it involves politics at every level and the decisions have to be made at the very top. And I think this is a critical problem for the donors. They just don't want to mess with politics in that way. So that's one.

And another one is that by not understanding or by sort of skipping away questions that are very difficult and political they are having this sort of more technical approaches that are very short-term based and don't have a vision and in the worst case they can do harm. Again talking about the Palestine experience: in 2006 there was an election there that all donors supported and that was actually considered free and fair and when the results were known, the international community basically turned it back upon to electoral results and that led actually to the civil war that has now divided Palestine.

So there is a clear example of how the international community how they have a very narrow agenda that is normative in the way of how to define the context and so (the international community) has done extraordinary harm and there are different examples elsewhere. So, yes, definitely do no harm and definitely define how you handle the politics so that it makes sense...

6) *So you already talked about the context. What do you think are the main critical aspects for donors in an analysis of the local context? How could such an analysis look? I mean, there can't be a blueprint of how to analyse specific characteristics in any country but maybe there are some guiding principles?*

Well, different donors have been working on that question for a while, and they have all different frameworks for example the DFID has it's "drivers of change" the Dutch have this "fragility, governance and corruption assessment" the Swedes have this "power analysis" so there are a lot of different tools that are being developed and now there is also emphasis on developing some tools at the sectoral level, not just at the national level.

And also the World Bank is leading on trying to understand the dynamics of a problem-driven-political-economy, rather than sort of a normative approach. I think one of the challenges, well there are multiple challenges, but one of the challenges is a multiplication of these analyses taking place and because the donors consider the information that these analyses generate extremely sensitive.

There is actually rather little coordination of efforts that takes place for sharing up lessons so each agency is doing its own power analysis without necessarily collaborating with others who are doing similar work. So this is a problem since you could end up having different kinds of analyses and I'm not sure how useful that is.

And the other problem, and that's much more challenging, is the fact that, and this is where the donors have a problem is that they do have these sophisticated political analysis tools and they are generating this political economy studies on the context and all of this but they are having an extremely hard time translating some of the insights that come from the research into sort of applicable aspects that can be incorporated into the actual program on the ground and so, they see a wall in that way and they just don't know what to do with all the political analyses because they do not necessarily help them to work on the ground.

So basically translating the insights into practical reality is a real challenge and donors are getting exasperated with it because they don't necessarily want to keep hearing the same message over and over again because they feel like they can't act on it.

But this is also a question about the incentives that drive donors themselves and there's a question why it is so difficult for donors to actually do some uptake of the lessons that they have learned through the analysis of what they have supported and paid for.

And this gets you to the incentives of donors and who they have to be accountable to and how they get on to the diplomatic and defence people. So, you know, aid itself is quite a field that is (influenced) by a lot of different interests at the agency level and that makes it very difficult to act on the very important aspects that emerge from the political analysis.

I think in a way donors are making progress on the analytics on this, but less so in translating the insights. And part of the problem is their incentives structure. One other thing that keeps coming up is that timeframes are too short and that staff needs to stay on the ground much longer and all this stuff but all the incentives for staff for example are so that, you know, you're in the post 2-3 years and then you go somewhere else completely different and that's the kind of mentality that the people have, so how you convert that into a much longer view is very difficult.

Yes,...I've been to Kosovo in September and I was talking to Kelly Wright from DFID and she told me that a real problem is that staff is changing and changing and they are present for about two months or maybe two years at maximum and then there are some new people and new staff and they've got new ideas and strategies and it's always changing. So, there's no long-term-perspective she said...

Yeah, there are very little...once one individual leaves they take up all of the knowledge that they built over two years and the new person does from scratch which is a real problem because it all builds on the kind of trust-relationship that you have and who you know and all of that, so it's very hard.

7) Well, how high would you rate the chances for success for international actors in state-building attempts in general?

I don't want to sound too negative but I think it's very hard and I don't think that there's a really good emblematic case of, ... well, I mean, I'm really not sure...I mean, success is relative. We have all of these really hard political problems and there is no blueprint and no end-goal-approach as such because each case is unique. Then I guess it's sort of important to recognize that what donors *can* do in sort of a limited nature and the question we have to ask within this limited range of possibilities within they can actually implement are they doing a good job? And so maybe in that much smaller scale of ambition you can see that there have been important contributions for example the way that Liberia has turned the corner and again these are very relative things but the way that Liberia has turned the corner, and again it's a very relative thing, but is a good example of intelligent and engaged an international assistance not only (in the) aid mission but also diplomatically.

If you look from a longer-term-perspective if you see the kind of transformation that has taken place in a country like Mozambique over the past. Since they ended the civil war there, there has been significant progress there have been some drawbacks, and I think this is what you learn when you engage that you will never be (only successful) ... but well it is extremely difficult to be able to sort of make progress (on all stuff) and all the time and I would think that what's happening in Mozambique right now and that they have done continually well in terms of macroeconomic management and having some kind of economic program that in some way is responsive to the poor whether or not the main driver for that is the government itself or the donors because, it is probably the donors.

But in the end it doesn't matter because it actually helps the people but you have a situation where it is very clear that the power is being extraordinarily concentrating more and more and more in the ruling party and this is a process that has gotten quite exacerbated over the past three years.

So from one perspective there has been tremendous progress in terms of peace, stability and a functioning state political settlement where the elites at the top agree *but* it is a very narrow agreement among a very narrow set of belief that is further concentrating power. So you know what I mean, there is no black and white but clearly the country is better today than it was before...that kind of thing.

8) Okay, we're almost at the end of the interview and the next question is actually trickier than the one was before. If you had to design a donor-strategy for international engagement in fragile situations, and I know there is no blueprint, but which would be your main five principles?

Oh god, but there's no blueprint. One: there's no blue-print, that would be my main principle. Two: I would work very hard to analyse the political-economic-context very carefully and very closely to really have a good sense of what the key players, actors, interest-intensive structures are.

Do no harm would be definitely one of the top ones there and I would say that the task, ... firstly, I mean, these principles are not in order anymore but anyway, I would say

- Do no harm
- Political-economy-analysis
- No blue-print
-

And I would say *definitely* that what, regardless of the context and this really is applicable throughout, there is a need to seriously look at where the fault lines of conflict lie and if there's a need for reconciliation or whatever tackle that first and foremost even if it means to define a lot of political sort of "no-no's" because that's a really big question. If you don't have the material to build on, which is a functioning elite settlement at some level, then you're not going to go anywhere and this is what I think is going to happen in Palestine.

So,...,those are four,...I don't know...well no, I would say, be sort of humbled and realistic about your expectations. So accept that change will be very gradual and it will look small, especially the short-term, and donors will have to live with this.

And actually this goes back to another thing which is in this climate of sort of trying to do more with less meaning more and more ambitious programs with less and less staff that is well trained and all of these things, I think that's a recipe for disaster. You actually have to have very good staff that is invested in the particular context in which they work and are well supported. So you need a really good cadre of people on the ground to oversee these processes over the long term. And so this idea of wanting to short ... and just ... money at the problem is just not the way to look at it. So now I've given you more than five.

Introduction

My name is Alfred Marleku. Currently I'm working for WUS Austria as project manager. We are focused on higher education mainly, so facilitating the process of reforms at higher education in Kosovo with special emphasis on the public University in Prishtina. I have graduated in political science and I have a master degree in political science.

1) How would you describe the main difficulties for the creation of an effective and well-functioning state in Kosovo. Where do you see the main challenges?

Kosovo, it's been three years that Kosovo declared its independence. We started to function formally,...,as a state, until now we've been recognised by different independent states. The functionality of Kosovo as a normal state is passing through a lot of difficulties because 25-30% of the territory of Kosovo is administrated by the government of Belgrade so there are some enclaves within the territory of Kosovo and the north part of Mitrovica which is actually,...,where there are rules and regulations and everything of the republic of Serbia. So in this condition when you don't have your sovereignty you cannot rule your territory. Functionality or the basic functions of the state, it is impossible, in theory and in praxis.

So sovereignty would be the main goal?

Yes, because there are [sic!] no rule of law of Kosovo in those parts. For instance, not last night, but two nights ago, Serbia was beaten [sic!] by Turkey in Basketball and there where riots in the north of Mitrovica only because they wanted to express their anger that they lost in the last second. And Kosovo Police cannot go there and intervene.

So sovereignty is the next goal to reach for...

Yes, there are a lot of things but in my point of view, if you cannot control your territory,...,other functions cannot be fulfilled.

So, this should be the primary function and then there should be more functions. And how should the "ideal state" look then when you've achieved sovereignty and which would be the specific characteristics probably of Kosovo?

For me the ideal state does not exist, only in the mind of philosophers, but I'm referring, this is the best book I've ever read about state-building and I believe this would be core important for your thesis and you have here the case of Kosovo also. My ideal idea for the state is if one country fulfils so-called, by Fukuyama, intermediate or minimal functions which are proving pure public goods, defence, rule of law and public health ... and so on...so after the one country fulfils one or more functions of international law which are to have a government to have a population and to have a government which is able to control that territory and to have a territory the government which exists which is able to control must fulfil these minimal criterias [sic!] which are rule of law and full control of the territory and full control of the resources and we don't have full control of the resources, we don't have full control on the territory.

So Kosovo is, we cannot call it a failed state because we are not allowed to fail by our sponsors who sponsors our independence, which are USA mainly.

So we are not allowed to fail. We are banned of failing. But we are a weak state.

So you would define it as weak state.

Yes.

And, so you told me about the functions that are important for you for an ideal state or nearly ideal state...

Functional state, I would categorize it.

2) How important would you see the relationship between state and society. Because there is a consens [sic!] emerging at the moment between OECD and DFID, they say, in state-building we should focus more on the relationship between state and society.

This is an old debate starting from the beginning of man history of the organizations in Greece,..., at the beginning of the organized society when it started to organize itself, and what I,...,I think the citizens, the question is, when one government functions well the answer is for me when the citizens identify themselves with the government then the government is legitim, legitimized the actions that the government is taking are proved and accepted by the society and by citizens. In Kosovo only the actions, you know, it's a sui generis case Kosovo, there is no freedom of,..., it is in formally freedom of speech, freedom of talk, you can criticise, but there are no action[s] after that, so if the court accuses,..., if someone accuses someone else and the court decides that he is guilty, so actually the court cannot decide is guilty because of the pressures from the public, so the main failure is that the rule of law does not actually function. So if one minister is accused by corruption, the main punishment for him would be to send him home...

And that's it then...

And that's it and this is the problem and my understanding is that citizens don't identify themselves with the government of the state, even though the government is using a sophisticated propaganda that even Josef Goebbels would love,..., to show that we are working and we are in the right way to increase but the living standard of the citizens is not improving and this is for me the main measurement, element of the fragility of the state. Afghanistan for example, citizens from Afghanistan can travel without visa in 20 until [sic!] 25 countries and Kosovo can travel only in 5 countries without visa. And these are the components that make...

State and society relation weak...

Yes. The corruption is high, the politicians are thinking only for their own benefits and not for the beneficion [sic!] of the society, this is my impression.

3) Okay. How do you think can the international community contribute to the creation of a well-functioning state?

We are a creature of the international community. I am afraid that we are becoming a "Frankenstein", so called...

An experiment...

There role is great of the int. community, the EULEX, if they want to implement what is their policies [sic!], what their role is formally, if they are willing to implement...EULEX is starting investigation in some ministries where the corruption is high and there are millions stolen from the budget of Kosovo, but no one, until now is actually punished for that. It has been a bizarre trial going on with the leader of the movement "Vetëvendosje", he was accused for actually organizing riots. So the main output of the EULEX, which is called here to set rule of law was that they just punished the leader of Vetëvendosje for organizing riots. So the role is important, but until now there are no proper policies that show results.

So you would say that the success is quite low at the moment...

Yes, at the moment it's quite low.

4) So let's move on to another question. The main point of critique in much literature on state-building here in Kosovo, is that international strategies, they do not sufficiently understand the context and the main causes of fragility of the state in Kosovo, so would you agree to that?

Question repeated.

This is what during the history was the case but I believe that the context is understandable if you want to understand because it's not like you are inventing something, you just have to engage three or four anthropologists, they will give you the best in-depth analysis what the context is historically and culturally, however there are disagreement [sic!] between the state, for instance five between seven states that have not recognised Kosovo, there is no consensus between them to take joint action within the issue, so the problem is to them not to us, because the culture of "we don't understand you, you are so different". The international community, in my point of view, they want to label Balkan as "the other" because they identify themselves as being [the] good guy [saying] "look at them, they are fighting and fighting" in a more psychological view. But the problem is that there is no consensus between them, so Spain does not recognise Kosovo because of our internal issues and Greece also because of Cyprus, and so when you don't have an agreement you cannot make joint action. It's kind of a hybrid thing, you know, you have lots of powers here, you have Kosovo rules and laws, you have Serbian laws, general laws, EULEX is trying to put some regulation and to make it's voice hearing. UMIK officially also functioning...

...so there is a pluralism of laws...

Yes, there is a mix of laws,..it's near to there (?)

4) Ok, because my next question would have been, in literature there's also often said, the use of customary law, like the Kanun, I've read "Leke Dukagjini", I don't know if I spell it right,...

You better spell it wrong! (laughs)

Okay. Would you describe the influence of these existing power relations, like clan-ties quite high or lower, or maybe not in the cities but maybe in the villages is it higher there?

Well, I happened to assist a researcher who conducts a study,..., about “blood veud” it’s called, which the Kanun of Leke Dukagjini allows, so if I kill someone of your relatives you can kill someone of my relatives, but, in Kosovo, there are cases, but it’s not mainstream, it’s not trend, that people are going and respect that law strictly. When they benefit of it, of course, but it’s more spread in this kind of cases Albania, especially in regions of Durres, Shkodra,...in Kosovo there are cases but it’s not trend here. People tend to...there are disagreements...between their tribes. But however there is a tendency to respect state laws and state institutions. But as I said before there is a mix of laws and some people are sometimes confused by that and that is the main problem. I don’t see as a problem...I’ve never read the Kanun and for me its bullshit that someone wrote so many years ago when people,..., when it was written it was better to have some law than no law, but people are not influenced by that. There are cases but limited cases. I had problems to find these cases.

I’ve read it quite often, so I was surprised.

But there are clans here in politics, but not so-called tribal clans but there are, like “my party, we employ our relatives because we are from this region, or from this region.”, for instance AAK, it’s been run by Ramush Haradinaj, he’s from Dukagjini, it’s a region in Kosovo, and ..., PPK which is from Drenica region,...

So you wouldn’t say that these power structures or that these clans and riots of these clans are a challenge for the creation of a state anymore. They are just here but at a very low level.

These kinds of divisions are based on financial profit, for instance in the region of Dukagjini, during the privatisation, no one from other regions could privatise a company or a public company, so they are more based on financial profits than some kind of ideology.

5) Ok, let’s move back to the international state-building engagement. If we look at the engagement of the international community in Kosovo since 1999 until today, how would you describe the dilemmas of previous state-building attempts, if you had to tell me five main dilemmata [sic!] which would they be? Of UNMIK probably?

The main problem or the main approach that caused problems to us is that international community made rule here. So they don’t assisted us but they ordered us. So the benefit of the Kosovo ministers was not important to them actually. But it was important to...

To do something in short-term probably...

Their approach was probably crisis management or based on the approach of crisis management mainly, but not on the approach of state-building or institution building and this is the main problem for us, they did not facilitate state-building. But they rule [sic!] in sense of, the head of the UNMIK who had veto, so the representatives of the country, if they brought a law which is not appropriate for him or for the structure of EU and UNMIK, he will automatically refuse it.

- 4 -

So he was kind of king here, divine king, divine authority and in these cases you cannot have a well functioning of the state this is the main problem for me of int. rule of the int. community had in Kosovo.

So maybe, it's also the "standards before status" debate that was there at UNMIK, I think, we have to reach this and that before we...

The problem is it's very complex here, for instance they created an artificial elite, political elite here which are [sic!] ruling right now which happens to be deeply involved in crime in financial crime in financial corruption. So they have so-called files in the courts and the international community according to my view uses them...So if I have your file that you committed crimes...*talks to his colleague ...*[I can blackmail you].

6) What should be the focus of international state-building attempts? How could long-term positive effects being promoted?

Without the consensus of the international community you cannot have positive results on the ground. We have EULEX here, we officially have UNMIK also still here and we have another institution which is...

KFOR?

Yes, also KFOR but it's engaged in the security, not in the state-building issue directly. But EULEX ... there is another institution that due to the fact the EU ... agreed upon the independence of Kosovo they created another parallel institution to EULEX, but I can't remember the name of the other institution. They have no consensus....

So consensus and cooperation would be...

Yeah,...if you have no consensus you cannot have results.

7) Would you say that there was success of the international engagement or how would you describe the main success, what has been reached?

It depends on how you would define success. If you compare with 1999 and the war there has been great success, there's no war here...

...so at least it's a negative freedom [sic!]...

If you compare it with the war yes. But ... int. Regimes were as not successful as we want them to be. But there were great successes here from the int. community, starting from the war, the war stopped here, the killing stopped here. The great mechanism of Slobodan Milosevic who killed and did crimes here is not anymore in the place. At least 70% of the territory [is controlled] the state institutions were built in a way they work and in some cases the function well, but it takes time. We are only two years old. It takes generations of generations. For instance when I was younger and the Serbian police was here we were afraid of them and we claimed to not respect the state and we were fighting the establishment there our goal was to fight it. Now things changed, now we have a police that we respect, before we hated them. Now we have our police, Kosovo Police, who are completely different people who behave good and who are not violent. But in sub-consciousness I believe we have that feeling we have to escape, to not being taxed.

- 5 -

Because we didn't pay taxes when Serbia was here, because with our taxes they would have killed us and we escaped whenever it was possible. And now, I believe in sub-consciousness we have the feeling to escape the state, to not identify ourselves with the state. And this process takes time, you have to change generations and generations...

...so the trust has to built over a long-term-period...

Everybody knows that the most difficult thing in the world is to build trust and not to build a state. Huntington...no...Fukuyama has a great book about trust.

Do you know the Institute of State Effectiveness? It's an American institute of Ashraf Ghani who was the financial minister of Afghanistan they defined ten core functions for a well-functioning state and they also say that the main goal is building trust, but it's a long term period.

Yes,...it's very important. If you trust something it in a way controls you because if you are on the road and you see that there is no police there, would you respect the speed limit? In a state where this type of trust is built, at this time people would not break the law and respect the limit. But we don't, if we see that there is no police we don't respect the limit.

Prof. Bekim Baliqi studierte und promovierte an der Universität in Wien und unterrichtet nun als Professor an der Universität in Prishtina am Institut für Politikwissenschaft.

1) Worin liegen Ihrer Meinung nach die Hauptschwierigkeiten bei der Bildung eines funktionierenden, effektiven Staats hier im Kosovo?

Es gibt mehrere Schwierigkeiten. Zuerst ist es die Schwierigkeit die Autorität zu gestalten sozusagen, dann auch eine Frage der Legitimität und eine wirtschaftliche Perspektive aufzubauen.

2) Wenn es so etwas wie einen „idealen Staat“ geben würde, auch wenn „idealer Staat“ vielleicht problematisch und nur ein schönes philosophisches Konzept ist, aber wie würden Sie einen „idealen Staat“ und dessen Hauptmerkmale beschreiben?

Demokratischer Staat, prosperierend und rechtsstaatlich. Das wären kurz gesagt die Hauptmerkmale. Natürlich gehört auch wirtschaftliche Entwicklung und eine europäische Perspektive dazu.

3) Welchen Beitrag könnte die internationale Gemeinschaft zur Schaffung eines solchen Staates leisten? Wie könnte man die Erfolgsperspektive einschätzen? Oder sollte die Bildung eines solchen Staates eher ein gänzlich interner Prozess sein?

Ich denke, im optimalen Falle könnte und kann die internationale Gemeinschaft dazu beitragen, dass der Kosovo die Demokratie konsolidiert und dass auch eine wirtschaftliche Perspektive geboten wird. Es gibt zum Beispiel keine Organisationen von außen oder, dass die internationale Gemeinschaft im Kosovo noch immer keine „Exit Strategy“ hat. Was genau macht die EULEX hier? Seit fast drei Jahren hat sie keinen einzigen Menschen verhaftet und bekämpft Kriminalität und Korruption, aber wir spüren das gar nicht. Wenn sie ihre Mission wirklich erfüllen würde, so wäre das wahrscheinlich der größte Beitrag der internationalen Gemeinschaft im Kosovo. Sprich auch die OSZE, ICE und alle anderen Akteure die hier sind, sie sind ein Mischmasch von dem keiner mehr weiß, was sie hier eigentlich genau tun.

...also könnte man auch sagen, es entsteht eine Art Pluralismus verschiedener Strategien, aber es gibt keine wirkliche Koordination zwischen den Akteuren und ihren Strategien – ein Wirrwarr...

genau, auch von Seiten der internationalen NGOs, man bekommt den Eindruck, sie seien nur hier um gute Gehälter zu bekommen und ein ruhiges Leben zu leben und einen guten Eintrag im Lebenslauf zu haben. Ich persönlich habe leider auch schon den Eindruck bekommen, dass sie nicht hier sind, um wirklich etwas zu machen. Es gab Millionenschwere Projekte, die nicht viel bewirkten.

Deine Kritik übt auch Simon Chesterman über sein Buch über die Vereinten Nationen und statebuilding aus und, dass sie oft komplett falsche Projekte machen, etwa IT-Projekte an einem Ort, wo die Analphabetenrate sehr hoch ist.

Oder hier etwa, dass es zigtausende EU-Projekte gibt, doch was fehlt, sind Verkehr oder Rechtsstaatlichkeit...

...also eher die basics, auf denen dann aufgebaut werden kann....

Genau, eher die Basics, etwa Fabriken. Es gibt auch keine einzige Schule für Entwicklung...

Also sollte man sich vielleicht im internationalen Engagement doch eher auf oder noch mehr auf diese Basics konzentrieren? Würden Sie zustimmen, dass das Niveau zu hoch angegangen wird, auf einem zu hohen Level. Man setzt sich zu hohe Ziele, für die einfach die Voraussetzungen fehlen?

Also, manchmal wird der Kontext auch nicht verstanden. Zum Beispiel, welche sind die Prioritäten, die gesetzt werden sollen? Es sind Milliarden in die Energieversorgung geflossen und wir haben noch immer Restriktionen in der Stromversorgung. In die Landwirtschaft ist fast gar nichts investiert worden. Die Verwaltung, das Parlament verschlampt das Geld, Gebergeld und für die Gesellschaft und Bevölkerung passiert gar nichts. Die EU hat schätzungsweise 2,5 Mio Dollar im Kosovo investiert und man sieht davon fast gar nichts. Das meiste davon ist in Consultingunternehmen geflossen.

4) Meine nächste Frage betrifft genau, was sie zuvor sagten, denn in der Literatur wird oft kritisiert, dass in vielen internationalen statebuilding-Versuchen, der Kontext, beziehungsweise die hauptsächlichen Fragilitäten des Staates gar nicht verstanden und analysiert wird und man keine Basis hat, auf der die Projektarbeit aufbauen kann. Stimmen Sie dem zu?

Der Ansatz des statebuilding war falsch und ist leider noch immer falsch, weil von einem top-down-approach ausgegangen wird. Es wird zuerst versucht mit der politischen Klasse Kompromisse zu schließen oder dort zu investieren. In Wissenschaft und Bildung wurde beispielsweise gar nichts getan. Ich sehe, dass in der Wissenschaft nichts passiert. Man könnte auch konkret für Kinder oder schwache Gruppen etwas unternehmen. Pensionisten etwa bekommen hier 80 Euro im Monat, es gibt auch keine Krankenversicherung, obwohl die Autos versichert sein müssen, sind die Menschen nicht versichert. Und das weiß jeder, es passiert aber gar nichts. Und solche Dinge müssen wirklich zur Kenntnis genommen werden von Seiten der EU und internationalem Engagement.

Könnte man auch sagen, dass vielleicht zu normativ an die ganze Sache herangegangen wird, dass man sagt „dies und das SOLLTE so sein“, aber man tut zu wenig, um es wirklich umzusetzen?

Also auf dem Papier scheint alles perfekt, aber es zu verwirklichen scheint fast unmöglich. Ich bin teilweise pessimistisch, was das angeht, denn es sind bereits zehn Jahre vergangen. Zehn Jahre in Deutschland und Österreich etwa waren nach dem Krieg goldene Jahre.

5) Was ich auch sehr oft in der Literatur lese ist, dass bestehende Machtstrukturen, wie Clanstrukturen, auch der „Kanun“ als gewohnheitsrechtliches System, noch immer sehr hohen Einfluss ausüben. Ich würde dem nicht ganz zustimmen, was sagen Sie dazu?

- 2 -

Ich glaube das ist eine anthropologische Sichtweise, die nicht ganz stimmt. Nein, eigentlich sind die Clanstrukturen klientelistische Strukturen. Sie sind verbunden durch organisierte Kriminalität oder durch Geldwäsche oder was auch immer und sie funktionieren so. Sie haben nichts mit dem Kanun zu tun sondern mit eigenen, persönlichen Interessen, sie haben aber nichts mit Gewohnheitsrecht zu tun...

Könnte man sie neopatrimoniale Strukturen nennen?

Ja, also man kann sie nennen wie man will, aber diese Strukturen sind da. Es gibt vielleicht ein banales Beispiel. Wenn Sie die Autos hier sehen und man weiß, wer was fährt und wer welche Villa hat, derjenige hat sich das innerhalb von ein paar Jahren ermöglicht. Obwohl es Anti-Korruptions-Aktionen und Task-Forces gibt gegen Korruption – sie bewirken halt nichts.

Es ist eine andere Perspektive, etwas Neues in der Literatur. Es wird versucht zu erklären, warum diese Staaten nicht funktionieren und möchten irgendwie eine Antwort finden. Kosovo hat etwa zwei Millionen Einwohner, es ist nicht groß, jeder kennt fast jeden. So etwas [wie bestimmte Bräuche des Kanuns] können hier nicht mehr passieren. Clanstrukturen sind nichts neues, es gibt sie auch in Russland...

6) Wenn man nun eine Bilanz zieht vom internationalen Engagement ab 1999 und gerade der UNMIK. Wenn sie die hauptsächlichsten Dilemmata der ganzen Operationen kurz benennen müssten, was würden Sie als die Hauptdilemmata dieser Operationen ausmachen?

Was in den letzten Jahren passiert ist im Kosovo, die Statusfrage, hat verhindert, einen Ausgang der Situation und Verantwortlichkeit und die accountability von Politikern hat Demokratie fast nur normativ gewertet. Ob die Wahlen wirklich etwas gebracht haben [bleibt fraglich]. 2004 oder 2005 war wirklich die Zeit, in der die UNMIK „double standards“ verfolgte und wo sie immer die RES 1244 gedreht hatten, wie sie wollten, das waren Klassiker, wie man eine Situation verschiebt und nicht zu einer Lösung kommt. Zuerst ging es um Standards mit, dann ohne, dann...es hat sich immer wieder verändert. Es gab keine „exit strategy“. 2005 oder 2006 wurde die Statusfrage immer wieder zu einem Thema, die alles andere blockiert hat, die dann über Entwicklung, Bildungssystem oder über Straßenverkehr oder etwas anderes, ständig war die Statusfrage primär und alles andere sekundär. Die politische Kultur hat sie irgendwie zementiert, auch heute verhindert die Statusfrage Lösungen über tägliche Probleme zu finden. Es gibt immer diese Meta-Ebene des Status und die Anerkennung durch andere Staaten und Serbien. An der Wahlbeteiligung sieht man das sehr konkret. Sie ist so niedrig, dass man nicht von einer Demokratie reden könnte.

Ich bezeichne das als eine Legitimitätskrise. Wenn eine Partei mit 20-30% von 40% aller Wahlberechtigten (gewählt wird) und regiert, kann man eigentlich nicht wirklich von Legitimität sprechen.

7) Worauf sollte sich int. Engagement hier im Kosovo besonders konzentrieren? Was wären womöglich die Prinzipien, wenn man von solchen sprechen könnte?

Ich würde nicht nur an der Institution als solche investieren, sondern auch in langer Sicht eine Perspektive für diese Gesellschaft zu [sic!] schaffen. Zum Beispiel Visa-Liberalisierung, diese Isolation,... wir sind nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und psychologisch ein schwarzes Loch in Europa zur Zeit. Zweitens sollte die EULEX wirklich ihre Mission erfüllen. Das ist nicht etwas unrealistisches, sondern sie sind hier als rechtsstaatliche Mission. Jeder fragt sich was tut sich überhaupt in der Rechtsstaatlichkeit. Es ist nicht nur paradox, sondern es ist wirklich etwas „Grausliches“. Das inkludiert auch die zivilgesellschaftlichen NGOs. Sie sind auch nicht besser. Ich habe da schlechte Erfahrungen mit der deutschen GTZ...

... also sind es nicht nur die großen Organisationen...

Nein, nein. Sie machen Projekte um Projekte und teilen diese quasi mit Ministern und Regierenden und das Geld ist einfach da, sie haben noch zwei drei Projekte und gute Gehälter, essen und trinken in guten Restaurants und was konkret passiert, das ist egal...

...also das Engagement hinterlässt keinen positiven langfristigen Effekt für die Bevölkerung...

Genau...ich möchte nicht sagen alle Projekte, natürlich gibt es einige gute. Die Beispiele österreichischer Projekte, etwa von Caritas oder anderen, die wirklich Leuten in Not helfen zeigen das. Hier gibt es wirklich viele Waisenkinder und Gruppen, die wirklich Geld brauchen und das kümmert wirklich keinen.

...könnte man dann vielleicht eher subsumieren „back to the basics“ oder kann man es auch nicht so vereinfachen? Vielleicht könnte man sagen zwar „back to the basics“ aber doch mit einem übergeordneten Ziel, dass man eher in einer langfristigen Perspektive erreichen will?

Ja. Bevor das mit der Unabhängigkeit geklärt war hat man sich als Protektorat bezeichnet und de facto war es auch ein Protektorat, aber nicht de jure. Der Pillar IV – Wirtschaft – 80% waren keine Ökonomen, das waren zum Beispiel Leute aus Schweden, die ihre Karriere hier begonnen haben. Es ist wirklich traurig, dass viele Kosovo oder auch Bosnien und Herzegowina als ein Experimentierfeld benutzt haben...das funktioniert nicht, gut machen wir etwas anderes.

...wie ein Frankensteinbaby...

Genau. Das ist wirklich traurig.

Man kann hier auch oft „EULEXPERIMENT“ lesen...

Ja, das ist „Vetëvendosje“. Es ist auch teilweise so. Ich denke, wie lange werden Fakten und „investigation“ gebraucht, wenn wir alles sehen. Die wollen uns zeigen „dass der König nackt ist und wir sehen es“.

Sie arbeitet für DFID, war zu dieser Zeit seit 18 Monaten im Kosovo, arbeitete an Projekten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit.

1) How would you describe the main difficulties for the creation of a well-functioning state here in Kosovo?

I think the main difficulty is how recently the conflict was here and how recently the country declared it's independence and all of the issues that go along with that given that many countries haven't recognized Kosovo. That makes it a very unstable environment in which to begin to work to build democracy. And there are a lot of ethnic tensions running high which highly politicise all of the work that our organization and other organizations try to do.

2) How should the "ideal" state Kosovo look if there is any ideal state at all? Which would be the specific characteristics of a well-functioning state Kosovo?

I mean "ideal" – interesting word. I think for Kosovo what would be ideal is the country's ability and the country's surrounders' ability to get about the past and move forward. It's something that is very difficult and could potentially take generations. In an ideal world in order for the country to really move forward that would be the issue that really needs to be addressed. So in an ideal world, I guess you would have Kosovo able to work closely with it's neighbours, including Serbia, Bosnia and Croatia and ...with all the ethnic tensions. I think the region is in a good position to build itself its part to the European Union and to become, to help strengthen the EU in terms of having areas within the region. So the ideal scenario for the country would be to develop on a level of a plain field and at the mean time to assure that one isn't going faster than another. And I think another thing that Kosovo could do, or should do for an ideal scenario is to take advantage of the support of the US that it has. So ideally you would have Kosovo to get on with the EU integration path but still maintain the friendship it has with the US.

3) Where do you see the main problems for your organization's project work here in Kosovo? What have been the problems you've had to deal with in the past or the recent past?

I actually work in one of the most problematic areas, the rule of law. It's very politicised and very specific and in Kosovo one of the biggest challenges is how parts of the rule of law sector can move forward while at the meantime other parts of it don't. So the Kosovo police for example has actually come a long way and it is doing some really good things because the customs-system is really building up but it's not perfect and it is a question how long it will take it to get it all sorted. And it has come a long way. And you have a traditional system of which part of it is a [legacy] of the conflict and how absolutely everything is politicised and therefore the judiciary is politicised and of course you have to have a separation of judiciary in the state and the judiciary in politics otherwise it is never going to work correctly.

So in rule of law everybody knows that but it's also politically very difficult to deal with it.

Also wrapped up in the rule of law sector is the issue of corruption. This is absolutely huge here and there is overriding cynicism that absolutely everything is corrupt whether it is a politician who gives his nephew a job to...

I think the other big problem in rule of law is the amount of...even though it's really great that Kosovo has support throughout the 27 European member states as well as the United States but often those two spheres of influence are opposed in their views, so you have a government here that hasn't got the capacity to pick the best scenario and so it ends up being persuaded – between European and US-rule of law system – biggest challenge.

Private sector – lots of different int. Organizations, everyone is trying to do something but nothing happens. Severe lack of cooperation on the donor side, often the organization with the most amount of donor money is picked.

4) I've often read that a main point of critique on state-building in Kosovo or international attempts to state-building in Kosovo is that in many strategies there would be no sufficient understanding of the context and the main fragilities of Kosovo. Would you agree to that?

To a point yes...What you tend to see when you're working here is that there's a lot of desk work done in terms of contextualising things and doing strategy. And what gets you is that nothing actually changes that much, so you can just about get away with a desk analysis or something being just about right. But the problem is that a lot of consultants who write these strategies or contextual analyses is that there is something specific about Kosovo that they don't end up finding or don't look for it. So you can have a piece of work that is basically quite true but it doesn't quite hit the nail on the head...

You see examples of government officials who say to them...well, we've had consultants come in and they wrote us a strategy but [said] it's not going to work for our country because it [doesn't fit]. And it might be quite small details that are entirely fundamental to how things are going to change. And researchers are not going to find them because they haven't [talked] to people...

At the end of the day it's not just another failed state but it's failed for a reason that is specific to that country. So you can't use a panacea. There are some principles you can take but these principles have to be applied with an ok, if this is true then what other kinds are particular to the situation.

5) How does your organization analyze the local context or do you have any specific strategy or any instrument for the analysis if there's any?

Usually, when we are going to work in a new sector, for example the private sector development project that I'm managing for us is a new thing, we haven't done anything in this area before, so we did get a consultant and he did an analysis.

I would say that we try and take these analyses as starting point and not say that this is what we definitely have to do. So for example with our PSD project the piece of analysis that was done held true but the recommendation it gave in terms of projects we actually decided not to do...the context will shift in two or three months so you can't necessarily always talk about these analyses...We are trying to share the analyses.

The way we approach our work and our strategies...one thing that DFID is good at is that we don't say that, "right, we're going to work in more post-conflict countries and then have a blueprint of what we're going to do and then go to Iraq, Afghanistan, Kosovo etc... and try to apply it." We're quite good at actually getting it on the ground and try to find out what works for what country.

We also have the benefit, particularly here when usually in post-conflict countries to work very closely with our embassy so there's a lot of political analysis and political views and political colours of things which are able to apply. In Kosovo we work jointly with our embassy and with the ministry of defence and we have a joint strategy for Kosovo, so it's not just DFID coming in saying right development, right...we're working with the embassy and try to handle the politics and then we try...at the moment it has actually got four pillars and four areas of work and there are bits of each that we are trying to put at the development angle and political angle and try to make sure that what we do fits together, so you don't have DFID saying one thing and the embassy saying another and they're don't quite matching up. And so we try as far as possible to link those analyses and make sure that all things have the same intentions...

6) What I also often read in my literature was that there are some problems or challenges arising from existing power structures like clan ties or customary law. And they also say it's hard to deal with these challenges like the customary law like "Kanun" here in Kosovo. How do you deal with these challenges or don't you think that there are any such things?

Well, in the work that we do we don't come across that very much. That's because we're very much based in Prishtina and Prishtina is to Kosovo very much like London is to England. I think the things like customary law you can see more when you come outside of Prishtina. Prishtina is very international. Prishtina is quite a different case and since we do a lot of our work here, we don't come across that so much. What I would say is that bits of it still bleed into life here, as so for example the family unit. You have generations of one family in one house so you can still see these types of structures. Maybe you come across that more when you work in an NGO outside Prishtina, so, I don't see very much of it.

Because I've read that it's always present and it's such a big deal to have these challenges arising from that.

Yeah, maybe in the villages you see it more. I mean, I've read novels of that region but you don't really get a sense of that. I think it's modernity's rise as well. I certainly haven't seen much of it myself.

So it's no challenge for your project work...

No, not in any way.

7) So if we look at the engagement of the international community here in Kosovo since 1999 how would you describe the dilemmas of previous state-building attempts especially of UNMIK and what could be reached through UNMIK?

I think [the stuff] of UNMIK, they weren't very well liked, it was felt that they kind of came in and tried to dictate and it was very.... to do it, not "what kind of state do you want to build?"...

So, you mean it was no assistance but it was order...

It was like they went straight from humanitarian to doing state-building. What that did is it stopped the political development at a time when you needed to come out of the conflict when you had KLA forces to immediately move into a different type of environment. Democratization is a long process and what happened was when they said "ok, we'll cease kind of hierarchical structures and work with these and we'll just give them things and tell them what to do. It was no kind of development here of how democracy is going to work for Kosovo, but getting together a group of people who already had a hierarchical structure in place and so they held on to these ties.

So in terms of ties, the political ties are the things you worry about. So you have this guy fought near this guy in KLA in 1998/99 and they are great friends and therefore once the prime minister wants a minister...The problem is that people come inside the country and think [to know] what is right for the country has to be done. And so, there's no consideration of the context and this is a country of great people who survived perfectly well under the Yugoslav regime and, yes there have been ups and downs ...

What happened was that it was kind of a demand-led approach in the latter stages to the provisional institutions of the government and then going into the current state of Kosovo being independent is there was a recognition that actually "no, we need to let them lead" and the problem was that it was supposed they weren't capable because during the entire period of UNMIK the capacity of the younger generation to kind of actually build something had been taken away from them. So they weren't able to kind of lead.

But it's going to be shifting the government is able to demand more and the internationals are starting to respond more. It's not that we've reached the tipping point yet, there is still too much of international organization saying "you should do it this way". But at least the balance is shifting. So I'd say you are now at a stage where relations are built between international organizations and people currently in government in a good way but we have still not reached the tipping point of the government demanding more and the internationals responding more.

8) I've also read that there is emerging consensus that state-building should be more and more enmeshed with peace-building. Would you agree to that and would you say that there are more benefits?

As far as I can see in terms of state-building and peace-building has to go hand in hand because you can't start building a state and not address the reasons why it wasn't peaceful for years ago.

So for me, a part of state-building is recognizing what,..., I can give you business for example: if you look in the newspapers, [you can hardly find any Serbs] but if you go into a supermarket in Kosovo, half of the producers are Serbs. So business is happening between the two countries. Black market, illegal business is happening between the countries. So stuff is happening. And that is a recognition that in order to the economy to prosper, they need to be working together and it's the same thing for state-building.

However strong the government thinks it is, it's only as strong as it's weakest link and it's weakest link is its inability to talk to Serbia. So for me the statebuilding and peacebuilding has to go hand in hand and the next generation has to start to think of Serbian people as another people whose parent's may have done something awful to their parents but they're part of a new generation and it's different and this state is going to be stable.

At the weekend, you might have during the weekend there was some violence in Mitrovica. So it's still there beneath the surface and until that won't go away, the state won't be stable.

9) Which are the changes and long-term positive effects that you anticipate from your work here?

It's an interesting question. I mean, I've worked for DFID for three and a half years now and this is my first overseas job and I will leave next month. And what you realise by the time you leave is, I mean to people at home you could say "I've been living in Kosovo and I've been helping poor people" and it will sound very laudable and great but the reality is you spend most of your time frustrated because you don't feel like you've achieved very much because the problems are massive and you are just you and even if you think you've hit upon to the things that can solve the problems you have no power to achieve it.

So you feel like this very small part... what you realize is that the complexion of Kosovo won't be any different to when you arrived when you leave. You would have to be here for ten years and I've only been here for one year and a half. So you realize that actually what you want to change and what you want to happen is so very much smaller than you first thought it might be. So for me for example I will probably keep in touch with both of my projects because that's what I put my time and lots of effort in. And involved with that are some things that when I see they are done and achieved I know I helped. And you see ... the development project is small, the UK is a small bilateral donor the EC is spending loads of money and the US is spending loads of money. What we are doing seems quite small at the first place.

But then I had a lunch with the consultants because we were doing a project that was working with business associations who want to start their own businesses trying to help them, have a better dialogue with the government being more prosperous in Kosovo and develop business here and the consultants working with those different organisations. And we had lunch and we were speaking really frank and said if you feel like you're achieve something, say so, if you feel like you're not getting anywhere then this was a silly idea in the first place, say so and speak quite frank with me. And what came out of that was that they didn't feel like able to walk away without saying I've achieved this but they do think that they're doing the right thing.

So they do think they move into the right direction. So you want to make sure that the next person is keeping up with that and doing the next thing. Because what happened here too often is that one moved into the right direction and there's no money anymore and another donor comes in and then it moves into another direction and that isn't helpful. So for me, I think my projects are doing a little bit, that's good, that's enough, it's going into the right direction and it's helping. But what we see is though there would be somebody else coming after you to take things into the right direction...that's where donor coordination comes in because if the donor coordination structure is better than everybody would understand what everybody else is doing. So, if DFID has to close it's office tomorrow, you know you could be talking to the Swedish, the Norwegian, the Americans, the EC and say "oh yeah, let's kind of...we'll coming in right now and carrying on moving in that direction".

So, what I think I have achieved personally is, a few mini-achievements in my projects and hopefully I've told enough people what projects I've been doing. And the other thing, which is more personal than work, is I'd like to think that the Kosovo people I've met I could help and have actually done something for them, even if it's something very tiny that you weren't an international coming in doing something and have not been very helpful but they see your sincerity and you actually want to help them to do something. And I think the problem is people coming in and want to do something huge and if you just do the wrong thing its a massive massive error. But if you come in and do something small and something goes wrong than you can correct it...

...so it's like you can keep the risks lower...

Yeah. And sometimes putting more money in is not the right thing to do because you might be going into the wrong direction and meet the wrong consultant you will also learn that there is no one answer to anything. There's too much kind of ego here, sometimes there is too many egos and that stops helping the country being stable and prosperous. They actually come and think "oh no, I'm here to do this and that", so, well, maybe you're not!

...you could say that international engagement and project work here is also a process of learning by doing...

Yeah you could say so...sometimes I've been quite comfortable doing smaller interventions for the UK. So if one year later we look back and evaluate projects and see well we didn't reach this, we can say well in the next project we'll be going to change that. So yes, sometimes I've been seeing the value here of being in a smaller organization instead of being in a (bigger project) with bigger ideas that don't quite work but you can make things look like they've worked but they're not something that is going to be sustainable or actually last in any way.

My main answer would be "don't expect to change a lot". You know, if everybody does a little bit than actually the whole thing builds up to something big. The problem here is having bigger organisations trying to do something big on their own. It never works.

But you said donor cooperation is really important would you agree that this could be in a guidance, would you agree that this could be a point that in every strategy in a fragile situation there should be a focus of donor cooperation?

Definitely. I mean, just look at the earthquake in Haiti. There are millions and millions promised, why isn't [anything reached] because everybody has got their own agenda of doing it. There's a lot of work put in investigating how to address the humanitarian crisis in a much better way. So coming to Haiti you are a small organization but you've got people based in a village in the remotest region, you need somebody managing it all. The problem is you have lot's and lots of countries trying to be brilliant and trying to help lots of people. But whatever it is, humanitarian crisis or post-conflict situation you have to have really good coordination. The pressing thing is, it almost never works.

Here, they've been trying to do it for the last decade. But it's still a mess.

...isn't it the thing with not "interlocking but interblocking" institutions?

Exactly. Because even things like, you know, the EC is an organisation made of it's member states. It's very rare that any member state working in Kosovo agrees with the EC in Kosovo which kind of logically just doesn't make sense, but it's true. Because everybody feels like an organisational spin...with a line you have to take for the ministers and then you have another political party coming in which changes the policy of the country. And then, the person you've been talking to yesterday that has agreed to one thing and on the other day or 24 hours later their opinion has changed and it's all coming too much from an institutional perspective.

And yeah, to me, donor coordination it would help so much. But it isn't easy to make it work. Whatever mechanisms you're trying to bring in, they're trying to do it here at the moment led by the government having different working groups in different areas being brought together. And you'll always have different opinions. Unfortunately I do think it's massive, and it's problematic to make it work.

Anhang B

Abstract (Deutsch)

Fragile Situation stellen Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vor spezifische Herausforderungen. Die Erfolgsperspektiven von Projektarbeit werden durch das schwache institutionelle Gefüge und den Mangel an Kapazitäten eingeschränkt. Staatliche Institutionen funktionieren nicht ausreichend und grundlegende Leistungen für die Bevölkerung können nicht mehr bereitgestellt werden. In manchen Fällen fehlen auch die nötige Stärke oder der Wille zur Verpflichtung zur Armutsreduktion. All diese Probleme erschweren die Bereitstellung effektiver EZA, sogar das *Projekt EZA* selbst könnte in fragilen Situationen an seine Grenzen stoßen. Um langfristige und nachhaltige positive Effekte zu erreichen ist EZA notwendigerweise auch auf die Stärkung staatlicher Strukturen und – institutionen angewiesen. Dabei ist statebuilding stärker mit peacebuilding verknüpft als bisher.

Die Diplomarbeit versucht eine Antwort auf die Frage zu geben, wie EZA in fragilen Situationen zur Stärkung staatlicher Strukturen beitragen kann und welche Risiken dabei auftreten können. Aufgrund der enormen Schwierigkeiten und Herausforderungen vor die fragile Situationen die internationale EZA stellen ist es wichtig und sinnvoll, bestehende Strategien und Prinzipien zu diskutieren, evaluieren und daran anzuknüpfen. Die "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations" des DAC der OECD sowie ein neuer, integrierter Ansatz des britischen "Department for International Development" (DFID) werden in dieser Arbeit auf den konkreten Fall des Kosovo/a angewandt. Sogar nach einer Dekade internationalen Engagements in diesem Land bestehen schwerwiegende Problemlagen und Fragilitäten. In der Auseinandersetzung damit lassen sich viele wichtige Aspekte, vor allem hinsichtlich der Verknüpfung von statebuilding und peacebuilding finden. Letztere müssen verbunden werden, da Strukturen des Konflikts zwischen kosovo/a-AlbanerInnen und kosovo/a-SerblInnen unterhalb der Oberfläche noch immer deutlich nachwirken. Dies stellt einen erheblichen Fragilitätsfaktor für den Staat dar.

Das Fallbeispiel Kosovo/a zeigt zudem deutlich, dass EZA in fragilen Situationen auf die Stärkung staatlicher Strukturen und Institutionen angewiesen ist, da dies die einzige Möglichkeit ist, erzielte Erfolge langfristig aufrecht zu erhalten. Ebenfalls kann durch dies sichergestellt werden, dass lokale politische Akteure ein adäquates und funktionierendes institutionelles Umfeld vorfinden, wenn durchführende Organisationen nicht mehr vor Ort sind. Die Darstellung der wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Arbeit in Form eines Handlungskataloges zeigt Handlungsfelder, Prinzipien, Chancen und Risiken auf, die mit dem Engagement in fragilen Situationen verbunden sind.

Abstract (Englisch)

In fragile situations actors of the international development community are being confronted with specific and challenging circumstances. The chances for success of project work are limited through the state's weak polity and capacity. State institutions do not work properly and basic services can not be provided anymore. In some cases also the strength or will to a commitment to poverty reduction is absent. Altogether these issues complicate it to provide effective aid. Even "*the project*" of development cooperation itself might be jeopardized in fragile situations. In this respect and in order to achieve long-term and sustainable positive impacts, development cooperation necessarily has to focus on strengthening state-structures, and –institutions. In doing so state-building turns out to be linked to peace-building in a stronger sense than assumed before.

This diploma thesis tries to answer the question how development cooperation must be changed to reach its long-term goals and which risks could arise during international engagement in fragile situations. Because of the enormous difficulties and challenges that fragile situations pose for international development cooperation, it is useful and important to discuss, evaluate and tie on to existing strategies and principles. The "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations" of the DAC/OECD as well as a new integrated approach of the British Department for International Development (DFID) are essential to this thesis when applying these principles in the case of Kosovo/a. Even after more than a decade of international engagement, Kosovo/a still faces major problems and fragilities and there are many important aspects to be found, especially when it comes to the nexus of state- and peace-building. The latter have to be combined since structures of the conflict between the kosovo/a-albanian and kosovo-serb population still appeal beneath the surface. In this context the stability of the state is vulnerable.

As the case of Kosovo/a shows, strenghtening state structures is critical to maintain successes reached by international engagement. It is the only way to ensure that local political actors will find an adequate and working institutional framework that can be sustained once international organizations are not on site anymore. The outlined donor guidance at the end of the work summarizes it's main findings and highlights actions fields, principles, chances and risks for the engagement in fragile situations.

Curriculum Vitae

Angaben zur Person

Name: Stephanie Altmann
E-Mail: a0500016@unet.univie.ac.at
Staatsangehörigkeit: Österreich
Geburtsdatum/Ort: 17. 10. 1985, in Wien

Werdegang:

Sept. 10 – Nov. 10: Praktikum (II) im Bereich Wissenschaft und Forschung der Österr. Forschungstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE)
Sept. 09 – Nov. 09: Praktikum (I) im Bereich Wissenschaft und Forschung der ÖFSE
Seit November 06: Angestellte bei C & A Mode

Ausbildung:

Sep. 2000 – Jun. 2005: Abschluss der Bundeshandelsakademie Pernerstorfergasse 77, 1100 Wien
Schwerpunkt: Int. Business
Seit Okt. 2005: Studium der Internationalen Entwicklung, Universität Wien
Schwerpunkte: Friedens- und Konfliktforschung, geographischer Schwerpunkt: Osteuropa

Sprachkenntnisse:

Muttersprache: Deutsch
Sonstige Sprachen: Englisch, fließend
Französisch, Maturaniveau
Russisch, elementare Kenntnisse

Weitere Qualifikationen:

Computerkenntnisse: MS Word, Excel, Access