



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Die Umsetzung der OECD Abkommen zu fragilen Staaten
Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis

Verfasserin

Katharina Gössl

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Individuelles Diplomstudium

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Univ. Prof. Dr. Wolfram Schaffar

Inhaltsverzeichnis

1. Die Arbeit.....	8
1.1. Einleitung.....	8
1.2. Fragestellung/Hypothese.....	8
1.3. Aufbau der Arbeit.....	9
1.4. Methodik.....	9
2. Die OECD als Institution	11
2.1. Die OECD als Vertreter westlicher Werte?.....	12
3. Die Abkommen.....	14
3.1. Die Parisdeclaration.....	14
3.2. Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen (FSP).....	16
3.3. Aktionsplan von Accra.....	17
3.4. Widersprüche.....	18
3.5. Der „New Deal“.....	19
3.6. Reflexion.....	21
4. Das OECD Konzept fragiler Staatlichkeit.....	22
4.1. Ziel: der widerstandsfähige Staat.....	22
4.2. Ausgangspunkt: der fragile Staat.....	24
4.3. Der Weg: Staatsbildung.....	26
4.4. Die Unterscheidung: Friedenssicherung und Staatsbildung.....	27
4.5. Reflexion.....	28
5. OECD Implementierungsansätze und Schwierigkeiten.....	29
5.1. Kommunikation, Koordination und Kooperation.....	29
5.1.1. Westliche und nicht-westliche Akteure.....	30
5.1.2. Kritik.....	30
5.1.3. Abstimmung der Finanzierung.....	30
5.1.4. Verantwortung im Feld.....	31
5.1.5. Interne Koordination: „Whole of government“ Ansätze.....	31
5.2. Die Kontextanalyse.....	32
5.2.1. Legitimität und die Staats-Gesellschaftsbeziehung.....	33
5.2.2. Dienstleistungssektors.....	36
5.2.3. Erfahrungsaustausch.....	36
5.2.4. Widerstandsfähigkeit und Handlungsmöglichkeiten.....	36
5.2.4.1. Sonderfall: Nachkriegssituationen.....	38
5.2.5. Umsetzung.....	39
5.3. Langfristiges Engagement.....	39
5.3.1. Kurzzeitige Fonds und langfristige Ziele.....	39
5.3.2. Reaktionsmechanismen.....	40
5.3.3. Berechenbarkeit von Finanzierungen.....	40
5.4. Ausgrenzung und Diskriminierung.....	40
5.4.1. Integration.....	41
5.4.2. „Local ownership“ vs. Westliche Werte.....	41
5.4.3. Frauen.....	42
5.4.4. Handlungsmöglichkeiten.....	42
5.4.5. Partizipation.....	43
5.5. „Do no Harm“ - Die Grenzen internationaler Akteure.....	43
5.5.1. Autoritäre Regime und Legitimität.....	43
5.5.2. Steuern und Kapazitäten.....	43
5.5.3. Eliten und traditionelle Autoritäten.....	44

5.5.4. Erwartungen und deren Erfüllung.....	45
5.5.5. „Vergoldete Dienstleistungen“.....	45
5.5.6. Ausgrenzung.....	45
5.5.7. Ausbaumöglichkeiten.....	46
5.6. Weitere Handlungsmöglichkeiten internationaler Akteure.....	46
5.6.1. Prävention.....	47
5.6.2. Demokratisierung.....	47
5.6.3. Globalisierung, Korruption und organisiertes Verbrechen.....	47
5.6.4. Bildungswesen.....	48
5.6.5. Länderbüros.....	48
5.6.6. Wahrnehmung der eigenen Möglichkeiten.....	49
5.6.7. Dialograum.....	49
5.6.8. Information.....	49
5.6.9. Sicherheit.....	49
5.7. Reflexion.....	50
6. Die Umsetzung im Feld.....	51
6.1. Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit.....	51
6.1.1. Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.....	51
6.1.2. Die Austrian Development Agency.....	51
6.1.3. Das Dreijahresprogramm.....	51
6.2. Wahrnehmung der OECD Publikationen.....	53
6.3. Kontextanalyse.....	56
6.4. Der „whole of government Ansatz“ in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit	58
6.4.1. Der strategische Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“.....	59
6.4.1.1. Die Entstehung.....	59
6.4.1.2. Der Leitfaden- der Versuch eines gemeinsamen Ansatzes.....	61
6.4.1.3. Der Leitfaden im Kontext der OECD.....	62
6.4.2. Die Umsetzung eines österreichischen WoGA.....	62
6.4.2.1. Stand der Entwicklung.....	62
6.4.2.2. Beispiel Südsudan.....	63
6.4.2.3. Ein weiterer Versuch.....	64
6.4.3. Die Finanzierung des österreichischen WoGA.....	64
6.4.3.1. Die Flexibilität der OEZA.....	66
6.5. Die Finanzierung der Aktivitäten in fragilen Staaten.....	67
6.5.1. „Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen“ (PGF) auf dem Prüfstand.....	67
6.5.2. Budgethilfe.....	68
6.5.2.1. Formen von PGF.....	68
6.5.3. Korbfinanzierungen.....	70
6.5.4. Schwierigkeiten langjähriger Finanzierung.....	72
6.6. Hybride Systeme und traditionelle Autoritäten.....	73
6.6.1. Zusammenarbeit mit traditionellen Autoritäten.....	73
6.6.1.1. Die Suche nach traditionellen Autoritäten- Beispiel Südsudan.....	73
6.6.1.2. Der Umgang mit hybriden Systemen.....	74
6.6.1.3. Wenn westliche Wertvorstellungen auf hybride Systeme treffen- ein Gedankenspiel	76
6.7. Weitere Aspekte.....	77
6.7.1. Die Tradition der NGOs als Hindernis?.....	77
6.7.2. „Accountability“: Die Rolle der Zivilbevölkerung.....	80
6.7.3. Weniger Unterstützung der Exekutive - Mehr Unterstützung der Legislative und	
Judikative.....	81
6.8. Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis.....	82
6.8.1. „Ownership“ - die Rolle der Regierung.....	82

6.8.2. Vergoldete Dienstleistungen: Ende oder endlos?.....	83
6.8.3. Österreich: vom Statebuilding zum Peacebuilding.....	84
6.8.4. Do no Harm - Wenn Projekte beendet werden müssen.....	84
6.8.4.1. Sri Lanka - Das Ende eines Projektes.....	85
6.8.4.2. Wenn keine Kooperation mit der Regierung mehr möglich ist.....	85
6.8.5. Korruption und Legitimität.....	85
6.9. Die Kommunikation zwischen den Gebern.....	86
6.9.1. Beispiel Sudan.....	88
7. Conclusio.....	89
8. Perspektiven.....	90
9. Literaturverzeichnis.....	92
Onlinequellen.....	93
Websites.....	94
Anhang I – Abstract (deutsch).....	95
Anhang II – Abstract (englisch).....	96
Anhang III - Curriculum Vitae.....	97

Abkürzungsverzeichnis

ADA

Austrian Development Agency

AEK

Auslandseinsatzkommando

BMeiA

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

BMLVS

Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

BRICS

Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika

DAC

Development Assistance committee

DIFIP

National Directorate for Projects with international Financing

ECOWAS

Economic Community of West African States

EU

Europäische Union

FAO

Food and Agriculture Organisation

FSP

Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen

HLF IV

4th High Level Conference on Aid Effectiveness

IDA

International Development Aid

INCAF

International Network on Conflict and Fragility

LRE

Lord Resistant Army

LTTE

Liberation Tigers of Tamil Eelam

MDG

Millenium Development Goals

MDTF

Multi Donor Trust Funds

NATO

North Atlantic Treaty Organisation

NGO/NRO

Nichtregierungsorganisation

ODA

Official Development Aid

OECD

Organisation of Economic Co-Operation and Development

OEEC

Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit

OEZA

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

OIIP

Österreichisches Institut für internationale Politik

PBA

Programmbasierte Ansätze

PGF

Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung

PSD

Private Sector Development

UN

United Nations = Vereinte Nationen

UNDP

United Nations Development Program

UNO

United Nations Organisation

VN

Vereinte Nationen = United Nations

WAO

World Food Program

WoGA

Whole of Government Approach

WoNA

Whole of Nation Approach

1. Die Arbeit

1.1. Einleitung

Fragile Staaten und Situationen entstehen aus einem Ungleichgewicht in dem dynamischen Prozess, der die Erwartungen der Bevölkerung an den Staat, sowie die Anforderungen des Staates an seine Bevölkerung regelt. Diesen Staaten wird bereits seit geraumer Zeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Mit 9/11 rückten diese weiter in den Blickwinkel der Öffentlichkeit, da sie nun als erhöhtes Sicherheitsrisiko wahrgenommen werden. Dies führte dazu, dass auch die internationalen Aktivitäten in diesen Ländern anstiegen. Fragile Staaten werden nicht mehr nur als Gefahr für ihre Nachbarstaaten gesehen, sondern gelten auch als Bedrohung der globalen und internationalen Sicherheit. (OECD 2011a:11) (OECD 2008:8)

In den vergangenen fünf Jahren gewannen „fragile Staaten“ bzw. „fragile Situationen“ unter anderem auch stark an internationaler Aufmerksamkeit, da innerhalb von fünf Jahren (2005-2010) sich die Zahl der Personen verdoppelte. Die Anzahl der Personen, die in fragilen Staaten in extremer Armut leben stieg von 20% auf 40% und kein einziger Staat, der als fragil gilt, hat bisher die MDGs erreicht. Das pro Kopf Einkommen in fragilen Staaten ist gerade einmal die Hälfte von anderen „armen“ Ländern, die Kindersterblichkeit ist doppelt so hoch. Dies erklärt nicht nur die Relevanz für die internationale Entwicklungszusammenarbeit sondern führte dazu, dass innerhalb weniger Jahre die Literatur zu diesem Thema massiv anstieg. Man kam zu dem Ergebnis, dass bei schwacher Regierungsführung Entwicklungsgelder wenig Erfolg bringen können, da die Kapazitäten diese aufzunehmen und zu verwalten nicht vorhanden sind. Daraus ergibt sich für die internationale Gebergemeinschaft folgende Problematik: „without capacity, legitimacy and authority fragile states could not absorb and use international financial assistance; but without this, they may remain stuck in a development trap making further assistance and incorporation into the global economy even more difficult.“ (Wim 2012:2) (Wim 2012:1-2)

1.2. Fragestellung/Hypothese

Zu dieser Problematik wurden Abkommen innerhalb der OECD gemacht (Paris Declaration, FSP etc) und in Folge zahlreiche Publikationen zu deren Bedeutung und Umsetzbarkeit veröffentlicht. Die folgende Arbeit beschäftigt sich nun mit der Frage, welchen Einfluss der OECD Diskurs zu fragiler Staatlichkeit auf die internationalen Aktivitäten in diesen hat.

Die Hypothese ist, dass der Diskurs der OECD als „Think-Tank“ von den OECD Geberstaaten ge-

schätzt wird, doch nur soweit von den einzelnen Ländern genützt wird, solange dieser mit der jeweiligen nationalen Programmatik überein stimmt.

1.3. Aufbau der Arbeit

Der erste Teil der Arbeit beinhaltet eine kurze Darstellung der wichtigsten Abkommen. In Folge wird anhand von OECD-Papers die Position der OECD zu ausgewählten Punkten zusammengefasst. Dies soll einerseits das Selbstbild der OECD hervorbringen und andererseits als Basis dienen um im zweiten Teil zu eruieren, wie weit die Handlungsratschläge der OECD befolgt werden und wo hierbei Probleme auftreten.

Bei allen Bezeichnungen in dieser Arbeit, die auf Personen bezogen sind, meint die Formulierung beide Geschlechter, unabhängig von der in der Formulierung verwendeten konkreten geschlechtsspezifischen Bezeichnung.

1.4. Methodik

Die, für diese Arbeit gewählte Methodik ist qualitativ. Der, im ersten Teil besprochene, Standpunkt der OECD soll anhand von Experteninterviews geprüft werden. Durch Gespräche mit drei Personen, die im Bereich „fragiler Staatlichkeit“ in Österreich bedeutend sind, soll herausgearbeitet werden, wie weit die Handlungsratschläge der OECD im Feld umgesetzt werden und wo bzw. warum dies nicht geschieht. Durch den unterschiedlichen Zugang der Interviewpartner können die Aussagen auch im Widerspruch stehen, die dargestellt und analysiert werden.

Die drei Interviewpartner:

Dr. Jan Pospisil ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des österreichischen Instituts für internationale Politik, dessen thematische Expertise unter anderem „Fragilität und Resilience“ beinhaltet. Seine Aussagen und Meinungen, die in dieser Arbeit enthalten sind, werden als neutrale, *wissenschaftliche Position* behandelt.

Dr. Dominique Clair Mair ist Mitarbeiterin der Austrian Development Agency, Referentin für Friedenssicherung und Konfliktprävention, und Mitglied der Arbeitsgruppe INCAF des DAC. Im Interview spricht sie als Mitarbeiterin der ADA, die für den betroffenen Bereich, daher für die Weitergabe der Ergebnisse der OECD und deren Einbindung in die *österreichische Entwicklungszusammenarbeit* zuständig ist.

Dr. Ursula Werther-Pietsch ist stellvertretende Leiterin der Sektion VII des österreichischen Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. Im geführten Interview spricht

sie im Namen der Sektion VII, einer *politischen Position*.

Die drei Interviewpartner waren alle an der Erstellung des österreichischen Leitfadens „Sicherheit und Entwicklung“ richtungsweisend. Auf Grund der geographischen Nähe besitzen sie alle einen österreichischen Hintergrund, der sich in der Arbeit widerspiegelt und daher als Beispiel gesehen werden kann, sich jedoch, durch die Erweiterung und die Aussagen der Interviewpartner, nicht auf Österreich beschränkt.

2. Die OECD als Institution

Die „Organisation for Economic Co-operation and Development“ kurz OECD ist die Nachfolgeorganisation der OEEC. Diese wurde nach dem zweiten Weltkrieg 1947 gegründet um durch die Koordination des Marshallplans den Wiederaufbau in Europa voranzutreiben. Unterstützt wurde dies durch die USA und Kanada, da diese aus den Fehlern des Ersten Weltkrieges gelernt hatten und nun erkannten, dass nicht Bestrafung sondern nur Wiederaufbau und Zusammenarbeit zu einem anhaltenden Frieden führen kann. Bis Heute residiert die OECD in Paris, wo 1949 das Hauptquartier der OEEC im Chateau de la Muette, eingerichtet wurde. (OECD Geschichte) (OECD History) (Freistein/Leininger 2011:184-185)

Durch die OEEC wurde den nationalen Regierungen ihre gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit bewusst, weshalb man mit Ende des Marschallplan auf eine Institution zum Austausch zu wirtschaftliche Fragen nicht verzichten wollte. Doch nachdem man sich auf gleicher Ebene begegnen wollte, schien eine Organisation wie die OEEC, die auf Unterstützung der USA beruhte, nicht mehr angebracht. Der Kalte Krieg stand bevor und man „wollte [...] eine Organisation schaffen, die die Einheit des demokratischen und kapitalistischen Westen verkörperte und zudem in der Lage war, mittels Entwicklungshilfe zu verhindern, dass sich die vom Kolonialismus befreiten Länder der sogenannten Dritten Welt dem Kommunismus zuwandten.“ (Freistein/Leininger 2011:185) Daher wurde 1961 die OECD, mit in Kraft treten seiner Konvention, begründet. (OECD Geschichte) (OECD History) (Freistein/Leininger 2011:184-185)

Ziel war es den Mitgliedern einen höheren Lebensstandard durch bestmögliche Wirtschaftsentwicklung zu bieten. Dadurch wollte man zur Entwicklung der gesamten Weltwirtschaft beitragen. Ebenso sollte die OECD den Mitgliedern helfen ihre finanzielle Stabilität zu wahren. Die OECD steht heute als Synonym der industriellen Welt. (OECD Geschichte) (Freistein/Leininger 2011:184)

Ebenso wurde in der OECD Konvention beschlossen auch in anderen Ländern einen Beitrag zu einer gesunden wirtschaftlichen Wachstum beizutragen und den Welthandel auf multilaterale und nicht-diskriminierenden Grundlagen auszuweiten um einen wirtschaftlichen Gegenpol zur NATO dazustellen. (OECD Geschichte) (Freistein/Leininger 2011:185)

Um diesen Anforderungen nachzukommen, hat die OECD in den letzten Jahren ihren Aktionsradius ausgeweitet. Dieser schließt nicht mehr nur seine 34 Mitglieder, sondern ebenso über 100 Entwicklungs- und Schwellenländer ein. Wichtige Kriterien für die Mitgliedsaufnahme in die OECD sind die Wahrung der Menschenrechte, eine demokratische Verfassung und marktwirtschaftliche Struktu-

ren. (Freistein/Leininger 2011:185) (OECD Geschichte)

Im Wandel der Zeit steht auch die OECD vor neuen Aufgaben. Durch die Expansion und die stärkere Zusammenarbeit mit Schwellenländern möchte die OECD den „neuen“ Herausforderungen eines globalen Wirtschaftsumfelds gewachsen sein. (OECD Geschichte)

Obwohl die OECD bereits seit über 50 Jahren besteht, hat sie immer wieder mit der Frage nach ihrer Daseinsberechtigung zu kämpfen. Die Konvention der OECD benennt Ziele und Aufgaben, doch gibt es kein klar definiertes Tätigkeitsfeld. In der Praxis erstellt die OECD Expertisen und Vergleichsstudien zu bestimmten Bereichen, die eine Zukunftsvision guter Politik darstellen. Die OECD kann zwar rechtliche bindende Beschlüsse fassen, doch beruhen die meisten Abkommen auf Freiwilligkeit. Die OECD hat keine Möglichkeit Verstöße zu sanktionieren, auch nicht, wie die Weltbank, durch finanzielle Anreize, vergibt keine Gelder und kann auch die Geldvergabe an Dritte nicht aktiv beeinflussen. (Freistein/Leininger 2011:184;186)

Der größte Geldgeber der OECD sind, mit knapp 25% des Budgets, die USA, gefolgt von Japan. Durch den monetären Einfluss der USA haben diese eine dominierende Position und können auch die politische Richtung der OECD beeinflussen. Durch Drohung die finanzielle Zuwendung vorzuenthalten kann, wie es bereits in den 80ern im Bereich Bildung geschah, die Ausrichtung manipuliert werden. (Freistein/Leininger 2011:187)

„Die OECD ist eine intergouvernementale Organisation ohne supranationale Befugnisse und ausgestattet mit einem Mindestmaß an verbindlichen Regeln.“ (Gieler 2005:336) Trotz der bestehenden Souveränität der Mitgliedsstaaten hat sie integrativen Einfluss auf diese. Sie fördert durch Kommunikation das Verständnis internationaler Auswirkungen und die Koordination der einzelstaatlichen Maßnahmen. Auch wenn keine Sanktionen möglich sind, kann die OECD Mitgliedsstaaten bei abweichender Politik in Rechtfertigungszwang bringen. Des Weiteren werden politische Entscheidungen von anderen internationalen Organisationen (z.B. WTO, IMF etc.) übernommen. Auch die Forschung und die Statistiken der OECD geben integrative Impulse zu politischen Entscheidungen. Die OECD kann als „Think-Tank“ gesehen werden, dessen Arbeit eine wichtige Orientierungshilfe, vor allem der kleinen Mitgliedsstaaten ist. (Gieler 2005:336-337)

2.1. Die OECD als Vertreter westlicher Werte?

Wie bereits im Kapitel zur Geschichte der OECD erwähnt, entstand diese aus der OEEC, die nach dem zweiten Weltkrieg zur Koordination des Marshallplans ins Leben gerufen wurde. Der Marshallplan war der Ansatz der Vereinten Staaten von Amerika um den Wiederaufbau Europas voranzu-

treiben. Dies geschah um diese Länder nicht an den Kommunismus zu verlieren. Das bedeutet, dass die OECD aus einer Organisation entstand, deren Aufgabe es war, Staaten mit einem westlich kapitalistischen Wertsystem zu unterstützen. Außerhalb Europas gilt das Engagement dem wirtschaftlichen Wachstum und dem Welthandel. Dies stellt in Frage, in wieweit Offenheit gegenüber anderen Werten und Staatsformen wirklich möglich ist? (Freistein/Leininger 2011:185)

Wenn nun die Paris Declaration besagt, dass das langfristige Ziel der Aufbau von legitimen, gut funktionierenden und soliden staatlichen Institutionen sein soll, werden darunter folglich Staaten verstanden, die denen Europas ähnlich sind.

Im Bereich der Menschenrechte, Steuern, Korruption, Justiz und Verfassung sieht Dr. Pospisil vor allem die Schwierigkeit internationaler Geber, da sie hier nicht von ihren Vorstellungen und Werten abrücken können. (Pospisil 1.6.2012)

Küpeli verfolgt einen anderen Ansatz und kommt zu dem Schluss, dass durch den Wegfall des Ost-West Konfliktes ein notwendiges Feindbild abhanden kam, das es zu ersetzen gilt. Man begann die gegenwärtigen internationalen Konflikte politischer Systeme mit der Staatszerfallstheorie zu erklären. Nachdem die Gefahren, die von defizitären Staaten ausgingen zuerst nur als regional bedeutend wahrgenommen wurden, blieben internationale Interventionen ein Ausnahmefall. Daraus folgert er, dass internationale Interventionen vermehrt dann stattfinden, wenn politische- und ökonomische Interessen westlicher Staaten betroffen sind. Seit 9/11 werden fragile Staaten nun als internationale Bedrohung wahrgenommen, da sie als Basis transnationaler Terrornetzwerke gesehen werden. Man befürchtet(e), der Zerfallsprozess dieser Staaten könnte sich über die Grenzen ausweiten („Spill-Over-Effect“) und transnationale Kriminalität fördern. Diese Wahrnehmung spiegelte sich sowohl in der US-Sicherheitsstrategie, in der fragile Staaten als „havens for terrorists“ (NSS 2006:15) betitelt wurden, wie auch in der europäischen wieder, in der das Scheitern von Staaten als Hauptbedrohung für die Sicherheit der europäischen Union hervorgehoben wurde. Westliche Staaten ziehen, nach Küpeli, aus der „Staatszerfallstheorie“ die Rechtfertigung militärischer Stabilisierungsmaßnahmen. Küpeli bezieht sich in seiner Argumentation auf Analysen fragiler Staatlichkeit, die Staatszerfall mit westlicher Interessenpolitik in Verbindung bringen. Das bedeutet, dass der Staatszerfallsdiskurs für die Interessen westlicher Staaten instrumentalisiert wird. Leider führt er an dieser Stelle keine konkreten Analysen an. (Küpeli 2010:2-3)

Die dargestellten Positionen zeigen, dass die „Weltoffenheit“ der OECD gegenüber alternativen Systemen stark in Frage gestellt wird. Die Auseinandersetzung mit fragilen Staaten wird meist auf das Ende des kalten Krieges zurückgeführt. Gemeinsam sehen die Autoren jedoch immer die Intention westliche Werte auf jene Staaten zu übertragen.

3. Die Abkommen

In den vergangenen Jahrzehnten wurden verschiedene Abkommen und Prinzipien zu internationaler Assistenz vereinbart. Zur Koordination der Entwicklungszusammenarbeit erschien die „Paris Declaration“, die „Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“ sowie die „Accra Agenda for Action“. 2003 erschienen noch die „Principles for Good humanitarian Donorship“ und 2011 der „New Deal“. Die ersten 3 Abkommen werden in diesem Kapitel kurz vorgestellt, da diese die Grundlage der Handlungsratschläge der OECD darstellen. Zusätzlich wird der „New Deal“ vorgestellt um sich in der folgenden Arbeit darauf zu beziehen. (OECD 2011b:39)

3.1. Die Parisdeclaration

2005 fand im Auftrag der OECD eine Konferenz in Paris statt, zu der Entwicklungs- und Schwellenländer, einige NGOs und private Fonds geladen wurden. Thema war die Wirksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Als Ergebnis erschien ein Abschlussdokument, die „Paris Declaration on Aid Effectivness“, dessen Ziel es war, die Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit zu steigern und dadurch Armut schneller zu reduzieren und die internationale Entwicklungszusammenarbeit als partnerschaftliche Zusammenarbeit neu zu organisieren. Mittel sollten gezielter eingesetzt und Kosten gesenkt und Erfolg und Scheitern besser bemessen werden können. (Brennpunkt Nr.4/2008:1) (Nuscheler 2008:17)

Fünf Kernprinzipien formen die „Paris Declaration on Aid Effectivness“:

- Eigenverantwortung (OECD 2005)
- Partnerausrichtung (OECD 2005)
- Harmonisierung (OECD 2005)
- Ergebnisorientiertes Management (OECD 2005)
- Gegenseitige Rechenschaftspflicht (OECD 2005)

Diese sollten die Entwicklungszusammenarbeit auf beiden Seiten, von Geber und Empfänger, reformieren, um die Wirksamkeit zu steigern. (Brennpunkt Nr.4/2008:2)

Auf fragile Staaten wurde in der Paris Declaration bereits in Punkt 7 und 37 explizit eingegangen: „In fragilen Staaten werden wir im Zuge der Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen und der Bereitstellung elementarer Dienste sicherstellen, dass die Grundsätze der Harmonisierung, der Partnerausrichtung sowie des ergebnisorientierten Managements so angepasst werden, dass sie un-

zulängliche Governance-Strukturen und Kapazitäten in Rechnung stellen. Bei unseren Anstrengungen zur Erhöhung der EZ-Wirksamkeit werden wir solchen komplexen Situationen ganz allgemein verstärkte Aufmerksamkeit widmen.“ (OECD 2005:4 Punkt 7)

„Das internationale Engagement in fragilen Staaten muss langfristig auf das Ziel ausgerichtet sein, legitime, gut funktionierende und solide staatliche und sonstige nationale Institutionen aufzubauen. Die Leitlinien für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gelten zwar auch für fragile Staaten, müssen dort aber an ein Umfeld angepasst werden, das durch mangelnde Eigenverantwortung und ungenügende Kapazitäten gekennzeichnet ist, und dem dringenden Bedarf an grundlegenden Diensten Rechnung tragen.“ (OECD 2005:9 Punkt 37)

Dies bedeutet für die Partnerländer Institutionen aufzubauen, die das Regieren des Staates ermöglichen und der Bevölkerung den Zugang zu Grundversorgung gewährleisten. Wenn noch keine Entwicklungsstrategien festgelegt sind, sollen gemeinsam mit den Gebern Planungsinstrumente entwickelt werden. Bei der Definition der Entwicklungsprioritäten soll eine umfassende Einbindung unterschiedlicher Akteure angestrebt werden. (OECD 2005:9)

Die Geber verpflichteten sich ihre Aktivitäten zu harmonisieren, sich an den Strategien der Partnerländer weitestgehend zu orientieren, oder wenn dies nicht möglich ist Gebrauch von nationalen und lokalen Systemen zu machen, nationalen Institutionen nicht zu schaden und eine effektive Kombination aus Entwicklungsinstrumenten einzusetzen, die auch direkte finanzielle Unterstützung laufender Kosten einschließen. (OECD 2005:10)

Der Wandel des „alten EZ-Regimes“ durch die Paris Declaration wurde als ernsthafter Versuch wahrgenommen, doch wurde bezweifelt, dass die EZ-Strukturen auf diese Weise ausreichend reformiert werden könnten. Vor allem das Problem der großen Zahl an Akteuren wurde nicht behandelt. Anstatt die Zahl zu reduzieren werden die Akteure in einen Dauerverhandlungszustand versetzt, indem Kritiker den Drang nach Selbsterhaltung der EZ-Organisationen sehen, die der Grundidee der Paris Declaration widerspreche. (Nuscheler 2008:17)

Kritisch an der Paris Declaration sah die Welthungerhilfe in ihrem, diesem Thema gewidmeten Brennpunkt Nr.4 im Jahr 2008, den bürokratischen Aufwand und den Fokus auf die Exekutive, da die Deklaration ein regierungsorientiertes Instrument darstellt. Des Weiteren wird in dem Artikel bemerkt, dass die Rechenschaftspflicht sich nur auf die Geber und nicht auf die Bevölkerung bezieht. Dies ist darauf zurück zu führen, dass sich die Paris Declaration nicht für fragile Staaten eignet. (Brennpunkt Nr.4/2008:2)

Die OECD kam zu dem Schluss, dass in fragilen Staaten und Situationen eine gesonderte umfelds-

pezifische Herangehensweise erforderlich ist. Auf dieses Erkenntnis folgend, publizierte der Entwicklungshilfesausschuss der OECD 2007 die „Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“. (OECD 2007)

3.2. Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen (FSP)

Diese Deklaration ist eine Ergänzung der, in der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ eingegangenen, Partnerschaftsverpflichtung. Nachdem man zu dem Schluss kam, dass in fragilen Staaten anders agiert werden muss, als in anderen Ländern, soll diese als Richtlinie dienen, um vorzugeben, wie Gebergemeinschaften in fragilen Situationen vorgehen sollen. (OECD 2011b:3)

Man kam zu dem Schluss, dass es notwendig ist, Staaten, die sich in einer fragilen Situation befinden, beim Aufbau legitimer, effektiver und widerstandsfähiger Institutionen zu unterstützen. Ziel ist es den betroffenen Staaten bei der Selbstbefreiung aus Armut und Unsicherheit Unterstützung zu geben und dabei keinen „Schaden“ anzurichten. „Auf lange Sicht soll das internationale Engagement in fragilen Staaten nationalen Reformkräften beim Aufbau effektiver, legitimer und belastungsfähiger (resilient) staatlicher Institutionen helfen, die in produktivem Zusammenwirken mit der Bevölkerung nachhaltig Entwicklung fördern können.“ (OECD 2007) (OECD 2008:7)

Die Prinzipien lauten:

- Den Kontext als Ausgangspunkt nehmen (OECD 2007)
- Schaden vermeiden (OECD 2007)
- Die Staatsbildung als zentrales Ziel betrachten (OECD 2007)
- Der Prävention den Vorrang geben (OECD 2007)
- Die Zusammenhänge von Politik-, Sicherheits-, und Entwicklungszielen erkennen (OECD 2007)
- Nichtdiskriminierung als Basis für inklusive und stabile Gesellschaften fördern (OECD 2007)
- Die Maßnahmen in verschiedenen Kontexten auf verschiedene Weise auf lokale Prioritäten ausrichten (OECD 2007)
- Praktische Koordinationsmechanismen zwischen internationalen Akteuren vereinbaren (OECD 2007)
- Schnell handeln... aber lange genug engagiert bleiben, damit sich Erfolge einstellen können (OECD 2007)

● Ausgrenzung vermeiden (OECD 2007)

Die Prinzipien sind ein Meilenstein in der internationalen Zusammenarbeit und laut Dr. Werther-Pietsch „eine absolute Glücksentwicklung“ (Werther-Pietsch 6.6.2012), da diese den Staat ins Zentrum rücken und festhalten, dass Staatsbildung das Ziel internationaler Zusammenarbeit sein soll. Zuvor galt es in Entwicklungsstrategien, die Rolle des Staates so gering wie möglich zu halten. Ebenso wurde darin festgelegt, dass die Gebergemeinschaft sich mehr im konventionellen politischen Sinne engagieren, das heißt in der Stärkung staatlicher Strukturen zusammenarbeiten soll. (OECD 2008:12) (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Die Prinzipien sollten von Partnerländern und Akteuren als Werkzeug gesehen werden um eine Basis für Abkommen darzustellen und Verantwortungsrahmenbedingungen zu schaffen. Dadurch könnte sicher gestellt werden, dass Staatsbildung und Friedenssicherung durch Finanzierung und Überwachung bessere Erfolge erzielen. (OECD 2011b:45)

3.3. Aktionsplan von Accra

2008 fand eine weitere Konferenz in Accra/Ghana statt, zu der sich zuständige Minister aus Entwicklungs- und Geberländern und die Leitung bilateraler- und multilateraler Entwicklungsorganisationen trafen. Ziel war es die Vereinbarungen der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ zu stärken und zu beschleunigen. Die besondere Neuerung hier war die Betonung der Wichtigkeit der Einbindung von NGOs und zivilen Organisationen. Es wurde erneut auf die Notwendigkeit, spezifisch auf fragile Staaten einzugehen, hingewiesen. Bei geringer Eigenverantwortung und schwachen Kapazitäten der betroffenen Länder ist es besonders wichtig, die Aktivitäten an die Situation anzupassen. Es wurde vereinbart, dass die Geber eine gemeinsame Bewertung der Regierungsführung und der Kapazitäten durchführen. Dies geschieht durch eine Analyse der Ursachen des Konflikts, der Unsicherheit und der Fragilität. Hierbei sollen jedoch nationale Behörden und Akteure einbezogen werden. Auf Landesebene sollen die Geber einen Katalog realistischer Ziele ausarbeiten, der auf die Ursachen der Fragilität eingeht und zur Einbindung von Frauen und deren Schutz beiträgt. Die Unterstützung der Kapazitäten soll bedarfsorientiert, auf die Situation zugeschnitten und koordiniert sein. Die Finanzierungsmodalitäten sollen schnell, flexibel und langfristig sein. Weiters wird eine Überwachung der Entwicklungsländer in der Umsetzung der „Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“ empfohlen, deren Ergebnisse untereinander ausgetauscht werden sollen. (OECD 2008b: 1-5)

Ebenso wurde dort entschieden, dass: „At country level and a voluntary basis, donors and develop-

ing countries will monitor implementation of the Principles for Good International Engagement in fragile States and Situations, and will share results as a part of progress reports on implementing the Paris Declaration.“ (OECD 2011b:3 nach Accra Agenda 2008)

Folglich erschien 2009 der erste „Do no harm“ Bericht, der sechs Länder untersuchte um die Qualität des internationalen Engagements im Bereich der Kooperation, Entwicklung und Sicherheit festzustellen. 2011 erschien der zweite Bericht, indem man nun dreizehn Länder untersuchte. Die Erkenntnisse sollten das Verständnis und die Aktionsebene der Entwicklungspartner erhöhen, um die Möglichkeiten eines internationalen Wandels zu nützen. (OECD 2011b:3-4;19)

3.4. Widersprüche

Nachdem diese drei Abkommen (Paris Declaration, FSP, Accra Agenda) sich auf teils unterschiedliche Bereiche beziehen, entstehen Synergien und Widersprüche, welche von der OECD selbst dargestellt wurden. Dies gilt vor allem für das fünfte Prinzip der „Prinzipien für internationales in fragilen Staaten und Situationen“, das lautet: „die Zusammenhänge von Politik-, Sicherheit- und Entwicklungszielen erkennen“. (OECD 2011b:39)

Vor allem im Feld hat sich die Einhaltung der vereinbarten Prinzipien als besonders schwierig und konflikthaft erwiesen. Dies wird noch komplizierter, wenn Prinzipien sich widersprechende Aussagen treffen und im selben Land angewandt werden. Das kann zum Beispiel daraus entstehen, dass in der „Paris Declaration“ die Wichtigkeit von „Government ownership“ betont wird, die „Prinzipien für internationales in fragilen Staaten und Situationen“ ihren Schwerpunkt auf Staatsbildung setzen, wo hingegen sich die „Principles for Good Humanitarian Donorship“ für Neutralität und Unabhängigkeit einsetzen. So kommt es, dass die Akteure im humanitären Bereich keine Notwendigkeit darin sehen, mit der Regierung zusammen zu arbeiten oder deren Kapazitäten zu stärken. Die Akteure, die sich für Stabilität einsetzen, vernachlässigen jedoch zumeist die schwächsten Gruppen. Eine weitere Gefahr ist, dass durch das Aufteilen von Sektoren gegeneinander gearbeitet wird anstatt zu kooperieren. Diese unterschiedlichen Ansatzpunkte distanzieren die Akteure voneinander und gehen auf Kosten des Wissensaustausch und der Qualität der Arbeit. (OECD 2011b:39)

3.5. Der „New Deal“

The New Deal for Fragile States is an opportunity to rebalance the international community's co-operation with fragile states to be more oriented towards development, job creation and engagement with state actors.

(Wim 2012:8)

Nachdem festgestellt wurde, dass kein fragiler Staat die MDG bis 2015 erreichen wird, begannen einige Geber die Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten in Frage zu stellen. Im Zuge des vierten Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (HLF IV) 2011 in Busan (Südkorea) entstand das Dokument „New Deal for Engagement in fragile States“, das fünf „Statebuilding and Peacebuilding Goals“ enthält, die den Weg zu den MDG in fragilen Staaten ebnen sollen. ([www.http://www.entwicklung.at](http://www.entwicklung.at))

Die Neuheiten darin waren, dass beschlossen wurde, Ziele und Indikatoren für „Peacebuilding and Statebuilding“ festzulegen. Den Partnerländern soll die Führungsrolle übergeben werden. In einem internationalen partizipatorischen Dialog soll die Planung erstellt werden, wodurch die Beziehung zwischen Geber- und Partnerländern gestärkt wird, indem die Partnerländer mehr Verantwortung übernehmen. Die Geber verpflichten sich zu einem besseren Risikomanagement. (Wim 2012:4)

Die fünf Ziele für Friedenssicherung und Staatsaufbau, die sich aus dem „New Deal for Engagement in fragile States“ ergeben haben, sind:

- Staatliche Legitimität (Wim 2012:4)
- Sicherheit für die Bevölkerung (Wim 2012:4)
- Gerechtigkeit (Wim 2012:4)
- wirtschaftliche Grundlagen (Wim 2012:4)
- gutes Management von staatlichen Einnahmen und Dienstleistungen (Wim 2012:4)

Von nun an soll besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, die Kapazitäten des Staates mit den sozialen Erwartungen in Einklang zu bringen. Dies ist keine Neuheit, da dies bereits seit Jahren, vor allem durch die Publikation der OECD „The State's Legitimacy in Fragile Situations. Unpacking Complexity“ 2010, ausführlich ausgearbeitet wurde. Dennoch wird erneut darauf hingewiesen, dass es verschiedene Formen von Legitimität gibt, die sich nicht nur aus Wahlen erschließt. (siehe Kapitel 5.2.1.) (Wim 2012:2-6)

Diese Offenheit gegenüber Legitimität stellt Dr. Pospisil in Frage, indem er bezweifelt, dass dies durch Staaten wie Deutschland und Frankreich wirklich akzeptiert werden kann. Dies wird genauer in Kapitel „Die OECD als Vertreter westlicher Werte“ besprochen. (Pospisil 1.6.2012)

Auch Naude Wim stellt in seiner Analyse des „New Deal“ in Frage, ob langfristig andere Formen von Legitimität als Wahlen und Demokratie konfliktfrei bestehen können. Auch im Bereich der Sicherheit sieht Wim keine Neuheit, außer es würde der Folgeschritt getan werden, dass ein Imperativ für internationale Interventionen in fragilen Staaten und Situationen geschaffen und eine Balance zwischen Sicherheit und Entwicklung gefunden würde. (Wim 2012:2-6)

In dem Buch „Fragile States: Causes, Costs and Responses“ argumentieren Lisa Chauvet, Paul Collier und Anke Hoeffler ebenso, dass die Kosten, die fragile Staaten verursachen internationale Interventionen, trotz der Souveränität der Staaten, rechtfertigen würden. (Wim 2012:2-6)

Auch Mansoob Murshed und Philip Verwimp sehen das Konzept der Souveränität als veraltet. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass die G7+ in diesem Bereich neue Ansätze entwickeln werden, sondern sich vermehrt auf die Balance zwischen Sicherheit und Entwicklung konzentrieren werden. (Wim 2012:2-6)

Dies sieht vor allem Küpeli als besonders fragwürdig, da er in seiner Arbeit zu diesem Thema zu dem Schluss kommt, dass die Bezeichnung und die Thematik fragiler Staatlichkeit den Zweck erfüllt, Eigeninteressen der Staaten und Interventionen zu legitimieren. Man erkannte, dass Bemühungen zu Legitimität und Sicherheit wenig Erfolge erzielen, wenn nicht parallel dazu auch das menschliche Gemeinwohl und der Dienstleistungssektor ausgebaut werden. In Folge ist es auch wichtig, in Ländern mit großen Einkommensunterschieden, Gerechtigkeit (Justice) umzusetzen. (Küpeli 2010:13)

Wim sieht daher das Ziel nach Ausverhandlung des „New Deal“ ein wirtschaftliches Fundament in fragilen Staaten zu schaffen, das nur durch neue Arbeitsplätze erreicht werden kann, wozu die Regierung auf Grund mangelnder Kapazitäten nicht im Stande sein wird. Folglich sollte versucht werden, den Privatsektor zu entwickeln, Private Sector Development (PSD). Hierzu müssten jedoch PSD Strategien spezifisch für fragile Staaten ausgearbeitet werden, die durch Geberländer unterstützt werden können. Erschwerend kommt hinzu, dass keine Sicherheit darüber besteht, welche Maßnahmen im PSD wirkungsvoll sind. Wie die G7+ mit dieser Herausforderung nun umgehen werden, bleibt abzuwarten. (Wim 2012:2-6)

Das letzte Ziel des „New Deal“ ist die Effizienzsteigerung von staatlichen Einnahmen und Dienstleistungen. Dies wird einen mittelfristigen Ausgabenrahmen erfordern, bei dessen Erstellung die in-

ternationalen Geber einen Gute Hilfestellung geben können. (Wim 2012:2-7)

Der „New Deal for Engagement in fragile States“ kann als Werkzeug zur Stärkung der Partnerschaft und der Eigenverantwortung in Friedenssicherung und Staatsbildung gesehen werden. Auch wenn die Ziele des „New Deal“ nicht neu sind, bieten diese in ihrer Fokussierung eine Basis zur weiteren Ausarbeitung der einzelnen Handlungskonzepte und erleichtern es, die Arbeit der internationalen Gemeinschaft mit jener der Regierungen in fragilen Staaten in Einklang zu bringen. (Wim 2012:2-7)

Marc Baxmann, Mitarbeiter des BMZ, setzte sich ebenso mit der Frage auseinander, welche Neuheiten der „New Deal“ nun wirklich beinhaltet. Er kam zu dem Schluss, dass Neue daran ist, dass fragile Staaten, in Form der G7+, aktiv daran teilnahmen und gemeinsam die Ziele und Prinzipien für den Weg aus der Fragilität beschlossen wurden, wodurch erst eine Identifikation mit den Aufgaben erreicht werden kann. Einen weiteren Fortschritt sieht er darin, dass nun auch von den G7+ die Notwendigkeit legitimer Staatsstrukturen und die Aushandlung eines Staats-Gesellschaftsvertrages als wichtige Faktoren akzeptiert wurde. (FriEnt-Workshop 2012:2-3)

Koenraad van Brabant sieht die Schwierigkeiten des „New Deal“ in erster Linie darin, dass davon ausgegangen wird, dass all die Regierungen in fragilen Staaten „gut“ sind, was nicht der Fall sei. Des weiteren kritisiert er, dass wichtige Faktoren, wie hohe Transaktionskosten und Ineffektivität nicht besprochen wurden. Und letztendlich sieht er auch ein Problem darin, dass die Zivilgesellschaft als „gut“ gesehen wird, was durch Konkurrenzbeziehungen zwischen NGOs und anderen bekannten Problemen, oft nicht der Fall sei. (FriEnt-Workshop 2012:2-3)

Der „New Deal“ könne als ein Anfang gesehen werden, der nach den Protesten der G7+ bei der Erstellung der FSP nicht in den Dialog der OECD eingebunden worden zu sein, eingeleitet wurde. Dennoch zeigen sich viele Autoren kritisch gegenüber diesem Dokument, da dieses sehr theoretisch und oberflächlich gehalten wurde. Es steht die Forderung im Raum, dieses Dokument nicht als vollendet sondern als Anstoß eines Prozesses zu sehen, im Laufe dessen die nun angestrebten Pilotprojekte zeigen sollen, in welche Richtung dieser noch entwickelt werden kann und muss. (FriEnt-Workshop 2012:8)

3.6. Reflexion

Die vielfache Berufung auf die Abkommen der OECD, sowohl in der Literatur wie auch in den Länderstrategien, lässt darauf schließen, dass diese für die unterzeichnenden Mitglieder von Bedeutung sind. Trotz der Kritik, diese Abkommen wären ohne die betroffenen Ländern gemacht worden,

kann man davon ausgehen, dass zumindest von den Geberstaaten diese allgemein akzeptiert werden. Dies bedeutet, dass unter den DAC Mitgliedsstaaten eine Übereinkunft getroffen wurde, wie in fragilen Staaten und Situationen gehandelt werden soll.

4. Das OECD Konzept fragiler Staatlichkeit

Im folgenden Abschnitt der Arbeit wird eine Basis geschaffen, die darstellt, mit welchen Definitionen und Ansätzen die OECD an die Problematik der fragilen Staatlichkeit heran tritt. Diese dient als Rahmen der gesamten Arbeit. Im Diskurs um fragile Staatlichkeit haben sich seit den 1990er Jahren unterschiedliche Definitionen und Ausgangspunkte entwickelt. Auch die Begrifflichkeit, mit der die OECD arbeitet hat sich weiter entwickelt. Nachdem im Fokus dieser Arbeit die Frage steht, wo Unstimmigkeiten zwischen der theoretischen Arbeit der OECD zu fragilen Staaten und der pragmatischen Umsetzung dieser auftreten, gelten im Rahmen dieser Arbeit, die, durch die OECD gelieferten Definitionen.

4.1. Ziel: der widerstandsfähige Staat

In einer Publikation der OECD 2008 wird ein effektiver Staat folgend definiert:

„[Effektive States] retain central responsibility for assuring the safety and security of their citizens, protecting property rights and providing public goods to enable a functioning market. Many states do more, taking on critical welfare functions for their population.“ (OECD 2008a:7)

Jones und Chandran schreiben fünf grundsätzliche Aufgaben des Staates nieder: „political process, governance functions, security functions, economic functions and social welfare functions.“ (OECD 2008a:33) Diese werden durch internationale Beziehungen, die gepflegt werden müssen, ergänzt. Meist ist es der Fall, dass der Staat nicht alle Aufgaben gleichermaßen erfüllt, doch kann gesagt werden, dass je weniger die Aufgaben erfüllt werden, desto weniger widerstandsfähig (resilient) ist der Staat. Als angestrebtes Ziel gilt jedoch ein widerstandsfähiger Staat, für den drei Faktoren wesentlich sind: Erstens die politische Regelung (political settlement), damit ist der Prozess der Aushandlung des Gesellschaftsvertrages gemeint, indem die „Regeln des Spiels“ festgelegt werden. Dies bestimmt das Machtverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Der zweite Faktor ist der Wille und die Fähigkeit des Staates, seine Aufgaben zu erfüllen. Drittens muss die Gesellschaft die Möglichkeit haben, ihre Erwartungen zu artikulieren. Es müssen immer alle drei Faktoren berücksichtigt und auf Multiebene in einem weiten regionalen und globalen, sowie im nationalen und subnationalen Kontext verstanden werden. Ein widerstandsfähiger Staat ist in der Lage auf kritische politische

Prozesse zu reagieren. Wenn politische Mechanismen defizitär sind, kann der Staat nicht reagieren und es kann zu sozialer Spaltung, Gewalt und Unruhen kommen. Ein stabiler Staat muss in der Lage sein, die von der Bevölkerung erwarteten Dienstleistungen, zu erfüllen. Wie stabil ein Staat ist, hängt von der Qualität des Staats-Gesellschaftsvertrages ab und der Fähigkeit dessen, immer neu verhandelt zu werden. Es darf hierbei jedoch nicht aus den Augen gelassen werden, dass die Stabilität eines Staates nicht das einzige Ziel des Engagements in fragilen Staaten ist. Das höhere Ziel ist die Legitimität des Staates, weshalb Mitgliedsstaaten der OECD keine neutrale Position einnehmen werden, wenn es zur Frage kommt, wie Staaten ihre Stabilität erreicht haben. (OECD 2008a:22;34) (OECD 2008b:7;22) (OECD 2011a:11-12;30)

In einer weiteren Publikation der OECD wird als Ziel ein „stabiler zeitgemäßer Staat“ gesehen, in dem die Bürger gewisse Dienstleistungen, wie Sicherheit, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und öffentliche Güter wie ein Bildungs- und Gesundheitssystem, erwarten und im Gegenzug bereit sind Steuern zu zahlen und das Staatsmonopol zu akzeptieren. Widerstandsfähig ist ein solcher Staat, wenn der Prozess der Aushandlung des Gesellschaftsvertrages dynamisch ist. Resilience: „[...] is a feature of states and more precisely social contracts. It is defined here as the ability to cope with changes in capacity, effectiveness or legitimacy, all of which are underpinned by political processes that mediate state-society relations and expectations.“ (OECD 2008a:18) (OECD 2008a:17-18)

In einer späteren Publikation der OECD basiert Widerstandsfähigkeit bzw. Belastungsfähigkeit (resilience) auf drei Grundfaktoren: der politischen Lösung (political settlement), die für den politischen Prozess der Aushandlung des Gesellschaftsvertrages steht, die Fähigkeit und Verantwortung des Staates seine Aufgaben zu erfüllen sowie die Möglichkeit der Bevölkerung seine Erwartungen zu formulieren. Ausschlaggebend für die Widerstandsfähigkeit ist hier auch, dass der Staat in der Lage ist, diese Erwartungen mit den eigenen Kapazitäten zu erfüllen. (OECD 2008a:20) (OECD 2011:11-12)

Die Abwesenheit oder Unzulänglichkeit politischer Prozesse zur Überarbeitung und Änderung des Staats- Gesellschaftsvertrages, führt zu Fragilität. (OECD 2008a:19)

Durch die ausführliche Auseinandersetzung mit der Frage des „Ziels“, des „resilient state“, wird die Kritik Küpelis im Falle der OECD widerlegt. Er meint, dem Diskurs um fragile Staatlichkeit mangle es an einer Definition des Staates und wenn eine solche benützt wird, entspricht diese dem westlich-geprägten „weberianischen Modell“. Dennoch muss es nicht bedeuten, dass durch Nichtverwendung von Begriffen wie Demokratie und Souveränität diese nicht dennoch im Konzept des „resilient state“ enthalten sind. (Küpeli 2010:4)

Das „Resilience“- Konzept der OECD ist ein Versuch sich von einem statischen Stabilitätskonzept abzuheben. Indem sich die OECD von dem vorrangigen Ziel möglichst stabile und leistungsfähige Institutionen einzurichten distanziert, gewinnt die Widerstandsfähigkeit der Staats-Gesellschaftsbeziehung an Bedeutung. Dadurch wird die bisherige Praxis nicht ersetzt, jedoch ergänzt. Dies brachte auch terminologische Verschiebungen mit sich, wie beispielsweise die Änderung des Begriffs Sicherheitssektor- zur Sicherheitssystemreform zeigt. Auch zuvor staatszentrierte Analysen wurden durch soziologische Zugänge erweitert, indem die Staats-Gesellschaftsbeziehung stärker in den Fokus rückte. (Pospisil/Werther-Pietsch 2009:43)

4.2. Ausgangspunkt: der fragile Staat

Begriffe wie „failed state“ und „Fragilität“ wurden in der Vergangenheit oft unreflektiert verwendet, bis Kritik laut wurde. In der Verwendung dieser Bezeichnungen durch den „Westen“, wird suggeriert, dass sich Staaten anders als in Europa, ohne Gewalt formieren können. Um der Komplexität und der Dynamik gerecht zu werden, durch die fragile Staaten geprägt sind, wird heute auf Begriffe wie „fragile Situation“ bzw. „fragiler Staat“ zurück gegriffen, wobei zweiter auch fälschlich impliziert, dass dies ein Dauerzustand sei. Die Auseinandersetzung mit diesem Thema bezieht sich aber meist auf Staaten, die sich einen längeren Zeitraum als fragil erweisen. Jeder noch so widerstandsfähige Staat kann durch unerwartete Ereignisse kurzzeitig in die Fragilität stürzen. Daher bezieht sich die Auseinandersetzung mit Fragilität von Seiten der OECD auf chronisch fragile Staaten. Jene, die durch unerwartete Krisen oder Katastrophen kurzzeitig in die Fragilität abrutschen, sind nicht zentrales Thema. (OECD 2008a:16)

Die OECD definiert: „Fragile and conflict-affected states are those that have weak capacity to carry out basic functions of governing their population and territory, and lack the ability to develop mutually constructive and reinforcing relations with society.“ (OECD 2011a:11) oder auch: „States are fragile when state structure 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 population.“ (OECD 2008a:16) Letztere Definition wurde im Laufe der Zeit modifiziert, wodurch Fragilität das Unvermögen des Staates ist, die Erwartungen der Bürger zu erfüllen oder diese durch einen politischen Prozess zu ändern. Das bedeutet, dass Fragilität eine Folge eines Ungleichgewichts in der Staats- Gesellschaftsbeziehung darstellt. Dies ist bereits eine konkretere Definition als jene von Schneckener, der oftmals zitiert wird und unter „failing states“ all jene versteht, die: „Kontroll-, Steuerungs- und Handlungsfähigkeit in zentralen Bereichen verloren haben oder nur unzureichend entwickeln konnten.“ (Schneckener 2007:7) Fragile Staaten leiden also unter einem Defizit, das die

Entwicklung hemmt. Fragilität wird somit als die Reflexion der internen Dynamik der Gesellschaft oder exogener Faktoren wie Naturkatastrophen gesehen. Wenn es der Regierung an Kapazitäten oder am Willen fehlt, explizite politische Zugeständnisse, die zu menschlichem Wohlbefinden beitragen, zu machen, dann ist wirtschaftliche Entwicklung und die Sicherung des Terrains nicht möglich und die Grundbedürfnisse der Bevölkerung werden nicht erfüllt. Folglich hält die OECD die langfristige Existenz eines solchen Staates nicht für möglich. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass ein Staat auf Grund kollektiver öffentlicher Aktion besteht, und diese in fragilen Staaten nicht vorhanden ist. (OECD 2008a:16) (OECD 2008b:13-14)

Die genannten Ursachen für Fragilität, wie die Geschichte und die Prozesse der Staatsgründung, Konflikte und Unterdrückung verschiedener Gesellschaften, Ethnien und Religionen, hohe Besteuerung mit geringer Gegenleistung sowie Eliten, die ihre Macht missbrauchen, sind zahlreich. Fragile Situationen sind laut OECD jedoch immer die Folge eines Ungleichgewichts im dynamischen politischen Prozess, der die Erwartungen der Bevölkerung an den Staat und die Anforderungen des Staates an seine Bevölkerung regelt. (OECD 2008a:7-8)

Von dieser Annahme ausgehend ergibt sich für die OECD die Notwendigkeit über die Reduktion von Armut in den betroffenen Ländern hinauszugehen und langfristig die Ursachen der Fragilität zu beheben. Dazu sollen Staatsbildungsstrategien Friedenssicherung und Armutsreduktionsprogramme ergänzen, jedoch nicht ersetzen. Es muss daran gearbeitet werden, die Institutionen und den Staat auszubauen, um nachhaltig einen widerstands- und belastungsfähigen Staat zu schaffen. (OECD 2008a:8)

Mit der Verwendung des Begriffes „fragil“ bewegt sich die OECD in einem sprachlich sensibleren Raum, als manch andere Akteure. In der Literatur ist zu erkennen, dass sich 2004/2005 ein bisher kaum reflektierter Wandel in der Terminologie vollzog, der Begriffe wie „Staatschwäche“ und „Staatsversagen“ durch eine flexiblere Terminologie, die „Fragilität“, ersetzte. Dies könnte darauf zurück zu führen sein, dass die „alte“ Terminologie die Gefahr birgt, durch eine Zuschreibung von Versagen und Schwäche die Legitimität des Staates in Frage zu stellen und damit auch die Situation destabilisieren kann. Des weiteren kann dieser Wandel auf eine ebenso inhaltliche Veränderung hinweisen, da man gleichzeitig die institutionsorientierten Staatsbildungsprogramme überdachte. Auch die Komplexität fragiler Situationen musste von dem Gedanken, der Eingrenzbarkeit abgesondert werden. (Pospisil/Werther-Pietsch 2009:42)

Ein Aspekt, der durch die OECD hier nicht angesprochen wird, ist jener, dass Staatszerfall die juristische Existenz des Staates, voraussetzt. Die „empirische Staatlichkeit“ befindet sich während dessen jedoch bereits im Verfall oder existiert nicht mehr. Die bestehende Existenz des „juristischen

Staates“ begründet sich darauf, dass völkerrechtlich der Status des Staates nie aberkannt werden kann. Nur diese Tatsache ermöglicht den „gescheiterten“ oder zerfallenen Staat ermöglicht. (Küpeli 2010:9)

4.3. Der Weg: Staatsbildung

Entwicklungspartner werden dazu aufgerufen ihre Anstrengungen auf Staatsfunktionen zu richten, da diese ein wichtiger Faktor zur Armutsreduktion sind und Reformen im öffentlichen Bereich unterstützen. Hierbei sollen sowohl Exekutive, wie auch Judikative und Legislative unterstützt werden. Staatsbildung ist ein stark politischer und endogener Prozess, ein Kampf um Machtausgleich, Regelungen und die Verteilung von Ressourcen, der im Kontext einer Staats-Gesellschaftsbeziehung verstanden werden muss: „[Staatsbildung ist eine] proposal action to develop the capacity, institutions and legitimacy of the state in relation to an effective political process for negotiating the mutual demands between state and social groups.“ (OECD 2008b:14) Die Widerstandsfähigkeit (Resilience) wird als Summe aus Kapazitäten, Ressourcen, Institutionen, Legitimität und effektiver Politik verstanden. Staatsbildung wird, wie bereits oben besprochen, nicht an der Effektivität eines Staates bemessen, sondern an seiner Widerstandsfähigkeit und Legitimität. (OECD 2008b:14) (OECD 2011a:11;30) (OECD 2011b:27)

Die Geschichte hat gezeigt, dass Staatsbildungsprozesse, vor allem in Kolonialstaaten, oft gewaltvoll vor sich gingen. Der Staat wurde somit zum Unterdrücker, wodurch das Misstrauen der Gesellschaft ihm gegenüber groß ist. Dieses Misstrauen begründet sich auch daraus, dass Teile der Bevölkerung nicht daran glauben, dass der Staat Sicherheit und Dienstleistungen anbieten kann. Daher soll im Zuge des Staatsbildungsprozesses dieses Misstrauen abgebaut werden, um die Erwartungen der Bevölkerung mit den staatlichen Funktionen und Kapazitäten zu harmonisieren. Das bedeutet, dass der Gesellschaftsvertrag neu verhandelt werden muss. (OECD 2008b:15)

Das langfristige Ziel eines Staatsbildungsprozesses muss die Schaffung eines widerstandsfähigen Staates sein. Auch wenn international die Sicherung des Territoriums als legale Grundlage eines Staates gesehen wird, nimmt der Aufbau dieser Kontrolle über das Staatsgebiet nicht die wichtigste Rolle im Staatsbildungsprozess ein. Denn dies würde dazu führen, dass der Staat seine Legitimität aus Unterdrückung und nicht aus dem Funktionieren eines Gesellschaftsvertrages bezieht. (OECD 2008:23)

Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftswachstum und Leistungserbringung sowie Steuerung der Haushaltsausgaben haben Priorität im Staatsbildungsprozess. (OECD 2011a:13)

Die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten internationaler Akteure sind sehr eng und müssen diesen immer bewusst sein. Staatsbildungsprozesse sind endogen, langfristig und niemals linear. Entwicklungspartner müssen deshalb auf unterschiedlichen Regierungsebenen kooperieren. Durch das Zusammentreffen verschiedener Bereiche und Interessen wie Sicherheit, Wirtschaft, Politik und soziale Entwicklung ist ein „Whole of government“ Ansatz unverzichtbar. (siehe Kapitel 5.1.5.) Das heißt, die unterschiedlichen Entwicklungspartner müssen gemeinsam mit der Regierung des betroffenen Staates eine Strategie entwickeln und dann miteinander umsetzen. (OECD 2011a:12-13)

Die Bemühungen internationaler Akteure im Staatsbildungsprozess konzentrieren sich in erster Linie auf die Exekutive. Judikative und Legislative werden oft vernachlässigt. Dies ist darauf zurück zu führen, dass es in vielen Ländern keine Vorstellung davon gibt, was die Aufgaben des Staates sein sollen oder die Regierung des Landes eine andere Auffassung hat als die internationalen Akteure. Die Staatsgesellschaftsbeziehung sollte weiter gestärkt werden. Hilfreich sind hierbei öffentliche Diskussionen und die Stärkung der Zivilgesellschaft. Eine gemeinsame Vision mit der Landesregierung soll geschaffen und bisher vernachlässigten Bereiche möglich schnell ausgebaut werden. (OECD 2011b:27)

4.4. Die Unterscheidung: Friedenssicherung und Staatsbildung

Friedenssicherung ist die Institutionalisierung von Frieden durch internationale und nationale Akteure. Frieden wird als Abwesenheit von bewaffneten Konflikten verstanden und setzt in Krisengebieten an um eine Grundlage für nachhaltigen Frieden zu schaffen. (OECD 2008:14) (OECD 2011a:21)

Um Verwirrungen zu vermeiden muss der Unterschied zwischen Staatsbildung und Friedenssicherung erklärt werden. Sowohl Staatsbildung wie auch Friedenssicherung sind Langzeitprozesse. Doch wird Friedenssicherung in der Literatur oft als Kurzzeitziel bezeichnet. Beide setzen an der Ursache des Konfliktes an und zielen auf ähnliche Probleme ab, wodurch sie eng miteinander verbunden sind. Dennoch haben sie verschiedene Ansatzpunkte sowie Bereiche ihres Engagements. (OECD 2011a:21) (OECD 2008:13;15)

Somit ist Uneinigkeit in der Koordination vorprogrammiert. Die Methode der Friedenssicherung einen bewaffneten Konflikt zu beenden, kann Maßnahmen erfordern, die langfristig dem Aufbau eines widerstandsfähigen Staates im Weg stehen. Oft müssen Eliten und Konfliktparteien in den Friedensverhandlungen informell natürliche Ressourcen zugesprochen, Dienstleistungen schnell durch nichtstaatliche Akteure zur Verfügung gestellt werden. Schlüsselgruppen wie Frauen und Minder-

heiten müssen in den Verhandlungen zurück gestellt und gewalttätige Gruppierungen eingebunden, sowie Amnestien für vergangene Verbrechen zugestanden werden. Dies sind alles Faktoren, die kurzfristig notwendig sind um Frieden zu implementieren, doch langfristig im Staatsbildungsprozess inakzeptabel sind, da sie dem Staate schaden, dessen Legitimitätsgrad senken, den Gesellschaftsvertrag durch Exklusion schwächen und die Rechtsstaatlichkeit untergraben. Aus diesen Gründen sollte schon bei Friedenssicherungsmaßnahmen mehr Sensibilität für langfristige Ziele wie Staatslegitimation und Kapazitäten entwickelt werden. (OECD 2011a:21;49-50) (OECD 2008b:13;15)

4.5. Reflexion

Die Publikationen der OECD sind eine Folge der Abkommen der DAC Mitglieder, die bereits in der Arbeit vorgestellt wurden. Diese sollen dazu dienen, konkretere Anweisungen und Erklärungen zu den Abkommen zu geben um in der Umsetzung die größtmögliche Kohärenz zu sichern. Durch klare Definitionen des Ausgangspunktes wie auch der Zielsetzung erreicht die OECD eine große Differenziertheit und setzt sich damit von einer Vielzahl anderer Publikationen zu dieser Thematik ab. Auch die, bis heute, häufige Kritik der westlich geprägten Definition und Zielsetzung der OECD ist durch den bereits frühen Wandel der Begrifflichkeit bei genauerer Betrachtung nicht mehr berechtigt. Durch den Begriff der „Resilience“ hat sich die OECD klar von dem westlichen weberianischen Konzept von Staatlichkeit distanziert und das Spektrum der Staatslichkeitskonzepte erweitert bzw. die Staatlichkeit an sich zu einem Prozess gemacht.

Durch die konkreten Definitionen von fragiler Staatlichkeit nimmt die OECD ihre Aufgabe als „Think-Tank“ wahr und wird in der Literatur auch gern als Expertise zu Rate gezogen.

Des weiteren lässt die ausführliche Auseinandersetzung der OECD mit Definitionen darauf schließen, dass dies für jeden, der mit diesen Publikationen arbeitet, nicht nur als Anhaltspunkt gelten, sondern auch übernommen werden soll. Wäre dies nicht der Fall, wäre jede weitere Auseinandersetzung mit den Publikationen der OECD zu fragilen Situationen hinfällig, da der Ausgangspunkt ein anderer wäre. Dennoch stimmt hier bedenklich, dass keine offizielle Liste „fragiler Staaten“ der OECD zu finden ist. Es werden nur Arbeitslisten verwendet, die sich aus unterschiedlichen Listen, beispielsweise jener der Weltbank, des Fund for Peace failed states Index etc. zusammen setzen. Dies wird auch in den eigenen Publikationen teils angesprochen, jedoch nicht begründet und schon gar nicht verändert. Dennoch scheinen hier grundlegende Interessenskonflikte einem gemeinsamen Ziel im Wege zu stehen.

5. OECD Implementierungsansätze und Schwierigkeiten

Der folgende Teil der Arbeit stellt die Position der OECD zu Aktivitäten der DAC Mitglieder in fragilen Staaten und Situationen vor. Diese wurden aus den Papers, die zur Konkretisierung der bereits besprochenen Abkommen, in den letzten Jahren, erschienen, entnommen. Ziel ist es sowohl die Positionierung der OECD, wie auch deren Selbstwahrnehmung bezüglich der Relevanz ihrer Arbeit für die Mitglieder des DAC herauszuarbeiten. Die einzelnen Punkte werden relativ ausführlich dargestellt, um im zweiten Teil der Arbeit den Umsetzungsgrad der einzelnen Parameter in der Praxis zu diskutieren und daraus auf die Relevanz der Vorgaben der OECD zu schließen und Erklärungen für die Problematik bei der Umsetzung zu formulieren.

5.1. Kommunikation, Koordination und Kooperation

Kommunikation, Koordination und Kooperation sind wichtige Themen in der internationalen Arbeit in fragilen Situationen. Um die Gefahr der Fragmentierung oder Duplikation zu vermeiden, müssen alle Akteure und Länder miteinander kooperieren. Es müssen gemeinsame Finanzierungsinstrumente und Personalmechanismen entwickelt werden. Vor allem wenn die Regierungsführung des Landes schwach ist, kann durch gemeinsame Entwicklungsbüros, Arbeitsteilung zwischen den Entwicklungspartnern, Vereinbarungen zu Kooperationen, Gebertreuhandfonds und eine gemeinsame Berichterstattung ein großer Beitrag geleistet werden. (OECD 2011b:37) (OECD 2011a:54)

In der Praxis entfernen sich die Akteure jedoch immer weiter davon. Eine Koordinationsstruktur, die Staatsbildung, humanitäre Bereiche, Entwicklungsakteure und den Staat selbst umfasst, existiert nicht. Die notwendige Koordination zwischen den Partnern und der Regierung ist kaum vorhanden. Auch die Arbeitsteilung zwischen den Akteuren ist mangelhaft. (OECD 2011b:37) (OECD 2011a:54)

Die Folge ist eine ineffiziente Nutzung der Kapazitäten. Die wenigen gebündelten Fonds, die existieren, beschränken sich lediglich auf Themen und Sektoren. Es sollte angestrebt werden, dass die Arbeitsteilung durch einen Dialog mit der Regierung vereinfacht wird und auch die Akteure untereinander mehr Wert auf Koordination legen, um die Kapazitäten der Regierung zu schonen. (OECD 2011b:37) (OECD 2011a:54)

5.1.1. Westliche und nicht-westliche Akteure

Entwicklungsabkommen der OECD beziehungsweise des DAC sind weiterhin meist durch eine In-

teraktion von westlichen Staaten geprägt. Es muss jedoch ein Bewusstsein dafür entstehen, dass die OECD-Mitglieder nicht immer die einzigen und ebenso wenig die größten Kooperationspartner sind. Strategien sollten gemeinsam entwickelt oder zumindest abgesprochen werden. Nachdem viele dieser Länder sich bis vor kurzem noch selbst in fragilen Situationen befanden, kann viel von aufstrebenden Wirtschaftsmächten gelernt werden. (OECD 2008a:46)

5.1.2. Kritik

Kritiker bemerken, dass Initiativen zur Verbesserung der Kommunikation und Koordination zwischen den Gebern ungewollte Nebeneffekte aufwerfen könnten, auf die von Mason und Lanz nicht genauer eingegangen wird. Diese sehen die Inkohärenz der internationalen Gebergemeinschaft als strukturelles Problem. Einerseits wird kritisiert, dass es keine übergeordnete Instanz gibt, die eine effektive Koordination durchsetzen kann. Andererseits mangelt es an gleicher Grundrationalität der Geber, die jeweils unterschiedliche politische Ziele verfolgen. Des Weiteren wird die Wirkung technokratischer Ansätze bezweifelt, denn es wird befürchtet die Taskforces könnten den Handlungsspielraum der Akteure im Feld einschränken, indem das Mikromanagement in die Hauptstädte verlagert wird und der direkte Bezug verloren geht. (Mason/Lanz 2009:59)

5.1.3. Abstimmung der Finanzierung

Noch besteht ein Wettbewerb zwischen den Gebern der beendet werden muss und sich in eine umfassende Kooperation verwandeln sollte. Geber müssen sich von ihren Brandingmethoden verabschieden und sich in den Hintergrund begeben. Der betroffene Staat sollte im Vordergrund stehen und die Geber längerfristige Finanzierungen für Projekte vergeben. PGFs wären hier vielversprechend (siehe Kapitel 6.5.2.1.) effizienter. (OECD 2008a:47)

In fragilen Situationen sind Akteure besonders dazu aufgerufen, vor allem als Anbieter im Dienstleistungsbereich sich im Hintergrund zu halten, daher ein sogenanntes „shadow alignment“. Dies kann durch gemeinsam verwaltete Fonds passieren, wie bereits durch den „Multi Donor Trust Funds“ geschehen. So kann ein politischer Dialograum für die Findung gemeinsamer Entscheidungen geschaffen werden. Dabei darf keinesfalls an staatlichen Institutionen vorbei gearbeitet werden um die Entwicklung dualer öffentlicher Sektoren zu vermeiden. Der Übergang zu gemeinsamen Budgetunterstützungsprogrammen sollte so früh wie möglich passieren um „Ownership“ der Regierung zu stärken. Dies verhindert auch zeitaufwendige bilaterale Verhandlungen. (OECD 2011a:86)

5.1.4. Verantwortung im Feld

Internationale Akteure sind dazu aufgerufen, mehr Verantwortung im Feld zu übernehmen. Kosten und Risiken müssen gut kalkuliert und im Zuge des jeweiligen Staatsbildungsprozesses laufend überarbeitet werden. Die Kapazitäten und die Feldpräsenz internationaler Akteure müssen erhöht werden. Vor allem Personalbudgets müssen langfristig geplant werden. Nur so kann das beste Personal ausgebildet und eingesetzt werden und das vorhandene Personal, das mit dem komplexen Kontext der fragilen Situation vertraut ist, erhalten bleiben. Damit auch diese mit den bekannten Ansätzen und Werkzeugen vertraut sind, sollten länderübergreifendes Trainings des Personals in Erwägung gezogen werden. (OECD 2011a:91-92)

5.1.5. Interne Koordination: „Whole of government“ Ansätze

In den vergangenen Jahren vollzog sich ein Wandel in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, da die Akteure nun auch Eigeninteressen an den Ländern des Südens haben und erkennen, dass sie von diesen profitieren können. Obwohl in den „Prinzipien für internationales in fragilen Staaten und Situationen“ explizit ein Ansatz gefordert wird, der Politik, Sicherheit, Wirtschaft und Soziales verbindet, ist die Umsetzung von regierungs- bzw. systemweiten Strategien noch immer nicht ausreichend. Die Notwendigkeit von „Whole of Government“ Ansätzen ist bilateralen Akteuren bereits bekannt. „Whole of Government“ Ansätze werden laut OECD als: „Einsatz von formellen und informellen Netzwerken zur Koordination der Planung und Ausführung von Interventionen verschiedener Regierungsstellen, mit dem Ziel, deren Wirkung zu stärken“ verstanden. (OECD nach Mason/Lanz 2009:58) Ein breites Miteinander von Sicherheits-, Entwicklungs-, Außen- und Handelsabkommen haben eine große Dynamik. Auch im Bereich der Finanzierung ergeben sich daraus neue Möglichkeiten, da nicht nur mehr ODA Budgets, sondern auch Nicht-ODA Förderungen in Anspruch genommen werden können. (OECD 2008a:45-47) (OECD 2011a:53)

Besonders in Nachkriegssituationen ist es wichtig, das kleine Zeitfenster, in dem die Voraussetzungen für Reformen ideal sind, im Zuge eines „Whole of Government“ Ansatzes zu nützen. Funktionäre aus Entwicklung, Sicherheit, Wirtschaft, Gesundheitswesen und anderen Bereichen müssen hier gemeinsam an einem Strang ziehen. (OECD 2008b:20-21)

2008 steckte der „Whole of Government“ Ansatz noch in den Kinderschuhen und es mangelte an ausreichender Erfahrung. Man befürchtete, dass die Empfänger „überfallen“ werden, da die aufwendige Koordination auf Kosten der Strategie gehen könnte und die Folge eine Delegitimierung der Regierung wäre. Des weiteren mangelte es an passenden Finanzierungsmöglichkeiten, um den „whole of government“ Ansatz auf seine präventive Wirkung zu testen. (OECD 2008:45-46)

2011 war der theoretische Ansatz bereits ausgereifter. Hier wurde mehr Wert darauf gelegt, dass in der Planungsphase nach Uneinigkeiten in der eigenen Regierung der Geber gesucht werde. Oft existieren Spannungen zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, für die Wege gefunden werden müssen, damit umzugehen. In besonders fragilen Situationen steht die Implementierung dieses Ansatzes noch immer aus. (OECD 2011a:48) (OECD 2011b:31)

Oft wird ein „whole of government“ Ansatz in die Länderstrategien eingeplant, in Folge jedoch nicht umgesetzt. Wenn es zu einer Umsetzung kommt, dann mangelt es meist an Transparenz. Im Zuge des 3C-Strategieplans müssen Entwicklungsakteure neue Instrumente und Mechanismen entwickeln, um regierungs- und systemübergreifende Ansätze umzusetzen. Dies bedeutet auch, dass politische Akteure aus dem diplomatischen oder militärischen Bereich enger eingebunden werden müssen. Eine klare politische Führung sowohl in der Verwaltung wie auch im Feld ist eine Grundvoraussetzung in einer so umfassenden Kooperation. (OECD 2011a:53) (OECD 2011b:31)

Es müssen Anreize geschaffen werden, die eine Kollaboration zwischen den verschiedenen Abteilungen entsprechend dem „Whole of Government“ Ansatz fördern. Hier sind Netzwerke und persönliche Beziehung von großer Bedeutung. Konkurrenz zwischen Landesverwaltung und Feldpersonal sollte so gut wie möglich vermieden werden. (OECD:2011a:92-93)

„Whole of Government“ Ansätze sind am erfolgreichsten, wenn diese gemeinsam mit der Regierung des Landes geplant und an die nationalen Rahmenbedingungen des Landes angepasst werden. Wenn die Regierung klar artikulieren kann wo sie Kernverbindungen und Ziele sieht, können die Entwicklungspartner den Ansatz optimieren, doch sollte er immer auch eine Stärkung der nationalen Kapazitäten und Institutionen inkludieren. (OECD 2011b:31)

5.2. Die Kontextanalyse

Für die Tätigkeit und Möglichkeiten in fragilen Situationen gibt es keine Zauberformel. Jede Situation muss für sich und anhand des spezifischen Kontextes beurteilt werden. Standardansätze müssen unbedingt vermieden werden, worauf auch das erste Prinzip der FSP, „den Kontext als Ausgangspunkt nehmen“, hinweist. Bevor internationale Akteure beginnen in einem fragilen Staat tätig zu werden, ist es notwendig eine umfassende Analyse der Situation zu erstellen. Diese kann sowohl national, wie auch subnational durchgeführt werden. Es muss eine politisch ökonomische Analyse vorgenommen werden, in der die Strukturen, Institutionen und Vertreter ausgemacht werden. Muster, politische Dimension und Adaptionbereiche müssen wahrgenommen werden. Hierbei ist es wichtig nicht nur eine Analyse der bestehenden Probleme zu machen, sondern Faktoren die zu Frie-

dens- und Lösungsfindung beitragen, zu evaluieren und die zentralen Herausforderungen und Ziele des Staatsbildungsprojekts zu identifizieren. Ebenso müssen Wege gesucht werden, die Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft zu fördern. (OECD 2011a:13;46-47) (OECD 2008b:37) (OECD 2011b:23)

Unter Anderem ist die Beurteilung der konkreten Situation so wichtig, weil Fragilität sehr facettenreich ist. Entsprechend dem „Do no Harm“ Ansatzes muss jede Aktion internationaler Akteure auf die konkrete Situation abgestimmt sein, um dem Staat nicht zu schaden. (OECD 2008a:26)

Die Analyse darf kein einmaliges Projekt sein, sondern sollte immer wieder aktualisiert werden, um den Wandel zu erfassen und diesen in die Strategie einzubinden. Nach einer umfangreichen Analyse kann entschieden werden, welche Instrumente bzw. derer Kombinationen, angewendet werden können. Auch praktisch bietet hier die OECD einige Werkzeuge zur Kontextanalyse. (siehe OECD 2011a Seite 76) Wichtig ist, dass das Personal „politisch denkt“, um Zusammenhänge und Hintergründe zu verstehen. Die Analyse und die Planung müssen in enger Interaktion miteinander stehen. (OECD 2008b:37) (OECD 2011a:13; 77-78)

Wenn jede Regierung ihre eigene Analyse ausarbeitet, unterscheiden diese sich meist. Daher sollten Länderanalysen gemeinsam erarbeitet werden um anschließend auf dieser Basis eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Diese Analyse soll dem laufenden Wandel der Geschehnisse und damit den sich ständige verändernden Umständen kontinuierlich angepasst werden. (OECD 2008a:23)

5.2.1. Legitimität und die Staats-Gesellschaftsbeziehung

Besonders wichtig ist eine Analyse der vorherrschenden Staats- Gesellschaftsbeziehungen. Diese bestimmt laut OECD die Widerstandsfähigkeit eines Staates. Internationale Akteure haben meist eine stark westlich orientierte Vorstellung. Diese entspricht dem weberianischen Modell eines Staates, indem Legitimität in erster Linie durch Einhaltung der formellen Ordnung und Erfüllung der Kernfunktionen besteht. Der „ideale Staat“ nach dem weberianischen Modell unterscheidet sich in der Realität jedoch meist stark von dem, wie die Menschen für sich selbst die Legitimität des Staates begründen. Legitimität kann unterschiedliche Ursprünge haben und diese verändern sich über die Zeit. Die weberianische Form eines Staates hat sich in Europa über einen langen Zeitraum entwickelt, sodass der Staat heute als höchste Autorität akzeptiert wird und bindende Entscheidungen für gesamte Bevölkerung treffen kann. Die formellen Institutionen des Westens beziehen ihre Legitimität aus einer langen Geschichte von Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft. Dies kann nicht einfach auf andere Länder transferiert werden. So definiert sich die Legitimität nicht-westlicher Staaten aus deren andersartiger Entwicklung. (OECD 2010a:13;16;)

Es existieren viele Formen nicht-westlicher Staaten. Dennoch lässt sich häufig erkennen, dass westliche Staaten durch einen gewaltlosen Wettbewerb in der Politik und Wirtschaft geprägt sind, wo hingegen in nicht-westlichen Staaten oft Gewalt eingesetzt wird, um wirtschaftliche und politische Interessen durchzusetzen. Dies entspricht einer anderen politischen und sozialen Logik. Nicht-westliche Staaten werden oft durch informelle bzw. ungeschriebene Gesetze bestimmt. Diese beruhen auf persönlichen Beziehungen und Gemeinschaften, die eine Vertrauensbasis zwischen sozialen Akteuren und dem Staat bilden. Die soziale Zugehörigkeit bestimmt den Zugang zu sozialen Gütern und Dienstleistungen, anders als in westlichen Staaten, wo dies auf Grund universeller Rechte der Bürger geschieht. Rechte, sowohl im politischen, wie auch im wirtschaftlichen Sektor, begründen sich nicht durch einen offenen politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb, sondern auf persönlichen Beziehungen. Die Grenze zwischen öffentlichem und privatem Sektor verschwimmt. Folglich ist das Verständnis von Staat und dessen Legitimität anders als in westlichen Staaten. (OECD 2010:17-18)

Nicht-westliche Staaten, großteils Länder des globalen Südens, folgen einer hybriden politischen Ordnung. Sie sind liberale Demokratien, die einer formellen und legalen Ordnung folgen, in denen jedoch eine Koexistenz mit konkurrierenden Formen von sozio-politischer Ordnung mit Ursprung in nichtstaatlichen indigenen sozialen Strukturen besteht. Es ist daher wichtig in der Analyse des Landes und des Konfliktes die Legitimität, die sich nicht allein aus Wahlen begründet, sondern auf Stammesstrukturen, Patronage und traditioneller Legitimität beruht, zu verstehen und in die Projektplanung einzubauen. (OECD 2010a:18)

Die Entstehung eines Staates ist ausschlaggebend für das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und bestimmt das Konfliktpotenzial zwischen der formellen öffentlichen Autorität und traditionellen Formen öffentlicher Autorität. Es ist auch noch ein Unterschied zwischen postkolonialen Staaten, in denen immer parallel ein traditionelles Sozialsystem vorgeherrscht hat, und jenen, in denen Traditionelle- und Clanstrukturen zerstört wurden, da erstere sich im Laufe der Geschichte als resistenter erwiesen haben. (OECD 2010:18)

Traditionelle Formen von Autorität dürfen nicht im Vorhinein als schädlich für die Entwicklung eines rechtsbasierten politischen Systems verstanden werden. Die Herausforderung an die Akteure ist es, ein konstruktives Miteinander zu schaffen. Traditionelle Autoritäten müssen in den Prozess eingebunden werden. Meist mangelt es in der Regierung fragiler Staaten an einer konstruktiven Beziehung zur Zivilgesellschaft. Beim Aufbau dieser können traditionelle Autoritäten, richtig eingebunden, eine Unterstützung darstellen. (OECD 2010a:19)

Um Staatskapazitäten ausbauen zu können, muss die vorherrschende Interaktion zwischen Staat und

Gesellschaft verstanden werden. Wie sich die Legitimität eines Staates durch die Wahrnehmung der Bevölkerung begründet, kann in der frühen Phase des Staatsbildungsprozesses durch Akteure manipuliert werden und den politischen Prozess fördern oder auch hindern. (OECD 2010b:19)

In fragilen Staaten wird der Staat oft nicht als höchste Autorität anerkannt. Kapazität und Legitimität sind voneinander klar abgegrenzt jedoch voneinander abhängig. Kapazität wird durch Legitimität gestärkt, da der Staat dann ohne Zwang Autorität ausüben kann. Dadurch können konkurrierende Interessen besser verwaltet werden und eine Politik implementiert werden, die auf die Bedürfnisse der Bevölkerung reagiert. Wenn die Anerkennung der Legitimität des Staates hoch ist, ist die Bereitschaft der Bevölkerung, sich zu engagieren größer. (OECD 2010b:19-20) (OECD 2011a:37)

In der Analyse von Legitimität muss zwischen Staatslegitimität und der Legitimation von Regierungen und politischen Führern unterschieden werden. Dies erweist sich vor allem in der Praxis oft als schwierig. Es muss erkannt werden, welche Bereiche gestärkt werden sollen und in welchen dies Schaden anrichtet. (OECD 2010b:31-32)

Bei der Frage, ob Stabilität rein durch wirtschaftliches Wachstum oder auch durch politisches Engagement erreicht wurde, ist ausschlaggebend für die Legitimität der Regierung. Hierbei werden internationale Akteure, die Mitglieder der OECD sind, keine neutrale Position einnehmen. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass deren Handlungsmöglichkeiten stark beschränkt sind und diese daher keine großen Einflussmöglichkeiten auf die Form der Legitimität haben. (OECD 2008b:23)

Gesellschaftliche Regelungen müssen erkannt werden, um die Staats- Gesellschaftsbeziehungen zu stärken. (OECD 2010b:22)

Gemeinsamen Überzeugungen, wie Religion und Tradition, sollte ebenso Aufmerksamkeit geschenkt werden. Indem diese sich immer im Wandel befinden kann der Staat in fragilen Situationen Institutionen als Tradition implementieren. Durch die enge Verbindung von Tradition und Legitimation in fragilen Staaten, sollte die Tradition in das System integriert werden. (OECD 2010b:27-28)

Auch im Bereich der internationalen Legitimation haben internationale Akteure Handlungsspielraum, da Geber die internationale Meinung repräsentieren. (OECD 2010b: 28)

In die Analyse eines Staates sollen ebenso dessen informelle, nicht staatliche Serviceanbieter eingebunden werden. (OECD 2008:23)

Die OECD positioniert sich daher mit einer explizit nicht weberianische Staatsauffassung. Wie bereits im Kapitel „Das Ziel- Der widerstandsfähige Staat“ besprochen wurde, soll nicht eine westlich idealtypische Staatsform angestrebt werden, sondern ein „widerstandsfähiger Staat“, der auf Legiti-

mität beruht. Ohne dabei außer Acht zu lassen, dass sich die DAC-Länder den Menschenrechten verschrieben haben und diese möglicherweise vorübergehend in fragilen Situationen vernachlässigt werden, langfristig jedoch umgesetzt werden müssten.

5.2.2. Dienstleistungssektors

Kein Staat besitzt das perfekte Dienstleistungsangebot, doch bestehen in fragilen Staaten besonders große Differenzen in Qualität und Zugang. Meist gibt es große Diskrepanzen zwischen verschiedenen Institutionen, sozialen Gruppen/Schichten und geographischen Regionen. Wenn internationale Geber entscheiden, bei der Reform des Dienstleistungssektors mitzuarbeiten, ist es wichtig die Situation vor Ort ausreichend zu erfassen. Dies bedeutet, dass nicht nur erkannt werden muss, welche Sektoren bereits bedient werden und wie breit der Zugang zu diesen ist, sondern auch, welche Dienstleistungen kontextbezogen besonders nachgefragt sind und wie die Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor sein können. Meist bleibt der ärmsten Bevölkerungsschicht der Zugang zu Dienstleistungen verwehrt. Es muss erkannt werden, wo die Ursachen dafür liegen und wie dieser der Zugang ermöglicht werden kann. (OECD 2008b:28;32)

5.2.3. Erfahrungsaustausch

Erfahrungswerte und Präzedenzfälle, in denen auf Probleme erfolgreich oder auch erfolglos reagiert wurde, sind oft hilfreicher als Richtlinien. Daher wäre es wichtig, dass die Geber sich besser organisieren, um ihre erfolgreichen Erfahrungen in der Praxis zu dokumentieren und mit anderen Akteuren zu teilen. Es sollten vermehrt Gebertreffen statt finden, um Erfahrungen aus der Praxis auszutauschen. (OECD 2008b:39)

5.2.4. Widerstandsfähigkeit und Handlungsmöglichkeiten

Eine Analyse der vorherrschenden Widerstandsfähigkeit des betroffenen Staates ist wichtig, da dies in Handlungsstrategien einfließen muss. Im Falle, dass die Regierungsführung eine adäquate Strategie zur Erfüllung des Gesellschaftsvertrages verfolgt, beziehungsweise Bereitschaft zeigt, mit den Gebern eine gemeinsame Strategie auszuarbeiten, ist es ratsam dies zu tun und diese in Folge lediglich finanziell zu unterstützen. Kommt es zu keiner Kooperation der Geber mit der Regierung, erfolgt eine Schwächung der Legitimität des Staates. (OECD 2008a:8;26)

Wenn Defizite bzw. ein Ungleichgewicht erkenntlich sind, sollte das Engagement auf den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, nachhaltige Entwicklung und Sicherheits- sowie Rechtsstrukturen ausgeweitet werden. Wenn jedoch der Gesellschaftsvertrag kaum oder gar nicht erfüllt wird, soll an Re-

formen, die dem Aufbau des Staates dienen, mitgearbeitet werden und parallel dazu Mechanismen zur Erfüllung menschlicher Bedürfnisse entwickelt werden. In jedem Fall muss darauf geachtet werden, dass die Regierung des Landes möglichst stark in den Prozess eingebunden ist. Es soll versucht werden mit der Regierung Wege zu finden, Reformen vorzunehmen und wenn nicht möglich, die wichtigsten Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu bedienen. (OECD 2008a:8;26)

In fragilen Situationen stehen die Geberländer vor der Entscheidung bei den Reformen der öffentlichen Dienstleistungen mitzuarbeiten oder parallel zum Staat aktiv zu werden. Dabei ist zu bedenken, dass Notfallmaßnahmen, wie humanitäre Aktivitäten, die Unterstützung Indigener oder auch Dienstleistungsprogramme Langzeitziele negativ beeinträchtigen können. Die Reform des Dienstleistungssektors muss als integraler Bestandteil im Staatsbildungsprozess gesehen werden. (OECD 2008b:23)

Im Idealfall finden die Geber einen willigen und leistungsfähigen Staat vor, der Kapazitäten besitzt und bereit ist Verantwortung zu übernehmen. In diesem Fall soll die Nationalregierung direkt unterstützt werden. Aber auch wenn dies nicht der Fall ist und die Kooperation das Risiko birgt Ressourcen zu verschwenden, kann sich der Versuch lohnen, indem man längerfristig den Dienstleistungssektor stärkt. (OECD 2008b:24-25;33)

In manchen Fällen ist der Staat jedoch kein brauchbarer Partner. Wenn die Zentralregierung nicht gewillt ist oder die Kapazitäten nicht besitzt, können auch Lokalregierungen und nichtstaatliche Akteure Kooperationspartner werden. Manchmal kann es auch sein, dass eine größtmögliche Distanzierung vom Staat notwendig ist, um einen breiten Zugang zu Dienstleistungen zu ermöglichen. Doch langfristig können NGOs nicht als Dienstleistungsanbieter verstanden werden, da dies die Regierung aus ihrer Verantwortung enthebt. (OECD 2008b:24-25;33)

Dennoch muss immer darauf geachtet werden, die Regierung durch Bevormundung am falschen Ort nicht zu schwächen. Die politische Dimension von Dienstleistungsinterventionen ist groß und muss von den Gebern mit großer Vorsicht behandelt werden. Grundsätzlich sollte die Regierung immer so eng wie möglich in die Projekte eingebunden werden, um ihre Verantwortung und Legitimität zu erhöhen. (OECD 2008b:30-31)

Langfristig muss immer eine Zusammenarbeit mit der Regierung das Ziel sein. Damit sollte so früh wie möglich begonnen werden, indem man der Regierung eine kleine oder auch nur symbolische Aufgabe überträgt. Wenn auch dies nicht möglich ist, muss versucht werden Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Regierung Bereiche wie Dienstleistung möglichst früh übernehmen kann. (OECD 2008b:33)

5.2.4.1. Sonderfall: Nachkriegssituationen

Nachkriegsstaaten verfügen durch ihre Zerrissenheit und ihren schwachen Zustand über besonders schwierige Voraussetzungen. Die Ressourcen sind knapp und werden größtenteils in das Militär investiert und die Infrastruktur ist meist zerstört. Durch die Abwanderung qualifizierter Personen mangelt es, vor allem im Gesundheitswesen, an Personal. Obwohl ein Krieg destruktiver ist als jede Krise, bietet sein Ende enorme Möglichkeiten für einen Wandel, meist viel besser, als in anderen fragilen Staaten. In Nachkriegsstaaten sollte das Engagement dreidimensional sein. Politische Prozesse, die den Staat legitimieren, müssen gefunden und angekurbelt werden, Rahmenbedingungen für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit, müssen geschaffen werden. Friedensverträge in ihrer heutigen Form sind eine Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages. Im Übergang von Krieg zu Frieden öffnet sich ein Zeitfenster, das große Chancen für Reformen und Wiederaufbau birgt. Bereits an diesem Punkt können die Vereinten Nationen mit ihrer New Mediation Support Unit und dem Department for Political Affairs einen großen Beitrag leisten, indem sie, für Staatsbildung geeignete, Friedensverträge verfassen. Rechtsstaatlichkeit kann mit Hilfe der UNDP und der Weltbank aufgebaut und durch neue Wirtschaftsabkommen und Regulatoren begründet werden. Dies kann ebenso eine gemeinsame Geberstrategie fördern. In Nachkriegsstaaten soll daher, wie bereits erwähnt, darauf geachtet werden, dass die politischen Prozesse zur Legitimierung der Regierung beitragen. Rahmenbedingungen für Rechtsstaatlichkeit müssen geschaffen und für Sicherheit neu gesetzt werden. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Vereinbarungen, die direkt nach Beisetzung des bewaffneten Konfliktes getroffen werden, kurzfristig notwendig sind, doch langfristig überarbeitet werden müssen. Es muss bereits im Friedensabkommen eine zweite Verhandlungsphase eingeplant werden, in der die Voraussetzungen für den Staatsbildungsprozess erstellt werden. (OECD 2008a:12; 28-30) (OECD 2008b:20-21)

5.2.5. Umsetzung

Die OECD kam zu dem Schluss, dass die Sinnhaftigkeit konkreter Analysen von den Akteuren bereits erkannt wurde, doch werden diese nicht immer ausreichend verwendet und noch weniger mit anderen Entwicklungspartnern geteilt. Den Akteuren mangelt es oft an Zeit, das Projekt angemessen an den Kontext anzupassen. Ebenso ist oft die Präsenz vor Ort ist zu gering und die Kapazitäten zu beschränkt. Lokales Wissen wird nur bedingt eingebunden. Die Folge ist ein zu geringes Verständnis den subnationalen Kontextes. Nur durch langfristige Präsenz im betroffenen Land kann das Verständnis der lokalen und politischen Dynamiken ausreichend erlangt werden. Wenn das Personal jedoch häufig wechselt, ist dies gleichzeitig eine Abwanderung von Wissen. (OECD 2011b:23)

Die unflexible Beschaffenheit der Projekte verhindert oft, auf den lokalen Kontext einzugehen. Wenn Analysen bestehen, können diese somit nicht ausreichend in das Projekt implementiert werden. Auch der mangelnde Austausch der Analysen zwischen den Entwicklungspartnern vermindert die Effektivität des Engagements. (OECD 2011b:23)

5.3. Langfristiges Engagement

Die Wahl des Ansatzes ist ein Balanceakt. Kurzzeitig muss schnell auf dringende Bedürfnisse der Bevölkerung eingegangen werden. Langfristig ist das Ziel, die staatlichen Institutionen für nachhaltige Entwicklung zu stärken. Doch nachdem der Staatsbildungsprozess nicht linear verläuft müssen immer wieder Prioritäten gesetzt werden und zwischen langfristig und kurzfristig angelegten Aktionen abgewogen und ein Gleichgewicht erzeugt werden. Es muss immer wieder entschieden werden, ob der Aufbau der Staatsfunktionen unterstützt werden soll oder auf dringende Bedürfnisse der Bevölkerung eingegangen werden muss. Akteure müssen flexibel genug sein, um auf Veränderungen in den Umständen einzugehen und zur gleichen Zeit Kapazitätenentwicklung betreiben. Bei der Planung kurzzeitiger Interventionen sollte auch schon der Blick auf Langzeitziele gerichtet sein. Projekte die nur 2-3 Jahre geplant sind versprechen wenig Einfluss auf Langzeitziele zu nehmen. Kleinprojekte sollten durch gute Koordination vermieden werden. Es ist wichtig, die Unterstützung berechenbar zu halten um negative Auswirkungen zu vermeiden. (OECD 2011b:41) (OECD 2008b:40) (OECD 2011a:14;60;87)

5.3.1. Kurzzeitige Fonds und langfristige Ziele

Langfristig angelegte Strategien haben immer wieder das Problem kurzzeitiger Fonds. Dies könnte behoben werden, indem ministerienübergreifend Beschlüsse gefasst werden oder aber auch durch Mittelzentralisierung. Zweiteres erfordert jedoch viel Vertrauen zwischen den Gebern. Bemühungen in diese Richtung sind bereits vorhanden. Hierfür sieht die OECD die Weltbank und die UN für geeignet, da diese bereits Expertisen besitzen und die Kapazitäten haben, ausgebildete und erfahrene Teams zu erstellen. (OECD 2008a:49)

Tendenziell investieren Entwicklungspartner direkt nach einem Konflikt sehr viel Kapital und Kapazitäten, die dann abflachen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass Investitionen 2-4 Jahre nach einem Konflikt zur Erfüllung von Langzeitzielen am effektivsten sind. In der Praxis gehen die Investitionen in dieser Zeit meist zurück. (OECD 2011a:86)

5.3.2. Reaktionsmechanismen

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass es in manchen Ländern bereits Mechanismen gibt, die es ermöglichen schnell auf einen Wandel der Umstände zu reagieren. Diese beziehen sich meist auf humanitäre- und Umweltkatastrophen. Doch auch bei Finanz- und Ernährungskrisen konnten derartige Mechanismen entwickelt werden. Dennoch wäre es wünschenswert, die Beziehung zwischen humanitären- und Entwicklungszielen flexibler zu gestalten. Hierbei muss im Auge behalten werden, dass langanhaltenden humanitäre Hilfe ein Hindernis in der Entwicklungszusammenarbeit darstellt und den Staatsbildungsprozess erschweren kann. (OECD 2011b:41)

5.3.3. Berechenbarkeit von Finanzierungen

Es ist notwendig Finanzierungen für das betroffene Land vorhersehbar zu gestalten. Noch immer werden kaum Vereinbarungen getroffen, die den Zeitraum von drei Jahren überschreiten. Dies macht die Unterstützung lückenhaft und unberechenbar. Mit einer derart kurzen Planung ist es den betroffenen Staaten kaum möglich, Langzeitziele zu verfolgen. Dies kann zur Folge haben, dass die Länder sich von einer Kooperation mit DAC Ländern zurück ziehen und mit anderen Partnerländern zusammen arbeiten, wodurch die OECD Länder an Einfluss verlieren. Zukünftig sollte mehr darauf geachtet werden, den Übergang von humanitärer zu Entwicklungszusammenarbeit rechtzeitig zu planen und die Finanzierung von Langzeitzielen für die betroffenen Länder absehbar zu gestalten. (OECD 2011b:42)

5.4. Ausgrenzung und Diskriminierung

Diskriminierung von Minderheiten, real oder wahrgenommen, erhöht das Konfliktpotential in einer Gesellschaft enorm. Inklusion, Partizipation und Verantwortung ist vor allem in Krisenzeiten wichtig, da dadurch der politische Prozess eher auf Änderungen und Wünsche reagieren kann und die Bürger mehr auf den Staat vertrauen können. Wenn die Institutionen, die politische Partizipation regeln, schwach sind, ist die Gefahr, dass bewaffnete Konflikte ausbrechen, massiv erhöht. Es ist wichtig, dass sich die Entwicklungspartner für Gendergleichheit, soziale Inklusion und Menschenrechte einsetzen. Dennoch kann, solange Rahmenbedingungen wie Rechtsstaatlichkeit, unparteiische Gerichte, gewählte Gremien und unabhängiger Journalismus nicht bestehen, große politische Beteiligung auch zur Gefahr für Staaten werden. (OECD 2008a:21) (OECD 2011b:33)

5.4.1. Integration

Integration von Randgruppen erhöht die Effektivität und Nachhaltigkeit der Intervention und stärkt

das Vertrauen in Sicherheitsinstitutionen. Durch die Neuausrichtung im Staatsbildungsprozess eröffnet sich die Chance soziale Exklusion und Ungleichheit zu reduzieren. Auch wenn in der Realität oft Kompromisse notwendig sind, um die Aktionen kulturell anzupassen und auf traditionelle Autoritäten einzugehen, ist es wichtig besonderes Augenmerk auf Gender und soziale Exklusion zu richten, da Gleichberechtigung stärkend auf Staaten wirkt. Vor allem schwache Gruppen, wie Frauen und Kinder, haben einen geringeren Zugang zu Dienstleistungen, worauf in der Entwicklungszusammenarbeit besonders eingegangen werden muss. Ebenso muss bei der Wahl nichtstaatlicher Partner darauf geachtet werden, dass dies nicht zu Ausgrenzung von gewissen Gruppen führt oder sich als widersprüchlich zu den Menschenrechten erweist. (OECD 2011a:34;52;62)

5.4.2. „Local ownership“ vs. Westliche Werte

Der informelle Aspekt der Rechtsreformen bringt die Akteure immer wieder in einen Interessenkonflikt. Tief in der Gesellschaft verankerte Exklusions- und Diskriminierungsmechanismen erfüllen einen politischen Zweck. Es treten immer wieder Spannungen zwischen „local ownership“ und den westlichen Werten beziehungsweise Interessen der Akteure auf. Manchmal müssen dann „universelle“ Wertvorstellungen und Normen zurück gestellt werden. Demokratie muss zu einem langfristigen Ziel gemacht werden, an dessen Ende der Rechtsstaat im Einklang mit den Menschenrechten stehen sollte. Aber auch in solchen Fällen muss unbedingt darauf geachtet werden, dass besonders auf Ungleichheiten in der Gesellschaft eingegangen wird, um diese nicht zu fördern oder zu festigen. Die Akteure sind gefordert kontextspezifisch ihre Grenzen zu erkennen, Ziele und realistische Fristen zu setzen. Im Rahmen der Friedenssicherung und Staatsbildung sollen Möglichkeiten erkannt werden, die zur Stärkung dieser Gruppen beitragen können. (OECD 2011a:50;70)

5.4.3. Frauen

Für die Gesundheit und die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Frauen ist der Zugang zu Dienstleistungen besonders wichtig. Auch in Konfliktlösungsprozessen spielen diese eine wichtige Rolle. Sie haben Potential durch Organisationen zu Stabilität beizutragen und sozialen Zusammenhalt zu fördern. Bisher kamen diese in Staatsbildungs- und Friedenssicherungsmissionen zu kurz, weshalb es wichtig ist diesen eine besondere Aufmerksamkeit in den Projekten zu schenken und sie durch Finanzierung, Ausbildung und Einbindung zu integrieren. Das kann zum Beispiel durch „Gendermainstreaming“ in die Strategien eingeplant werden. Eine Möglichkeit der Unterstützung ist die Ausbildung und Arbeitsbeschaffung für Frauen und junge Menschen. (OECD 2008b:32;57) (OECD 2011a:72)

5.4.4. Handlungsmöglichkeiten

Das Prinzip der Nichtdiskriminierung wird bereits in der internationalen Kooperation sehr ernst genommen. Entwicklungspartner stehen heute für Antidiskriminierung in allen Bereichen und besitzen Mechanismen die benachteiligten Gruppen zu erkennen und in Programme einzubinden. Die tiefe Verankerung in der Gesellschaft erschwert allerdings die Umsetzung. Internationale Akteure können als Mediatoren auftreten, sofern diese ein großes Verständnis des Kontextes und der Dynamiken von Genderungleichheit und Unterdrückungsmechanismen besitzen. Sie können einen großen Beitrag zur Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages leisten. Es besteht noch weiteres Verbesserungspotential. Behinderten Menschen und arbeitslosen Jugendlichen sollte mehr Beachtung geschenkt werden. Es ist bekannt, dass Jugendarbeitslosigkeit ein bedeutender Faktor für Fragilität ist. Auf Projektebene ist Antidiskriminierung bereits erfolgreich implementiert, doch sollte sich dies auf den politischen Prozess ausweiten. Ziel ist es, Antidiskriminierung in der Verfassung zu verankern. Anstatt gewissen Gruppen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, sollte der Gleichheitsgrundsatz hoch gehalten werden. Dies kann durch Beschäftigung mit den Menschenrechten, der Jugendarbeitslosigkeit und physisch- wie auch psychisch beeinträchtigte Menschen, umgesetzt werden. Eine umfassende demokratische Datenerhebung wäre ebenso wünschenswert. (OECD 2008a:26-27) (OECD 2011b:33)

5.4.5. Partizipation

Bei Interventionen im Dienstleistungsbereich wurde in der Vergangenheit die Partizipation der Gemeinschaft oft unterdrückt. Indem Geber die Mitsprache der Bevölkerung fördern, wird dieser die Chance geboten, zu der Einführung von Dienstleistungen beizutragen und in Folge die Beziehung zwischen Zivilbevölkerung und Politik zu stärken. (OECD 2008b:31)

5.5. „Do no Harm“ - Die Grenzen internationaler Akteure

Wenn internationale Akteure sich in einem Staatsbildungsprozess engagieren, muss besonders darauf geachtet werden, dass dies keine negativen Folgen hat. Das erfordert ein umfassendes Verständnis des Kontextes, der Machtverhältnisse und der Anreizstrukturen, die im Land vorherrschen und Einfluss auf staatliche und nicht-staatliche Akteure nehmen. Ein besonderes Feingefühl der Entwicklungspartner ist hier gefragt. Schaden zu vermeiden bedeutet oft auch, Handlungen zu unterlassen, die Folgeschäden hervorrufen könnten. Interventionen müssen auf einer starken Analyse des Konfliktes aufbauen, um nicht redundant zu wirken. Auf Fehler der Regierung muss adäquat reagiert werden, möglicherweise sogar mit Beendigung des Projektes. (OECD 2011a:51) (OECD

5.5.1. Autoritäre Regime und Legitimität

Die Legitimität einer Regierung ist, wie bereits besprochen, besonders wichtig für einen widerstandsfähigen Staat. Im Falle von autoritären und semiautoritären Regimen muss darauf geachtet werden, dass das internationale Engagement ebenso besteht, sich jedoch auf Institutionen beschränkt, die nicht die Legitimation der Regierung fördern. Oberstes Ziel muss immer sein, die Grundbedürfnisse der Gesellschaft zu stillen, auch wenn dies über substaatliche Akteure geschieht. (OECD 2008a:30-31)

5.5.2. Steuern und Kapazitäten

Grundlage einer funktionierenden Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sind Steuern. Diese werden vom Staat eingenommen um die Erwartungen der Bevölkerung zu erfüllen, wodurch Steuern zu einem Grundelement des Gesellschaftsvertrages werden. Ein Staat, der zwar Steuern einnimmt, jedoch seine Aufgaben nicht erfüllt, verliert seine Legitimität. Daher müssen Internationale Akteure vor allem darauf achten, dass sie durch ihre finanzielle Unterstützung das Verhältnis von Steuern und den dafür erwarteten Leistungen nicht aus dem Gleichgewicht bringen. Dies bezieht sich nicht nur auf finanzielle Unterstützung, sondern ebenso auf das zur Verfügung stellen von Dienstleistungen, die später nicht allein durch Steuern getragen werden können. Im Zuge des Staatsbildungsprozesses muss die Erhöhung von Steuern über die Zeit eingeplant werden. (OECD 2008a:43-44)

5.5.3. Eliten und traditionelle Autoritäten

Die Länder des globalen Südens sind dadurch geprägt, dass die formelle legale Demokratie mit anderen sozialen Ordnungen ko-existieren. Diese haben ihren Ursprung in traditionellen vorstaatlichen Sozialstrukturen und beruhen auf sozialen Beziehungen. In ehemaligen Kolonialstaaten ist es darauf zurück zu führen, dass die offizielle Regierung in der Bevölkerung keine Legitimität besaß und daher immer die prekolonialen traditionellen Sozialsystemen parallel weiter existierten. Staaten, in denen sich diese Sozialstrukturen erhalten konnten, sind weitaus resistenter als jene, in denen traditionelle und Clanstrukturen zerstört wurden. Die Gefahr solcher hybriden Systeme ist, dass Rivalität zwischen formellen Regierungsoberhäuptern und traditionellen Führern entstehen können. Im Idealfall ist das Regierungsoberhaupt sowohl demokratisch wie auch traditionell legitimiert. Nichtstaatliche Führer dürfen in ihrem Einflussbereich nicht unterschätzt werden. Es hat sich ge-

zeigt, dass diese so mächtig sein können, dass sie den Konflikt dauerhaft aufrecht erhalten können und im schlimmsten Fall zum totalen Zusammenbruch des Staates führen können. Dennoch sind duale Systeme nicht immer schädlich für den Staat. Diese müssen nur effektiv in den Staatsbildungsprozess eingebunden werden um in Folge die Regierung dadurch zu legitimieren und das Konfliktpotential zu senken. Dazu gehört auch, dass der meist vorherrschende Rechtspluralismus in das System eingebettet werden muss. Es wäre daher ein großer Fehler die Rolle von nichtstaatlichen- und vor allem traditionellen Sozialstrukturen, in der Verhandlung des Gesellschaftsvertrages, zu übergehen. (OECD 2010b:18-19) (OECD 2011a:24-25;33)

Traditionelle Autoritäten und Eliten können oft einen wichtigen Beitrag als Vermittler zwischen Gemeinschaft und Lokalregierung darstellen. Sie sind nicht grundsätzlich eine Gefährdung des rechtsbasierenden politischen Staates. Es liegt an den Akteuren eine konstruktive Zusammenarbeit zu ermöglichen. So sollen traditionelle Autoritäten in den Staatsbildungsprozess eingebunden werden, wodurch eine konstruktive Beziehung zur Zivilgesellschaft aufgebaut werden kann. Natürlich birgt die Einbindung dieser auch Gefahren. So können artifizielle Gemeinschaften von Begünstigten entstehen oder Korruption dadurch gefördert werden. Akteure müssen ihre nichtstaatlichen Partner mit besonderer Vorsicht wählen. (OECD 2008b:36) (OECD 2010a:19)

Reformen und Interventionen müssen immer auf den lokalen Kontext, Normen und Werte abgestimmt werden, um auch die Erwartungen der Bürger zu erfüllen. Wenn die Neuerungen sich zu weit von den Vorstellungen der Bürger entfernen oder der Zugang zu diesen nicht möglich ist, werden sie von der Bevölkerung nicht anerkannt. Jede Form externer Unterstützung muss in der lokalen Realität begründet sein, die von multiplen konkurrierenden Regeln und Werten geprägt ist. (OECD 2011a:69-70) Die Erfahrung hat gezeigt, dass „Top Down“ Modelle bei Staatsbildungsprozessen scheitern, wenn diese mit der Wahrnehmung der öffentlichen Autorität in der Bevölkerung nicht übereinstimmen. Mittlerweile haben sich „grounded legitimacy“ Konzepte: „a way of incorporating traditional authorities and practices within the formal state in order to provide belief systems within which to enhance the capacity and effectiveness of new forms of statehood“ durchgesetzt. (OECD 2011a:38) Es wird versucht kommunale-, gewohnheits- und indigene Institutionen mit den importierten westlichen Institutionen verschmelzen zu lassen. (OECD 2011a:38)

5.5.4. Erwartungen und deren Erfüllung

Die sozialen Erwartungen in fragilen Staaten sind meist sehr heterogen und polarisiert. Internationale Akteure müssen darauf achten, keine Versprechen zu machen, die nicht eingehalten werden können. Dies würde zu einer hohen Erwartungshaltung in der Bevölkerung führen, die nicht erfüllt

wird. Die Folge wäre eine Störung des politischen Prozesses und die Schwächung der Staatslegitimität. Als Hauptanbieter der Rahmenbedingungen von Dienstleistungen sollte immer der Staat auftreten. Wenn er diese nicht selbst zur Verfügung stellt kann er als Koordinator agieren. (OECD 2011a:36;73-74)

5.5.5. „Vergoldete Dienstleistungen“

Im Ausbau der Dienstleistungen muss bereits früh auf die langfristigen Kosten geachtet werden. Sogenannte „vergoldete Dienstleistungen“, die mit viel Kapital ausgebaut werden, deren Finanzierung jedoch nicht langfristig geplant bzw. gesichert ist, müssen weitestgehend vermieden werden. Finanzielle Nachhaltigkeit ist notwendig um zum Ausbau des Dienstleistungsbereiches beizutragen. Es muss auch bereits früh die spätere Übernahme und Finanzierbarkeit durch die Regierung eingeplant werden. Durch gut durchdachte Unterstützung des Dienstleistungsbereichs kann erfolgreich zu Demokratie und administrativer Verantwortung beigetragen werden. (OECD 2008b:37)

5.5.6. Ausgrenzung

In der Entwicklungszusammenarbeit sollten unbeabsichtigte Ausschlüsse bei der Ressourcenvergabe unbedingt bedacht und vermieden werden. Unausgewogene Vergabe von Hilfsleistungen zwischen Ländern, Provinzen und sozialen Gruppen marginalisiert die Benachteiligten und kann in Folge zum Wiederaufflammen von Konflikten führen. Sie schüren Zorn und Feindseligkeit zwischen Gruppen, was sowohl der Friedenssicherung wie auch dem Staatsbildungsprozess schadet. Ungleiche Verteilungen müssen erkannt und deren Risiken bedacht werden, um in Folge Strategien dagegen zu entwickeln. Um einen Überblick über die Verteilung von Hilfsmitteln zu bewahren müssen die Akteure vermehrt an Entwicklungspartnerinformationen arbeiten. Eine geographische Darstellung der Vergabe von Hilfsmitteln wäre ein großer Fortschritt. Der Dialog zwischen Regierung und Entwicklungspartner sollte ausgebaut werden, um gemeinsam Wege zu finden, schwache Regionen zu stärken. Der Dezentralisierungsprozess muss durch verbindliche Zusagen und Informationen zur Hilfsmittelvergabe ausgebaut werden, um eine ausgewogene geographische Hilfsmittelverteilung zu organisieren. (OECD 2011b:43)

5.5.7. Ausbaumöglichkeiten

Auch wenn Akteure in der Vergangenheit bereits erkannt haben, dass internationale Interventionen oft den Staat und dessen Legitimität geschwächt haben, so muss zukünftig der Schadensprävention noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. In einer Untersuchung der OECD erkannte man,

dass in vielen Fällen die Arbeit internationaler Akteure Spannungen verschärft hat und das Machtgleichgewicht gestört wurde. Daher müssen Systematische Risikoauswirkungsanalysen verstärkt erstellt werden. Feedback muss stärker gewichtet werden. Eine schwache kontextuelle Analyse kann die Projekte zum Scheitern bringen. Evaluierungsmechanismen, um Erfolge und zu erheben, existieren, doch müssen diese mehr in die Projektplanung eingebaut werden. Durch Erfahrungsaustausch zwischen dem Personal könnten vermehrt erfolgsversprechende Praktiken eingesetzt werden. Probleme mit der Regierung vor Ort sollten durch Dialoge und mit Empathie beseitigt werden. Kürzungen der Unterstützung haben sich nicht als nützlich erwiesen. Lokale Anbieter sollten vermehrt in Anspruch genommen werden. (OECD 2011b:24-25)

5.6. Weitere Handlungsmöglichkeiten internationaler Akteure

2008 konzentrierte sich die internationale Intervention auf Unterstützung von Elitenbündnissen, von Verfassungsprozessen, Konfliktlösungskapazitäten, Prozesse auf lokaler Ebene sowie Mediation in Krisenzeiten und Wandel. Politische Prozesse können, wie bereits erwähnt, nicht direkt beeinflusst, doch durch technische Unterstützung verändert werden. In der Arbeit wurden bereits einige Bereiche, in denen internationale Akteure aktiv werden können, besprochen. In diesem Kapitel wird nun noch auf weitere Handlungsoptionen, die sich aus fragilen Situationen für internationale Akteure ergeben, eingegangen. (OECD 2008a:35)

5.6.1. Prävention

Internationale Akteure sollten in fragilen Staaten stärkeres präventives Engagement zeigen, um Konflikte und Krisen zu reduzieren. Dies kann jedoch mit der Souveränität eines Landes kollidieren. Die internationale Gemeinschaft muss sich der Frage stellen, welche Vereinbarungen bereits vor Ausbruch eines Konfliktes getroffen werden können, um präventiv Einsatzmöglichkeiten zu schaffen. Dies können beispielsweise Abkommen zu Mediation im Falle von Minderheitendiskriminierung sein. Hierbei ist es wichtig diplomatische und politische Mechanismen anzuwenden um auch in autoritären und semiautoritären Regimen Fuß zu fassen. Frühwarnsysteme bestehen in manchen Ländern bereits, doch mangelt es an Antwortmodalitäten um auf die erkannten Gefahren zu reagieren. Auch hier stehen gemeinsame Risikoanalysen der verschiedenen Entwicklungspartner noch aus. Bemühungen sollten besser koordiniert werden, wodurch auch der Einbau von Frühwarnsystemen in das Länderrahmenprogramm vereinfacht werden würde. So könnte eine umfassende Länderanalyse Basis eines jeden Programmes werden, um in Folge lokale Kapazitäten effektiv zu stärken. (OECD 2008a:26-27) (OECD 2011b:29-30)

5.6.2. Demokratisierung

Externer und interner Demokratisierungsdruck führt zu hybriden Regimen, die sehr wohl demokratische Charakteristika aufweisen, jedoch am Ende keine vollwertigen liberalen Demokratien sind. Auch wenn viele Staaten, die sich momentan in dieser Grauzone befinden stabil sind, fand man heraus, dass partielle Demokratien die fragilsten Regierungstypen sind. (OECD:2008a:21)

5.6.3. Globalisierung, Korruption und organisiertes Verbrechen

In fragilen Staaten stehen Korruption und organisiertes Verbrechen auf der Tagesordnung. Dies schürt das Misstrauen der Bürger und schwächt in Folge die Staatslegitimation. Mit höherer Wahrnehmung von Korruption wächst der Wunsch nach Reformen. Wenn diesen Forderungen nicht nachgekommen wird, sinkt die Legitimation des Staates erneut. Internationale Akteure können daher im Land Informationskampagnen unterstützen und Regierungstransparenz fördern. Bürger können in ihrer Position gestärkt (empowered) werden, Missstände aufgedeckt und mitgeteilt werden um die Legitimation des Staates wieder zu steigern. (OECD 2008b:43)

Durch die Globalisierung wurde der illegale Handel vereinfacht. Eliten sind kaum noch von Steuereinnahmen abhängig, wodurch sie auch nicht mehr auf den Staats-Gesellschaftsvertrag angewiesen sind. Die Institutionen zur Eintreibung von Steuern sind ineffizient und Ressourcen werden ausgebeutet. Geld ins Ausland zu überweisen ist durch das heutige Finanzsystem einfach. Der Markt für Militär und Söldner macht es einfach, Sicherheit zu privatisieren. Die OECD Mitglieder sollten darauf achten, mehr innenpolitischen und globalen Druck auszuüben, sodass die Eliten gezwungen werden mehr Verantwortung für die Gesellschaft zu übernehmen. Der Zivilbevölkerung kann eine Stimme gegeben werden, um sich der Ausbeutung entgegen zu setzen. (OECD 2011a:26;70-71)

Die Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerflucht, Korruption und Terrorismusfinanzierung ermöglicht es neue internationale Rahmenbedingungen zu schaffen, wodurch die betroffenen Staaten gestärkt werden. Die Bemühungen sind bereits groß, doch zu wenig koordiniert. So sollte die internationale und nationale Strafverfolgung verstärkt in das rechtliche Umfeld eingebaut werden. Die internationale Gemeinschaft kann Vermögen einfrieren und beschlagnahmen, um gegen kriminelle Netzwerke zu wirken. (OECD 2008a:42-43) (OECD 2011a:13)

Es darf hierbei nicht vergessen werden, dass Patronage auch zur politischen Regelung beitragen kann, wodurch die Akteure angehalten sind, verschiedene Formen von Korruption zu erkennen und Kompromisse zwischen Korruption und Stabilität zu finden. Es sollte hierbei jedoch darauf geachtet werden, keine neuen Formen von Korruption zu fördern oder patrimoniale Netzwerke unverhältnis-

mäßig zu stärken. (OECD 2011a:66)

5.6.4. Bildungswesen

Bildung und Fragilität stehen in enger Beziehung zueinander, da Bildung die Wurzel der Fragilität angreift. Durch Aufklärung können Kinder davor geschützt werden, als Kombattanten oder für Kinderarbeit rekrutiert zu werden, was sich auf die gesamte Gesellschaft auswirkt. (OECD 2008b:21)

5.6.5. Länderbüros

Es ist notwendig mehr Verantwortung im Feld zu zeigen. Länderbüros müssen ausgebaut, oder im besten Fall zu Gemeinschaftsbüros der unterschiedlichen Entwicklungspartner gemacht werden. Dennoch sollten die Akteure „development partner branding“ weitestgehend reduzieren und in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit zurücktreten. (OECD 2011a:14)

5.6.6. Wahrnehmung der eigenen Möglichkeiten

Der Handlungsspielraum internationaler Akteure im Staatsbildungsprozess ist stark beschränkt. Es ist wichtig, dass diese die Grenzen ihres Engagements klar erkennen. Dies muss bereits in der Projektplanung bedacht werden, um Frustration, Stagnation und Fehler zu vermeiden. (OECD 2011a:47-48)

5.6.7. Dialograum

Internationale Akteure haben die Möglichkeit einen Dialograum zu schaffen, der eine große Partizipation fördert. Dies kann die Grundlage für lokale Akteursbündnisse schaffen und zu einer Konsensbildung beitragen. Auch benachteiligte Gruppen können so mehr eingebunden werden. Frauen, Kinder und ethnische Minderheiten bekommen dadurch die Möglichkeit an den Verhandlungen des Gesellschaftsvertrages teilzuhaben und wahrgenommen zu werden. Als Instrumente erweisen sich „networking“ zur Herstellung persönlicher Kontakte und „round tables“ für die Kommunikation zwischen internationalen Organisationen und unterschiedlichen Interessensgruppen als geeignet. (OECD 2011a:47)

5.6.8. Information

Die Entwicklungspartner haben die Möglichkeit die Bevölkerung zu informieren um Debatten zu fördern, indem Informationen in die lokale Sprache übersetzt werden. Durch Aufklärung entsteht eine effektive Kommunikation, die Transparenz und Verantwortung fördert. (OECD 2011a:65-66)

5.6.9. Sicherheit

Sicherheit schafft Vertrauen in den Staat und stärkt somit seine Legitimität. In Fragile Staaten besitzt die Regierung meist nicht das Gewaltmonopol über das gesamte Territorium. Oft wird das marode Sicherheitssystem als Bedrohung angesehen. Wenn, wie so oft, das Militär nur auf dem Papier existiert, die Regionen jedoch von lokaler Miliz beherrscht werden, ist es notwendig diese durch externe Kräfte zu ersetzen, da die Ausbildung und Stärkung des Militärs Zeit benötigt, jedoch das Vertrauen der Bevölkerung in den Sicherheitsapparat aufgebaut werden muss. Hier können internationale Akteure beim Wiederaufbau des Sicherheitsapparates, bei Reformen des Gehaltssystems sowie der Eliminierung von „Soldaten auf dem Papier“ mithelfen. Die Schaffung stabiler Institutionen im Sicherheitsbereich hat hohe Priorität. Wenn der Sicherheitsapparat vernachlässigt wird, kann dies zu Unsicherheit und bewaffneten Konflikten führen. Das Ziel ist jedoch durch Transparenz das Vertrauen der Bevölkerung in den Sicherheitsapparat aufzubauen. (OECD 2011a:67-69)

5.7. Reflexion

Aus den Papers der OECD geht hervor, dass diese sich selbst eine Meinungsbildende Aufgabe zuschreibt. Die ausführlichen Darstellungen schwieriger Situationen und die damit verbundenen Ratschläge, wie darauf reagiert werden soll bzw. kann, lässt darauf schließen, dass die OECD sich als relevanter „Think-Tank“ versteht.

Die beiden „Do no Harm“ Berichte der OECD waren eine Analyse der Fortschritte in der Umsetzung ihrer Handlungsanweisungen zu fragilen Staaten. anhand ausgewählter Länder wurde gearbeitet, in welchen Bereichen Fortschritte stattgefunden haben und wo noch Aufholbedarf besteht. Durch diese ausführliche Analyse der Veränderungen anhand der Vorgaben der OECD, daher der oben dargestellten Papers, kann darauf geschlossen werden, dass die OECD ihren eigenen Publikationen große Bedeutung für die DAC Mitglieder in der Entwicklungszusammenarbeit zuschreibt. Die globale Struktur der Handlungsanweisungen würde das Hintanstellen nationaler Interessen im Sinne einer internationalen Zusammenarbeit bedingen.

Des weiteren ist erkennbar, dass die OECD in allen Bereichen eine bessere Kooperation und Abstimmung zwischen den Gebern fordert. Somit soll die Arbeit der OECD, die einen hypernationalen theoretischen Leitfaden zu den Aktivitäten ihrer Mitglieder in fragilen Situationen liefert, auch in der Umsetzung über den spezifischen Interessen der einzelnen Nationen stehen. Dies scheint ein Kernanliegen der Arbeit der OECD zu fragilen Situationen zu sein.

6. Die Umsetzung im Feld

6.1. Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Nachdem alle drei Interviewpartner einen starken Österreich-Bezug aufweisen, werden in diesem Kapitel kurz, für das Verständnis der weiteren Arbeit, relevante Bereiche der österreichische Entwicklungszusammenarbeit, vorgestellt.

6.1.1. Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) ist für die strategische Ausrichtung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zuständig, daher ist die OEZA teil des österreichischen Außenministeriums. Es steht in direktem Dialog mit den Partnerländern und ist in den zuständigen Gremien der UN, EU und OECD eingebunden, wodurch es einen Platz in der internationalen Geber-Koordination hat. Ebenso ist es auch innerhalb Österreichs für die Koordination zuständig. Hierzu wurde die Sektion VII ins Leben gerufen, die neben Entwicklungspolitik auch konkrete Entwicklungszusammenarbeit auf multilateraler Ebene umsetzt. (<http://www.entwicklung.at>)

6.1.2. Die Austrian Development Agency

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) hat die Agentur „Austrian Development Agency (ADA)“ zur Planung, Finanzierung und Begleitung von Entwicklungsprogrammen gegründet. Grundlage der ADA ist ein Dreijahresprogramm, das vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) erstellt wird und den Rahmen für die OEZA vorgibt. Die ADA setzt in erster Linie Projekte und Programme gemeinsam mit NGOs, Partnerregierungen, regionalen Organisationen, Universitäten, Instituten und Unternehmen in den Schwerpunktländern um. Diese sind Burkina Faso, Uganda, Moldau, Mosambik, Bhutan, die palästinensischen Gebiete, Albanien, der Kosovo, Armenien und Georgien. Dazu kommen die Programme in den Regionen Westafrika, südliches Afrika, Schwarzmeerregion und Karibik. Die Finanzierung von NGOs ist auch noch in Südafrika, Guatemala, El Salvador, Kap Verde, Senegal, Äthiopien, Simbabwe, Namibia und Tansania möglich. (<http://www.entwicklung.at>)

6.1.3. Das Dreijahresprogramm

Das BmeiA erstellt alle drei Jahre in Kooperation mit den Partnerländern und der ADA ein „Drei-

jahresprogramm“ indem die strategischen Vorgaben für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit festgelegt werden. Der letzte Dreijahresplan erschien für den Zeitraum 2010-2012 und hatte mit den Budgetkürzungen zu kämpfen. Aus diesem Grund wurde besonderer Wert auf eine kohärente Nutzung der Mittel gelegt. (Dreijahresplan 2010-2012:8) (<http://www.entwicklung.at>)

Im Zuge der Erstellung des interministeriellen „Leitfaden Sicherheit und Entwicklung“ wurde auch im letzten Dreijahresplan ein eigenes Kapitel dem Thema „Friede und Sicherheit“ gewidmet. Friede und Sicherheit gilt nun als wesentliche Zielsetzung internationaler Zusammenarbeit. Hier wird vor allem auf fragile Staaten und Situationen hingewiesen, da diese nicht nur als globale sondern auch als direkte Bedrohung Österreichs wahrgenommen werden. Es wird eine direkte Verbindung zu den strategischen Vorgaben des „International Network on Conflict and Fragility“ (INCAF) der OECD gezogen. Österreich soll Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen geben, um damit Legitimität zu fördern. Ebenso will sich Österreich entsprechend der 2009 verabschiedeten „VN Sicherheitsresolution 1894“, die zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten verabschiedet wurde, im Bereich Training und Ausbildung, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheitssektorreformen und im Dialog von Friedensprozessen engagieren. (Dreijahresprogramm 2010-2012:24)

Im nächsten Dreijahresplan hat Dr. Werther-Pietsch bereits angemerkt, das BMeiA wird auf die Bereiche Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Fragilität und menschliche Sicherheit einen Schwerpunkt legen, indem auch die außenpolitischen Prioritäten umgesetzt werden. Bisher verfolgte die OEZA andere Ziele und lief zu diesem Plan parallel. Diese Berührungspunkte sollen in Zukunft abgebaut werden. Dies wurde auch im „Leitfaden Sicherheit und Entwicklung“ (siehe Kapitel 6.4.) schriftlich festgehalten. Es steht die Forderung im Raum, dass die OEZA in überschneidenden Bereichen, wie Opferschutz, Frauen, Kinder und Gewalt, Menschenrechte etc., mehr mit anderen, in diesem Bereich aktiven, Abteilungen zusammen arbeiten soll. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

6.2. Wahrnehmung der OECD Publikationen

„Jedes Mal, wenn ich von der OECD zurück komme, denke ich mir, das war sehr spannend, aber wie kann ich das in unserer Arbeit umsetzen bzw, ins Bewusstsein unserer Mitarbeiter bringen, weil sie so vieles berücksichtigen und umsetzen müssen. Aber es wäre so wichtig.“

(D. Mair 31.5.2012)

Im Zuge der zahlreichen Veröffentlichungen der OECD zur Bedeutung und Umsetzung der FSP und der „Paris Declaration“ stellt sich die Frage, ob und von wem diese Publikationen gelesen werden. Die Arbeiten richten sich explizit an Politiker, Programmmanager, Organisationen und Entscheidungsträger, doch inhaltlich scheint es auch, als wären diese an diejenigen gerichtet, die im Feld tätig sind. (OECD 2011a:3)

Eine der Interviewpartnerinnen, Dr. D. Mair, ist Themenreferentin zu Friedenssicherung und Konfliktprävention in der ADA und unter anderem für Fragen zur Fragilität zuständig. Sie versucht die Vorgaben der OECD, in erster Linie die „Paris Declaration“ und die „Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“ (FSP) inhaltlich in die Programme der OEZA einzubringen. Dazu ist sie auch Mitglied des „International Network on Conflict and Fragility“ (INCAF), einer Arbeitsgruppe im „Development Assistance Committee“ (DAC) der OECD. Auf Grund ihrer Tätigkeitsbereiche verfolgt sie die Diskussion der OECD aktiv. In der strategischen Umsetzung einiger Programme der OEZA wird vor allem den FSP besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dr. D. Mair ist gut mit den Guidances zur Umsetzung der FSP vertraut, da diese eine große Relevanz in ihrer Arbeit darstellen. Auch sie sieht die Schwierigkeit in der Vielzahl der INCAF-Papers und dass die „Fieldofficer“ diese oft nicht direkt verwenden. (D. Mair 31.5.2012)

Um die FSP bekannt zu machen, startete die OEZA 2011 ein Pilotprojekt im Kosovo. Es wurde ein Workshop zu den FSP veranstaltet, zu dem Geber, Projektpartner und Vertreter der betroffenen Ministerien zweier Programme, eines Hochschulbildungsprogrammes staatlicher Universitäten und eines Regionalentwicklungsprogrammes in Suhareka, geladen wurden. Anfangs wurden die FPS präsentiert und deren Bedeutung erklärt. Im zweiten Teil wurde in Arbeitsgruppen eruiert, wo die FSP unbewusst, da es diese erst seit 2007 gibt, erfüllt wurden und in Zukunft umgesetzt werden können. Diese Form von Projekten werden im Kosovo noch weiter geführt. Doch auch in der Kosovo-Landesstrategie 2012-2015 sollen einige der FSP besonders berücksichtigt werden. Es gibt also in den relevanten Sektoren Personen, die sich mit den umfassenden OECD Publikationen auseinandersetzen und die wesentlichen Aspekte weitergeben. (z.B. Dr. D. Mair, Dr. Werther-Pietsch) Im Falle der

ADA werden Themendienstage abgehalten, in denen die letzten Entwicklungen präsentiert werden. Somit sollen wichtige Informationen weiter gegeben werden. Weiters werden bei Reisen in die Koordinationsbüros Einschulungen für das Personal vor Ort abgehalten, in denen der aktuelle Stand mitgeteilt wird. Es gibt daher Personen, die mit den Papers vertraut sind und darüber entscheiden, welche Informationen für das jeweilige Projekt relevant sind. (D. Mair 31.5.2012)

Die Arbeit der OECD wird als bedeutender „Think-Tank“ anerkannt. Durch kleine Organisationen, wie der ADA, könnte diese Qualität nicht erreicht werden. Doch die Bewältigung der umfangreichen Publikationen macht nicht nur kleinen, sondern auch großen Organisationen zu schaffen. Schon seit Jahren wird gefordert, die Arbeit der OECD weniger theoretisch und mehr praxisorientiert zu gestalten. Für eine bessere Umsetzbarkeit werden „Practical Guidances“ gefordert. Dennoch vertritt Dr. D. Mair die Position, dass ein gemeinsames Verständnis der OECD Mitgliedsstaaten wichtig ist, auch wenn diese im Feld in dieser Form noch nicht ganz umgesetzt werden. (D. Mair 31.5.2012)

Auch wenn somit die Publikationen und Abkommen in der Entscheidungsebene bekannt sind, muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass diese nur teilweise umgesetzt werden. „Grundsätzlich versuche ich in allen Projekten, für die ich zuständig bin, wo mein Thema mainstreamt werden soll, das eine oder andere Prinzip, einzubringen.“ (D. Mair 31.5.2012) Es scheint dass die FSP nur soweit umgesetzt werden, wie sie der nationalen Programmatik der Geber, in diesem Fall Österreichs, entsprechen.

Die Interviewpartnerin Dr. Werther-Pietsch ist der Meinung: „Die Publikationen auf dem Gebiet der OECD haben in der österreichischen Außenpolitik und mehr noch in der Entwicklungspolitik zu einem echten Quantensprung geführt.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Sie ist stellvertretende Leiterin der Abteilung VII.4 in der Sektion 7 im österreichischen Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. Als das wichtigste Dokument sieht auch sie die 2007 erschienenen FSP. „Diese sind griffig und waren eine absolute Glücksentwicklung.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Als Manko kann gesehen werden, dass diese nicht mit den Entwicklungsländern gemeinsam ausgearbeitet wurden, was jedoch im „New Deal“ versucht wurde nachzuholen. Als zweitwichtigstes Dokument sieht Dr. Werther-Pietsch die 2010 erschienenen „Statebuilding Guidances“, die ein, von da an neues Verständnis von Staatsbildung schufen. Auch im „Report on Fragility“ der UNO und der Weltbank sieht sie nur eine Abkupferung der Arbeit der OECD. Dies lässt sich auf Personalunionen und Mitarbeitertransfers zurückführen. Ein Beispiel hierfür ist Sarah Cliffe, die von der OECD zur Weltbank wechselte. Das bedeutet, dass die OECD ihre „Think-Tank“ Aufgabe sehr gut wahrgenommen hat und damit auch weit vor der EU liegt. Diese beginnt erst jetzt im Bereich fragiler

Staatlichkeit zu arbeiten und versucht dabei ebenso viele INCAF Mitglieder einzubinden. Dr. Werther-Pietsch sieht in der OECD einen Pionier, was sie dadurch begründet, dass die besten Institute hinter den INCAF Mitgliedern stehen. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Die Umsetzung und Vermittlung der Arbeit der OECD sieht Dr. Werther-Pietsch als Aufgabe der Geberinstitutionen. Es ist deren Aufgabe diese vor Ort zu diffundieren. Dafür ist es notwendig einen Informationsfluss herzustellen, um die Abkommen und Ergebnisse allen Anderen nahe zu bringen, die nicht Teil der Verhandlungen waren. Denn es ist nicht selbstverständlich, dass jemand, der nicht konkret an einer Strategieentwicklung mitarbeitet - wie die Interviewpartner in Bezug auf den „Leitfaden Sicherheit und Entwicklung“ - sich ausführlich mit den OECD Publikationen beschäftigt. So werden auch in der Sektion VII sektionsübergreifende Sitzungen abgehalten, in denen nur die, von Dr. Werther-Pietsch für relevant erklärten Punkte, dargestellt werden. „Was sich wirklich dadurch ändert und welche wesentlichen Schritte zu einem veränderten Verständnis von Statebuilding führen, ist schwer zu sagen, weil in der Arbeitswelt nimmt man nur zur Hand, was man wirklich unbedingt braucht.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Im Falle Österreichs waren die Dokumente der OECD konkret genug um auf der „Policy-Ebene“ zur Strategieentwicklung für fragile Staaten richtungswesend zu sein. Nach Dr. Werther-Pietsch ist dies darin begründet, dass die Dokumente vor der Entwicklung der Strategie bereits vorhanden waren. „Argumente, Wissen und Erkenntnisse die durch Daten belegt sind und die sagen, wohin die Gemeinschaft geht, wurden zugezogen.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Die Dokumente setzten den Rahmen der Strategie. Für die Arbeit vor Ort sieht sie die Dokumente jedoch nicht als nützlich. Hierfür müssen mehr spezifische Handouts, Checklisten, projektbegleitende Anweisungen und der gleichen geschaffen werden. „Es könnte sein, das müssen wir noch überlegen, dass die OECD hier ein Lücke hat.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Dies könnte daher kommen, dass die OECD ein „Top-Down“ Prinzip verfolgt, das von der Idee in die Umsetzung absteigt. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Auf Ministerebene werden die Publikationen der OECD nicht gelesen. Hierfür gibt es einen „Unterbau der Politik“, dessen Aufgabe es ist, die relevanten Punkte kommentiert auf weniger als drei Seiten zusammen zu fassen und diese weiter zu geben. In Zusammenhang mit wichtigen Entscheidungen werden Ministerinformationen verfasst, die auf die Situation zugeschnitten sind. Auf diese Weise können mehr Dokumente genützt werden. Auch Anfragen, die auf Ministerebene gestellt werden, wie die zahlreichen e-mails bezüglich Afghanistan, können auf diese Art inhaltlich mehr mit den Dokumenten der OECD abgestimmt werden.“Es ist wissenschaftlich interessant zu formulieren wie kommt man da hin, von A nach B, doch die operative Ebene muss nur wissen, wie verhalte ich mich in einer Situation, wie reagiere ich, wenn das kommt. Gestaltung und Formulierung gri-

fen ineinander.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Laut Dr. Werther-Pietsch muss aktiv „Mainstreaming“ betrieben werden, wie es die ADA mit den zuvor beschriebenen Workshops macht. Auch ein großer internationaler Workshop wäre nützlich um mehr politische Aufmerksamkeit zu erlangen. Das Mainstreaming muss in erster Linie auf der „Policy Ebene“ aktiv betrieben werden. Aber auch vor Ort gibt es Bemühungen die Ergebnisse zu vermitteln. So gibt es zum Beispiel Lesezeichen der OECD, auf denen die FSP stehen. Auch kleine Informationsfilme könnten in den Mainstreamingprozess adaptiert werden. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Die Interviews haben gezeigt, dass die Arbeiten der OECD so zahlreich sind, dass diese nur von bestimmten Personen in Positionen, in denen sie eine große Rolle spielen, bewältigt werden können. Auch dort werden in erster Linie hauptsächlich die Abkommen, wie die FSP, berücksichtigt. Aufgabe dieser Personen ist es, relevante Punkte sowohl den Mitarbeitern im Feld nahezubringen wie auch diese für politische Entscheidungen zu filtern und aufzuarbeiten. Zur Bekanntmachung im Feld gibt es in Österreich bereits Projekte und Workshops. Dies sollte aber noch stark ausgebaut werden, da zu erkennen ist, dass noch nicht einmal die wichtigsten Abkommen den Mitarbeitern vor Ort ausreichend bekannt sind, um bewusst umgesetzt zu werden. Viele Punkte der FSP wurden in der Vergangenheit bereits unbewusst umgesetzt, doch sollte mehr Augenmerk darauf gelegt werden, dass dies bewusst geschieht. Nachdem die FSP erst 2007 erschienen und viele Projekte bereits länger bestehen ist noch nicht nachweisbar, ob diese die Arbeit langfristig im Feld beeinflusst haben. Man kann darauf schließen, dass die Arbeit in fragilen Staaten durch die Abkommen, die im Dialograum der OECD entstanden sind, beeinflusst wird. Darauf weist auch die Wahrnehmung und Akzeptanz der FSP und der Paris Declaration durch jene Personen hin, die für die Weitergabe und Umsetzung zuständig sind. Dennoch ist auch zu erkennen, dass diese nur dann umgesetzt werden, wenn sie in die nationale Programmatik, in dem beobachteten Fall Österreichs, passen. Die zu den Abkommen erschienenen Papers werden dankbar angenommen und als wichtige Expertise gesehen. Die darin ausgearbeitete Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit wird weitest möglich in politische Dokumente Österreichs eingearbeitet (siehe Kapitel 6.4.1.) und politisch als Argumentationsgrundlage genützt.

6.3. Kontextanalyse

Ein zentrales Thema der OECD Publikationen ist die Kontextanalyse. Wie schon in den FSP betont wird, ist eine kontextspezifische Analyse der konkreten Situation besonders wichtig („den Kontext als Ausgangspunkt nehmen“). Die OECD bemängelt jedoch die Umsetzung einer gemeinsamen

Analyse der unterschiedlichen Entwicklungspartner. Nicht nur die Zeit und die Kapazitäten werden als Hindernis gesehen, sondern auch mangelndes lokales Wissen und die unflexible Beschaffenheit der Projekte. (OECD 2011b:23)

Die Kontextanalyse wirft auch in den Augen Dr. D. Mairs Probleme auf. Im Sinne der „Paris Declaration“ und der FSP wäre eine gemeinsame Analyse besonders wichtig. Die Schwierigkeit folgt aus den unterschiedlichen Agenden und Prioritäten der Geber. Häufig ist deren Engagement politisch motiviert. Die Beurteilung der Notwendigkeit einer umfassenden Kontextanalyse ist von Land zu Land unterschiedlich und wird nicht überall ausreichend wahrgenommen. (D. Mair 31.5.2012)

Nachdem die ADA keine Durchführungsorganisation ist, wird immer mit Vertragspartnern und Projektpartnern zusammen gearbeitet. Im Falle Österreichs wird die Kontextanalyse entweder direkt vor Ort oder durch österreichische Vertragspartner, die mit lokalen Partnern vor Ort zusammen arbeiten, erstellt. (D. Mair 31.5.2012)

In einer Podiumsdiskussion der „Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung“ wurde aufgezeigt, dass unterschiedliche Zielsetzungen in der Kontextanalyse zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung des Konfliktgegenstandes führen können. So geschah es im Kosovo, wo die internationalen Geber die Analyse auf den Menschenrechtsaspekt auslegten, die Akteure des Konfliktes sich hingegen mit territorialen Fragen beschäftigten. Dies lässt den Schluss zu, dass das internationale Engagement besser abgestimmt und abgepasst werden muss, auch wenn das Analyseinteresse variiert. Eine gemeinsame Kontextanalyse führt zu mehr Kohärenz. Dazu sollten die Analysen im Idealfall mit Institutionen vor Ort erarbeitet werden, die jedoch in schwachen Staaten mit dieser Aufgabe schnell überfordert sind. (FriEnt-Podiumsdiskussion 2011:2)

Des Weiteren wurde in der Podiumsdiskussion darauf hingewiesen, dass die Geber noch immer nicht genug spezifische Analysen durchführen und statt dessen „fertige Modelle“ übergestülpt werden. Dabei wurde der Gedanke eingebracht, dass „die Prinzipien selber eine Agenda darstellen, die eventuell nicht in jedem Kontext eins zu eins angewandt werden können“ (FriEnt-Podiumsdiskussion 2011:11) und sich das Dilemma daraus ergibt. (FriEnt-Podiumsdiskussion 2011:11)

Fiege und Rauch bemerken, dass es vor allem im Bereich der humanitären Hilfe an Kontextanalysen mangelt, um fundierte Entscheidungen zur Dauer von Soforthilfe und zum Übergang zu Staatsbildung zu treffen. (Fiege/Rauch 2012:94)

Im Zuge des Interviews mit Dr. D. Mair kristallisierte sich heraus, dass am Anfang eines jeden Projektdokuments eine sehr genaue Darstellung des Kontextes enthalten sein muss. Dies lässt vermuten, dass der Kontext für jedes Projekt individuell analysiert wird und sich nicht auf eine einheitli-

che, möglicherweise geberübergreifende, Kontextanalyse bezogen wird.

So zeigt sich im Bereich der Kontextanalyse, dass diese nicht im Sinne der OECD umgesetzt wird. Das Scheitern liegt unter anderem an den unterschiedlichen Agenden der einzelnen Staaten, wodurch sie unterschiedliche Bereiche fokussieren. Obwohl es naheliegend wäre im Zuge einer gemeinsamen Finanzierung eine umfassende Kontextanalyse, die für alle Geber gilt und alle Bereiche einschließt, vor Ort erstellen zu lassen, kam mir ein solches Vorgehen weder in den Gesprächen noch in der Literaturrecherche unter. Im Falle der EU wird versucht, dass zumindest EU und EU-Mitglieder gemeinsam eine solche umfassende Analyse erstellen. Doch zeigt sich auch hier, dass diese unzureichend sind, weil sich manche EU-Mitgliedsstaaten politische Handlungsspielräume offenhalten „müssen“. Dies weist erneut auf nationalstaatliche Interessen hin, die über jene der Abkommen im Zuge der OECD gestellt werden. (Europäischer Entwicklungsbericht 2009:118)

6.4. Der „whole of government Ansatz“ in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

In der Rede Kofi Annans 2006, vor der damals neu gegründeten UN Peacebuilding Commission, betonte er die mangelnde Finanzierung und die nicht ausreichende Kommunikation zwischen internationalen Organisationen, einzelnen Staaten und NGOs. Wie die OECD schon seit geraumer Zeit propagiert, ist ein WoGA im Engagement in fragilen Staaten absolut notwendig. (Siehe Kapitel 5.1.5.) Dieser Ansatz wurde auch in den „Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“ von den DAC Mitgliedern unterzeichnet, doch scheint die Zusammenarbeit zwischen Politik, Wirtschaft, Sicherheit und Sozialem noch immer nicht ausreichend umgesetzt zu sein. 2009 kam der 3C Ansatz (siehe Kapitel 6.4.1.1.) auf, durch den gemeinsame Interventionsplanung externer Akteure in fragilen Staaten sowie die Einbeziehung weiterer Akteure wie Polizei, Richter, Wirtschafts- und Finanzfachleute gewünscht wird. Im Zuge des 3C-Strategieplans wird gefordert, dass Entwicklungsakteure neue Instrumente und Mechanismen entwickeln um gesamtstaatliche Ansätze umzusetzen. Hierbei wird besonders die Einbindung diplomatischer und militärischer Akteure betont. Vor allem in Nachkriegssituationen sind oft unterschiedliche Stellen derselben Regierung aktiv, doch wie Mason und Lanz 2009 betonten, „[...] unterscheiden sich deren Mentalitäten, Geldquellen und politische Hierarchien aber so stark, dass die sprichwörtliche rechte Hand nicht weiss, was die linke Hand tut.“ (Mason/Lanz 2009:63) (OECD 2008a:45-46) (OECD 2011a:53;92-93) (OECD 2011b:20-31) (Mason/Lanz 2009:57-59)

Im folgenden Abschnitt wird die Entstehung und die Formung des ersten österreichischen Versuchs einer gesamtstaatlichen Herangehensweise, im Sinne eines „Whole of government Ansatzes“, aus-

föhrlich dargestellt um zu eruieren, wie weit dieser durch die Publikationen der OECD wirklich beeinflusst wurde.

6.4.1. Der strategische Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“

„Dieser Leitfaden ist im Moment das weitestgehende Dokument im Bereich des gesamtstaatlichen Ansatzes [Österreichs].“ (Pospisil 1.6.2012)

6.4.1.1. Die Entstehung

In Österreich entstand die Idee des strategischen Leitfadens „Sicherheit und Entwicklung“ 2007/2008 aus der Frage heraus, wie das internationale Auftreten Österreichs abgestimmt und kohärent finanziert werden kann. Es wurde ausgelotet, wie im Fall internationaler Krisen mit den verteilten Kompetenzen, die teils im Bereich des Verteidigungsministeriums, teils des Innenministeriums liegen, umgegangen werden kann und versuchte eine kohärente Strategieentwicklung umzusetzen. Daraus entstand eine Projektgruppe zu einem gesamtstaatlichen Auslandseinsatzkonzept (AEK). Es wurde ein Entwurf mit einem möglichen Szenario durch das Verteidigungsministerium erstellt. In Folge wurden Einbindungstreffen einberufen, die durch das „Österreichische Institut für internationale Politik“ (OIIP) gemeinsam mit der österreichischen Zivilgesellschaft organisiert wurden. Zu dieser Zeit trat auch die österreichische Entwicklungszusammenarbeit in den Prozess ein, die bis dato nicht integriert war. Dies geschah, nachdem die österreichische Entwicklungszusammenarbeit bei der sicherheitspolitischen Direktion des Außenministeriums insistierte, ebenso in die Treffen eingebunden zu werden. Die Austrian Development Agency (ADA) war erstmals in einem relativ offenen Meeting präsent, zu einem Zeitpunkt, als der Entwurf bereits fertig gestellt war. Unter einem gesamtstaatlichen Ansatz wurde zuvor also nur die Zusammenarbeit von Außenministerium und Sicherheitspolitischer Direktion verstanden. Die Schaffung der Sektion VII des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten war ursprünglich nicht angedacht. Im Zuge des Prozesses wurden dann auch noch Teile der Zivilbevölkerung eingebunden. Es wurde ein Abstimmungstreffen einberufen, indem das Bundeskanzleramt über den Stand der Dinge informierte und das Verteidigungsministerium seine Vorschläge präsentierte. Darauf folgte ein Inputtreffen, in dem noch Vorschläge eingebracht werden konnten. (Pospisil 1.6.2012)

2010 lud das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) gemeinsam mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLVS) sowie die österreichischen Nichtregierungsorganisationen (NOGs) zu einer internationalen Konferenz mit dem Thema: "Koor-diniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen - Die Rolle der Zivilgesell-

schaft". „Die Veranstaltung zielte auf die Entwicklung eines Konsensus der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen AkteurInnen vor Ort rund um Konfliktsituationen auf Grundlage neuer Konzepte zu Peacebuilding und Statebuilding ab.“ (<http://www.entwicklung.at>) Das Ergebnis war der „Wiener 3C Appell“. Die 3 C stehen hier für eine koordinierte, komplementäre und kohärente Vorgehensweise in fragilen Situationen. Erstmals wurden hierbei auch NGOs eingebunden und die Möglichkeit eines „Whole of Nation Approach“ (WoNA) wahrgenommen. (<http://www.entwicklung.at>)

Der Mangel einer Verteidigungsdoktrin brachte den gesamten Prozess 2011 schlussendlich zum Stocken. „Es war klar: solange es keine neu ausverhandelte Verteidigungsdoktrin gibt, oder wie es heute heißt, eine neue Sicherheitsdoktrin, wird es kein Auslandseinsatzkonzept geben.“ (Pospisil 1.6.2012) Im Moment gibt es einen Entwurf einer Sicherheitsstrategie, die jedoch immer noch nicht behandelt wurde, von Umsetzungspapieren ist noch gar nicht die Rede. (Pospisil 1.6.2012) Deutschland kann als Vorreiter gesehen werden, da dort bereits in einem gemeinsamen Planungsprozess der unterschiedlichen Ministerien ein gemeinsames internationales Engagement erarbeitet wird. Vor allem das Verteidigungsministerium hatte nach der Tschaderfahrung, in der es isoliert wurde und ihm keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde, ein großes Interesse daran, andere Ministerien mit an Bord zu holen. (Pospisil 1.6..2012)

Durch den Stopp des AEK Prozesses, durch Generalmajor Pucher aus dem Verteidigungsministerium, entstand parallel dazu die Idee, gemeinsam mit anderen Ministerien einen Leitfaden für Sicherheit und Entwicklung zu erstellen. In diesen Prozess flossen auch die Kontakte des AEK ein. Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits einen Leitfaden im Bereich Umwelt und Entwicklung, der eine Gesamtstaatlichkeit und den 3C Ansatz im Hintergrund hatte, an dem man sich orientierte. Mit den Kontakten des AEK Prozesses entstand eine rege Diskussion um den Leitfaden, die dann zu einer zügigen Umsetzung führte. In dem Übergang des AEK Prozesses zum Leitfaden Sicherheit und Entwicklung schied das Innenministerium aus dem Prozess aus, so wie sich auch das Justizministerium zurückzog, da sie keine Ressourcen dafür akquirieren konnten. Das Innenministerium blieb durch die aktive internationale Polizeiausbildung und UNO Teilnahmen dennoch relevant. Durch den großen Planungsstab des Verteidigungsministerium und dessen intensive Mitarbeit am Leitfaden Sicherheit und Entwicklung wurde der Abschluss dieses Projektes binnen so kurzer Zeit ermöglicht. (Pospisil 1.6.2012)

Schlussendlich erschien der strategische Leitfaden Sicherheit und Entwicklung der österreichischen Entwicklungspolitik im November 2011. Er wurde vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten Sektion VII- Österreichische Entwicklungszusammenarbeit herausge-

geben und in einem gemeinsamen Prozess der Sektion VII des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten, dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, der Austrian Development Agency und dem Österreichischen Institut für internationale Politik erstellt. (Strategischer Leitfaden 2011:3)

Die Entstehungsgeschichte des Leitfadens Sicherheit und Entwicklung lässt nicht darauf schließen, dass die OECD ausschlaggebend für dessen Entwicklung war. Indirekt kann man zwar eine Verbindung ziehen, da die Idee eines gesamtstaatlichen Ansatzes um Kosten zu sparen auch in den Publikationen der OECD eine große Relevanz hat, doch ob der Leitfaden Sicherheit und Entwicklung eine Folge der Top-Down Politik der OECD war, kann nur gemutmaßt werden. Es gibt keine expliziten Hinweise darauf.

6.4.1.2. Der Leitfaden- der Versuch eines gemeinsamen Ansatzes

„Der strategische Leitfaden Sicherheit und Entwicklung [...] behandelt die politische Schnittstelle für das Engagement in fragilen Staaten.“ (Strategischer Leitfaden 2011:4) Er dient dazu die Rahmenbedingungen für ein kohärentes Zusammenarbeiten aller wichtigen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure zu schaffen. Hierbei wird die Notwendigkeit dieses Leitfadens damit begründet, dass fragile Staaten eine Sicherheitsbedrohung für Österreich darstellen können. Die Finanzierung der aus dem Leitfaden entstehenden Ausgaben soll aus den Budgets der beteiligten Ressorts bezogen werden. Die Schwerpunkte in der Konfliktprävention sollen auf den Menschenrechtsdialog und den interkulturellen Dialog gelegt werden. Hierbei sieht Österreich seine Möglichkeit in Mediationsprozessen. Im Krisenmanagement werden sich die Anstrengungen auf die Stärkung der Menschenrechte, die (Wieder-)Herstellung von Rechtsstaatlichkeit und leistungsfähiger Strukturen, der Bekämpfung von Straflosigkeit, Reformen des Sicherheitspolitischen Sektors, Demobilisierung militärischer nichtstaatlicher Akteure sowie Wahlhilfe richten. Statebuilding, daher der Aufbau staatlicher Strukturen, bleibt weiterhin eine zentrale Aufgabe. (Strategischer Leitfaden 2011:4;6)

6.4.1.3. Der Leitfaden im Kontext der OECD

Im Zuge der Erstellung dieser Arbeit wurden drei der vier Autoren, die den „Leitfaden Sicherheit und Entwicklung“ verfasst haben, interviewt. Es hat sich herausgestellt, dass die befragten Personen mit den OECD Publikationen vertraut sind und sich bemüht haben, diese auch in den Leitfaden weitestgehend einzubringen.

Die Relevanz der OECD in der inhaltlichen Erstellung des strategischen Leitfadens Sicherheit und Entwicklung ist nicht allein der expliziten Nennung der „Paris Declaration“ und der „Principles for

Good Internationale Engagement in Fragile States“ sondern auch implizit stark zu erkennen. Es wird direkt Bezug auf den „Do no harm“ Ansatz der OECD genommen. Der Leitfaden lehnt sich auch an den, durch die OECD geprägte, Begriff der „resilience“ an und verwendet diesen: „Für Österreich ist es wichtig, dass Staat und Gesellschaft die Fähigkeit erwerben, interne und externe Herausforderungen und Krisen im Rahmen der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft abzufedern und zu meistern („resilience“).“ (Leitfaden 2011:10) Die durch die OECD geforderte verstärkte Abstimmung von Staatsbildung und Friedenssicherung wird ebenso betont. Dies zeigt, dass in der Umsetzung des Leitfadens die Publikationen der OECD erneut als Think-Tank genützt wurden und somit einen großen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung nahmen. Ob dies ebenso in Bereichen geschah, in denen diese im Widerspruch mit der nationalen Agenda stand, ist nicht ersichtlich. (Strategischer Leitfaden 2011:6-7)

6.4.2. Die Umsetzung eines österreichischen WoGA

Österreich hat, wie zuvor beschrieben, 2011 den ersten Versuch gestartet, in fragilen Situationen mit einem WoGA Fuß zu fassen. In der Nachkriegssituation des Kosovo engagierte sich Österreich nur partiell am Staatsbildungsprozess, obwohl dies ein Schwerpunktland der OEZA war und ist. Die OECD beschäftigte sich bereits seit 2008 mit diesem Thema und entwickelt sich rapide weiter. Im Laufe der folgenden Jahre vollzog sich ein Wandel mit dem Ergebnis, dass WoGA nun als unumgänglich gesehen werden. Somit war Österreich von Anfang an um WoGA bemüht, auch wenn die Intention nicht direkt auf die OECD Publikationen zurück zu führen ist. Es ging hierbei mehr um ein kohärentes internationales Auftreten und dessen Finanzierung. (D. Mair 31.5.2012)

6.4.2.1. Stand der Entwicklung

Der WoGA Österreichs ist noch in der Entwicklung dessen, was sich die OECD darunter vorstellt, da diese empfehlen in konkreten Situationen mit der Regierung vor Ort einen WoGA auszuarbeiten. Dies wird für Österreich erst der zweite Schritt sein. Momentan wird intern daran gearbeitet eine gemeinsame Linie zu fahren, wie sie der Strategische Leitfaden darstellt und ein Budget einzuräumen, das es ermöglicht WoGA in gewissen Situationen zu finanzieren. Durch den Wiener 3C Appell und die daraus resultierende Einbindung der österreichischen Nichtregierungsorganisationen ist ein weiterer Schritt zu einem „Whole of Nation Approach“ in Erwägung zu ziehen. Das Bewusstsein der Notwendigkeit einer kohärenten, komplementären und koordinierten Vorgehensweise in fragilen Staaten ist bereits vorhanden.

Auch in der ADA hat sich das Verständnis der Notwendigkeit eines gesamtstaatlichen Ansatzes ge-

ändert: „Ich denke, dass das der einzige Weg ist. Man kann nicht nur EZA machen. Es überlappt sich alles, der Vorkonflikt, der Konflikt, der Nachkonflikt. Da müssen gleichzeitig alle Elemente vertreten sein. Früher war das sehr getrennt. Heute sieht man das anders. Jetzt gibt es den österreichischen strategischen Leitfaden.“ (D. Mair 31.5.2012)

Die Koordination ist eine der größten Herausforderungen bei dem Versuch gesamtstaatlich aktiv zu werden. Fragen wie, wer welche Rolle spielt, wer die Kapazitäten zur Verfügung stellt und auch die Entsendung sind wesentliche Punkte, die ein Hindernis darstellen können. (D. Mair 31.5.2012)

Doch gibt es auch Kritik an diesem Ansatz, Sicherheit und Entwicklung in Beziehung zu setzen. Küpeli sieht darin nicht den Versuch ökonomische Ungleichheiten zu beseitigen, sondern entwicklungspolitische Ansätze und Strukturen für sicherheitspolitische Ziele zu instrumentalisieren. (Küpeli 2010:18)

6.4.2.2. Beispiel Südsudan

Im Falle des Sudans gab es den Versuch einen WoGA umzusetzen, der bereits weiter fortgeschritten war. Sowohl Außenministerium wie auch Verteidigungsministerium hatten Interesse daran, dort aktiv zu werden. Das österreichische Bundesheer zog in Erwägung sich dort ebenfalls zu engagieren. Im nahe gelegenen Uganda hat Österreich aktive NGOs, wodurch auch eine Nähe der OEZA zu diesem Land vorhanden ist. Österreichs Außenminister Spindelegger traf bereits mehrmals den sudanesischen Außenminister Dr. Karti. Es fanden zwei Treffen statt, in denen besprochen wurde, ob und wie ein gesamtstaatlicher Einsatz hier möglich wäre. Die Gespräche scheiterten jedoch daran, dass die OEZA zu wenig Flexibilität an den Tag legte und auf ihren Schwerpunktländern beharrte. Dr. Pospisil sieht die Schwerpunktländer als ein Hindernis zur Umsetzung eines gesamtstaatlichen Ansatzes, da diese nicht aus strategischen Entscheidungen gewählt wurden, sondern durch Lobbyismus und daher auch nicht aus den Peer Review Programmen zu argumentieren sind. (Pospisil 1.6.2012)

Dies zeigt, dass die Grundstrukturen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sich nicht entsprechend den Forderungen der OECD verändert haben und daher erneut die nationale Programmatik über die Erkenntnisse der OECD gestellt werden.

6.4.2.3. Ein weiterer Versuch..

Momentan werden Gespräche dazu geführt, welche Möglichkeiten eines WoGA es in Kooperation mit der „Economic Community Of West African States“ (ECOWAS) in Westafrika geben könnte. Geplant ist ein Trainingsmodul in Zusammenarbeit mit der ECOWAS und möglicherweise der Friedensburg Schläining. In einem Trainingsinstitut in Accra soll Personal ausgebildet werden. In diesen

sogenannten „Trainings of Excellence“ für ECOWAS Mitarbeiter war das BMLVS bereits in der Vergangenheit als Ausbilder aktiv. Nun möchte die OEZA durch Kapazitätenentwicklung und Institutionsbildung die Trainingsinstitution des ECOWAS fördern. Es ist ein Anliegen, das Wissen und die Erfahrungen des BMV im humanitären Bereich weiter zu geben. Wie sich dieser Versuch entwickeln wird, bleibt abzuwarten. (D. Mair 31.5.2012)

6.4.3. Die Finanzierung des österreichischen WoGA

„Geld das gebunden ist, bleibt gebunden.“

(Pospisil 1.6.2012)

Wie bereits dargestellt hat Österreich sich nun dazu bereit erklärt im Zuge eines WoGA in fragilen Staaten aktiv zu werden. Dies wirft jedoch die Schwierigkeit der Finanzierung auf. Die OEZA bemüht sich um die, teils schon seit 20 Jahren bestehenden, Schwerpunktländer. Der Dreijahresplan bestimmt die Vergabe des Budgets. „Geld das gebunden ist, bleibt gebunden.“ (Pospisil 1.6.2012) (Pospisil 1.6.2012)

Das Verteidigungsministerium fordert mehr Flexibilität der OEZA Budgetvergabe, um auf konkrete Situationen schnell reagieren zu können. Das Außenministerium zeigt mehr Verständnis für die Politik der Schwerpunktländer, da dies auch den DAC Peer Reviews entspricht, in denen kohärentes und strategisches Agieren geraten wird. Es wird auch nicht als sinnvoll erachtet mit einem kleinen Budget, wie das Österreichs, überall aktiv sein zu wollen. Dennoch wird in Frage gestellt, ob dies in Form von Schwerpunktländern umgesetzt werden muss. Dies ist nach Dr. Pospisil eine Interpretation der ADA, die nicht vom BMI ausgeht. Das Außenministerium tendiert dazu, das Budget thematisch zu vergeben, um ausreichend Flexibilität, vor allem auch für einen WoGA aufzuweisen. Im Dreijahresplan 2010-2012 wird jedoch lediglich erwähnt: „ Ab 2011 wird die ADA Aktivität auf dem Gebiet Sicherheit und Entwicklung bei der Budgeterstellung in den relevanten Budgetlinien berücksichtigt.“ (Dreijahresplan 2010-2012:24) Das Thema ist jedoch noch nicht vom Tisch. Im Juni 2012 wurde ein weiterer Workshop hierzu einberufen. (Pospisil 1.6.2012)

Die EU startet nun ein militärisches Engagement im Sudan. Herr Jandl spricht diesbezüglich im Namen der Außenpolitischen Sektion Österreichs aktiv mit, doch ist noch nicht entschieden ob Österreich sich beteiligen wird. Initiator dieses Engagements war die Schweiz, die mit einem integrierten Stab und einer gesamtstaatlichen Vorgangsweise in den fragilen Kontext eintrat. Nun arbeiten im Namen der Schweiz Entwicklungsbeauftragte, Mitarbeiter der politischen Sektion des Außenminis-

teriums und des Militärs gemeinsam vor Ort, in Dschuba. Die Schweiz fragte in Österreich an, ob diese mit einem gesamtstaatlichen Engagement in das Projekt einsteigen wollen. Das Ergebnis ist, dass das Verteidigungsministerium großes Interesse zeigt und die Planung bereits sehr weit geht, wohingegen die OEZA sich von Anfang an dafür entschied nicht mit einzusteigen, da die ADA auf ihrer Budgetvergabe beharrte. (Pospisil 1.6.2012)

Dies zeigt klar die Problematik die aus der Uneinigkeit zur Vergabe des Budgets der OEZA entsteht. Durch das derzeit praktizierte Beharren auf die Schwerpunktländer wird ein WoGA sehr schwer umzusetzen sein, wenn ds betroffene Land nicht in diese Kategorie fällt.

Im nächsten Dreijahresplan wird jedoch eine Veränderung zu erwarten sein. Auf Grund der Schwerpunktländer werden vorerst große Umschichtungen ausbleiben. Doch es wird bereits eine kleine Dotierung für ein Programm, beispielsweise einen Friedensprozess, angedacht, der dadurch flexibel und gesamtstaatlich begleitet werden kann. Dies soll dazu führen, dass Österreich außerhalb der Schwerpunktländer arbeiten kann, wenn man glaubt die meiste Erfahrung in diesem Bereich zu besitzen und sich vor Ort bereits positioniert hat. Dies ist ein Anliegen der Sektion VII. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Momentan ist im Bereich Sicherheit und Entwicklung noch nicht viel an ODA zu verbuchen. Doch im Bereich der ODA Anrechenbarkeit ist ein Wandel durch vermehrte gesamtstaatliche Ansätze zu erwarten. Die Ausbildung der Polizeikräfte in Afghanistan wird jedoch bereits als ODA geführt. Dr. Werther-Pietsch sieht einen Wandel kommen, der die ODA -Anrechenbarkeit im Bereich multilateraler Beiträge weiter öffnet. Ihres Empfindens nach sollten „die Hüter der EZA“ die Gestaltbarkeit der ODA so groß wie möglich halten. „Gestaltbarkeit ist immer noch das direkteste Mittel, mit dem ich am Meisten erreichen kann, das ich am klarsten evaluieren kann und somit den Erfolg am Besten bemessen kann.“(Werther-Pietsch 6.6.2012) (Werter-Pietsch 6.6.2012)

Die Uneinigkeiten innerhalb der österreichischen Abteilungen erschweren die Umsetzung eines gesamtstaatlichen Ansatzes entsprechend der OECD. Vor allem die österreichische Entwicklungszusammenarbeit hält an alten Strukturen fest, die auch der OECD entsprechend, gewandelt werden könnten bzw. müssten. Dies könnte darauf hinweisen, dass die Programmatik der Entwicklungszusammenarbeit erneut über die Erkenntnisse der OECD gestellt wird.

6.4.3.1. Die Flexibilität der OEZA

„Es gibt politische Imperative. Und wenn man ein zu strenges Schwerpunktconcept fährt, kann man diesen nicht nachgeben, womit man sich selbst in die Ecke manövriert.“

(Werther-Pietsch 6.6.2012)

Die OEZA und daher auch die ADA sind, laut Dr. Pospisil, durch das Dreijahresprogramm und das stete Beharren auf dessen Budgetplan, in ihrer Flexibilität stark eingeschränkt. Auch wenn in dem letzten Bericht aufgenommen wurde, dass nun ein Budgetteil für WoGA eingeplant werden soll, stellt sich die Frage, ob die Technokratie der Flexibilität im Weg steht.

In einer kürzlich erschienenen Review zu dem kosovarischen Hochschulprojekt zeigten die Ergebnisse, dass die Projekte an sich gut, jedoch erfolglos waren. Entsprechend dem technokratischen Prozess wurden die Projektleiter ersetzt und das Projekt wie zuvor fortgeführt. „Das ist der normale technokratische Prozess. Man darf sich nicht zu viel erwarten. Entwicklungsbürokratie, gerade diese, ist erstaunlich resistent und das weiß jeder. Es interessiert niemanden und es provoziert niemanden. Alle wissen es. Es ist kein Geheimnis“ (Pospisil 1.6.2012) (Pospisil 1.6.2012)

Ein Gegenbeispiel ist Uganda. Als eine Peer Review erschien, die besagte, dass Österreich seine Erfahrungen aus dem Balkan mehr einbringen solle, wurden „schöne“ Programme im Justizsektor vorgenommen. Hier erwies sich die OEZA als flexibel. (Pospisil 1.6.2012)

Auch Dr. Werther-Pietsch sprach im Interview über die Einbindung der OEZA. Bisher lief diese nebenbei. Sie möchte die Arbeit flexibler gestalten, indem weniger konkrete Programme drei Jahre budgetiert werden, sondern eine Schwerpunktlegung angestrebt werden soll, wie zum Beispiel ein Friedensprozess, den man begleitet und angepasst bearbeitet. „Dies gibt die Freiheit kontextbezogen zu arbeiten.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Die ersten Versuche in diese Richtung werden nur eine kleine Dotierung erhalten, um im Bereich der Schwerpunktländer nicht zu stark umzuschichten. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Die Interviews haben gezeigt, dass von Seiten des Außenministeriums und der Sektion VII ein Wille besteht, die statischen Strukturen der OEZA zu lockern. Das Ziel ist, bereits im Dreijahresplan eine flexiblere Nutzung des Budgets einzuplanen und sich, zumindest bedingt, von dem statischen Schwerpunktländerconcept zu lösen und einen WoGA oder sogar einen WoNA Platz einzuräumen. Dies wird jedoch noch genauer in Kapitel „Die Tradition der NGOs als Hindernis?“ besprochen.

6.5. Die Finanzierung der Aktivitäten in fragilen Staaten

Bereits seit den 90ern wird nach effektiven gemeinschaftlichen Finanzierungsmethoden in fragilen Staaten gesucht. Die Kritik richtet sich darauf, dass die inhaltlichen Prioritäten oft geberinduziert seien, die Parallelstrukturen und Verfahrensanforderungen die Kapazitäten und Systeme der Partner schwächen würden und die geringe Koordination zwischen den Gebern zu Duplizierung und Inkohärenz führen. Im Zuge der FSP verpflichteten sich die OECD Länder der „Harmonisierung“. Das bedeutet, dass die Arbeitsteilung optimiert wird und die Verfahren vereinfacht werden. Des weiteren nahmen sich die Geber im Zuge der „High Level Konferenz 2005“ vor, knappe Finanzierungsgelder ergebnisorientierter zu nutzen und gegenseitige Rechenschaft über die Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit abzulegen. (Pech 2010:1)

Fragile Staaten erfordern eine hohe externe Unterstützung, die sowohl kurzzeitige wie auch langfristige Finanzierungen einschließt. Durch die besonders schwierigen Voraussetzungen in fragilen Staaten konnten diese die Anforderungen der Paris Declaration an Kapazitäten und Legitimität nicht erfüllen. Nachdem jedoch Frieden und Sicherheit immer weiter auf der Prioritätenliste internationaler Geber aufstieg, wurde die Paris Declaration durch die FSP und den Aktionsplan von Accra ergänzt. Darin werden flexible, schnelle und langfristige Finanzierungen, die sowohl kurz-, mittel- wie auch langfristigen Zeithorizonten entsprechen, gefordert. Besondere Herausforderungen stellen vor allem „Hochrisikoumfelder“ dar, in denen die „Windows of Opportunity“ zur Stabilisierung und Peacebuilding genutzt werden sollen. (Pech 2010:2)

Die von der OECD entwickelten Typen von Risiken (Kontextuelle-, Programmatische-, Interventions- sowie institutionelle Risiken) sind durch die starken Verschwimmungen in der Praxis nicht sonderlich hilfreich. Diese werden dadurch lediglich als heuristisches Hilfsmittel gesehen, um Sachverhalte aus verschiedenen Blickwinkeln zu diskutieren. (Pech 2010:3)

6.5.1. „Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen“ (PGF) auf dem Prüfstand

Im Zuge der Paris Declaration verpflichtete sich die internationale Gebergemeinschaft zwei Drittel der Finanzierung in Form von Programmbasierten Ansätzen (PBA) zur Verfügung zu stellen. PBA sind laut OECD „Modalitäten, die auf den Prinzipien der koordinierten Unterstützung eines lokal getragenen Entwicklungsprogramm beruhen.“ (OECD nach Pech 2010:5)

6.5.2. Budgethilfe

Zu diesen PBA zählen auch PGF, die folglich definiert sind: „Programmorientierte Gemeinschaftsfi-

nanzierung (PGF) beinhaltet die gemeinschaftliche finanzielle Unterstützung von national entwickelten und verantworteten Programmen des Partnerlandes durch mehrere Geber, die sich mit dem Partner auf gemeinsame Ziele und harmonisierte Verfahren verständigen. „Gemeinschaftlich— bezieht sich hierbei auf die Übertragung der Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel der Geber in eine gemeinsame Struktur oder Institution.“ (BMZ 2009)

6.5.2.1. Formen von PGF

„Allgemeine und sektorale Budgethilfe“, die nationale Entwicklungsprogramme durch Einzahlung in den Haushalt des Partners fördern und im Falle von sektoraler Budgethilfe zwar für einen bestimmten Sektor bestimmt ist, jedoch keine Zweckbestimmung für konkrete Maßnahmen hat. (Pech 2010:7)

„Korbfinanzierungen“ (*Basket Financing, Pooling*) bedeutet, dass Geber gemeinsam ein konkretes Maßnahmenbündel finanzieren. Dies kann sowohl multisektoral, wie auch sektoral sein sowie Institutionen fördern oder themenbezogen sein. Gekennzeichnet ist sie durch die Zweckbindung an ein vereinbartes Maßnahmenbündel und dass sie nicht Teil der Haushaltes des Landes ist, auch wenn die Gelder dort, zur besseren Planung, vermerkt werden sollten. Die Verwaltung kann der Partner wie auch ein gewählter Geber übernehmen. (Pech 2010:7)

„Multi Donor Trust Funds“ (*MDTF*) sind eine Unterform der Korbfinanzierung und werden meist von einem multilateralen Treuhänder verwaltet. Sie dienen dazu, die in einem gemeinsamen Post-Conflict Needs Assessments eruierten Entwicklungsbedürfnisse zu bedienen. (Pech 2010:7)

Welche dieser Formen mit welcher Ausprägung sinnvoll ist, muss vor allem in fragilen Staaten anhand des Kontextes entschieden werden. (Pech 2010:7)

Man erhofft sich von einer durch mehrere Geber getragene Budgethilfe die Reformprozesse in den Partnerländer wirkungsvoller zu unterstützen. Im Falle Deutschlands zeigt sich jedoch, dass auf Grund der Anforderung, dass der betroffene Staat ein mittleres Governance-Niveau vorweisen muss, fragile Staaten nicht kategorisch ausgeschlossen werden, jedoch in der Praxis Uganda als Tätigkeitsfeld einen Ausnahmefall darstellt. (Pech 2010:8)

Es wird davon ausgegangen, dass Budgethilfe den Vorteil hat, dass nicht am Haushalt des Partnerlandes vorbei gearbeitet wird und dass diese vorhersehbar ist. Doch muss darauf hingewiesen werden, dass Verzögerungen und Kürzungen der finanziellen Unterstützung sowie der Rückzug aus der Budgethilfe eine verschlechternde Wirkung haben können. Durch die Harmonisierung im Zuge der PGF ist eine Verringerung der Transaktionskosten auf Geberseite zu erwarten und auf Partnerseite

bereits eingetroffen. Zu Beginn, in der Abstimmungsphase, steigen die Kosten jedoch vorerst an. Auch die Performance Assessment Frameworks werden als zu wenig flexibel gesehen um auf Veränderungen schnell zu reagieren. Ein weiterer Aspekt der PGF ist, dass dadurch die demokratische Rechenschaftspflicht der Regierung der Partnerländer gefördert wird. In den beobachteten Ländern hat der Budgetsupport zu einer höheren Transparenz und stärkerer Beteiligung des Parlaments wie auch nicht staatlicher Akteure geführt. Kritiker weisen darauf hin, dass die Rechenschaftspflicht nur gegenüber den Geberländern und nicht der Zivilgesellschaft und dem Parlament der Empfängerländer erfüllt wird, da diese zu geringe Kapazitäten besitzen. Dies lässt folgern, dass auch Kapazitätsentwicklung Gegenstand der Budgethilfe sein sollte, jedoch kaum ist. (Pech 2010:9)

Ein Risiko der Budgethilfe ist, dass die Absorptionsfähigkeit der Partnerländer überlastet werden kann. Des weiteren besteht die Gefahr, dass die Ressourcen nicht zweckbestimmt verwendet werden oder nicht effizient eingesetzt werden. Vor allem Korruption ist ein großes treuhänderisches Risiko. Uneinigkeit herrscht darüber, ob Budgethilfe anfälliger für Korruption ist als andere Finanzierungsformen, doch ist man sich einig, dass sich die Kontrolle erheblich schwieriger gestaltet. Doch gerade durch die daher notwendige Erhöhung der Kontrolle kann Budgethilfe auch zu einer systemischen Stärkung und Transparenz öffentlicher Finanzmanagementsysteme führen. Folge kann eine koordinierte Geberreaktion sein um Korruption direkt zu adressieren. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass durch die Entlastung des Budgets Mittel anderorts frei werden, die dann für Dinge verwendet werden, die nicht vorgesehen waren, doch betrifft dieses Problem alle Finanzierungen. Die Budgethilfe hat hier sogar oft bessere Modalitäten solche Allokationsentscheidungen zu thematisieren. Auch makroökonomisch kann umfangreicher Kapitalimport negative Auswirkungen haben, die man jedoch durch Monitoring und Kapazitätenbildung versucht einzudämmen. Budgethilfe hat meist eine prozyklische Wirkung, indem sie sich in einem günstigen Umfeld positiv und in einem ungünstigen negativ auswirkt. Auch politisch kann sich Budgethilfe negativ auswirken, wenn zu lange daran festgehalten wird. Dies kann destabilisierend wirken. Ebenso kann sie sich jedoch richtig kanalisiert auch positiv auswirken. Nachdem die Vergangenheit gezeigt hat, dass abrupter Abbruch von Budgethilfe prekäre Situationen oft verschlechtert, sollte hierbei in angepasster Weise vorgegangen werden. (Pech 2010:7-20)

6.5.3. Korbfinanzierungen

Die OECD setzt sich stark dafür ein, dass in Zukunft weniger Kleinprojekte finanziert werden und die Geber sich mehr an gemeinsamen Finanzierungsmethoden, wie „pooled funds“ und „Multi Donor Trust Funds“, daher Korbfinanzierungen, vor allem im Staatsbildungsbereich beteiligen. Korbfi-

nanzierungen können parallel oder alternativ zu Budgethilfe eingesetzt werden. Meist wird auf diese zurück gegriffen, wenn Zweifel an der Qualität des öffentlichen Finanzmanagement bestehen. Dies hat den Vorteil, dass größere Projekte auf höheren politischen Ebenen umgesetzt werden können. Eine Strategie kann gemeinsam mit der Regierung vor Ort ausgearbeitet werden und mit einer gemeinsamen Finanzierung unterstützt werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass sich somit die Geber besser im Hintergrund halten können („shadow alignment“). Dadurch wird auch „Ownership“ der Regierung gefördert. Zeit und Geld kann gespart werden, indem bilaterale Verhandlungen reduziert werden. Wettbewerb zwischen den Gebern würde eingeschränkt und Kooperation gefördert werden. (siehe Kapitel 6.5.) (Pech 2010:21)

Bisher haben sich vor allem MDTF in fragilen Staaten durchgesetzt. Bei diesen zahlt eine Gebergruppe in einen Fond ein, der „der von einem mandatierten Geber (i.d.R. Weltbank oder UN) entsprechend seiner Regularien sonderverwaltet wird, soweit im Einzelnen nicht anders mit den beteiligten Beitragszahlern vereinbart.“ (Pech 2010:21) Es gibt je nach Kontext verschiedene Formen von MDTF, die einerseits laufende Kosten wie auch Projekte unterstützen und hierbei sowohl von dem Partner, unter Auflagen, verwendet werden oder auch direkt von den mandatierten Gebern vergeben werden. In der Praxis zeigt sich, dass die UN in erster Linie bei kurzfristigen Zielen im Bereich der Friedensstiftung und Stabilisierung mandatiert wird und die Weltbank mit MDTF vor allem mittel- und langfristige Ziele im Bereich der Staatsbildung verwaltet. (Pech 2010:21-26)

Bei Betrachtung der Beschaffenheit von MDTF zeigt sich, dass hier vor allem in Postkonfliktsituationen, Ownership nicht gegeben ist, sondern als Prozess gesehen werden muss. Dennoch sind diese meist an nationale Entwicklungsstrategien oder wenn nicht vorhanden, in gemeinsam durchgeführte Bedarfsanalysen eingebettet. „National Ownership“, die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Vertreter, ist in MDTF umstritten. Diese können zwar einen Beobachterstatus einnehmen, doch mangelt es an Partizipationsmöglichkeiten. Dennoch sind MDTF eine „policy Forum“, dass stark zu Harmonisierung beiträgt. Die Transaktionskosten, sowohl des Partners wie auch des Gebers, werden beiderseits gesenkt. Kritisiert wird jedoch, dass die Berichterstattung von Seiten des Fondverwalters oft nicht ausreichend ist. Auch die Bedeutung der Senkung der Transaktionskosten muss relativiert werden, da MDTFs (bis 2010) in den entsprechenden Ländern lediglich 10-15% der Gesamt ODA ausmachten. Des weiteren kam Pech zu der Erkenntnis, dass MDTFs und nicht MDTF Ressourcen kaum aufeinander abgestimmt werden. Eine Änderung in diesem Bereich ist erst zu erwarten, wenn die Partner eine größere operationelle Aufgabe auch im Bereich der Koordinierung übernehmen. Auch die Flexibilität von MDTFs ist umstritten. An sich sollte einer ihrer Vorteile die Flexibilität sein. Doch vor allem den Weltbank-gesteuerten MDTFs mangelt es an Verfahrensflexibilität. An-

ders die UN. Sie wird für ihre Schnelligkeit im Bereich Start-Up Finanzierung geschätzt, jedoch ist auch dies umstritten. Im Gegensatz zu Budgethilfe ist die Rechenschaftspflicht bei MDTFs schwieriger einzufordern, da dies zu einer Schwächung der Institutionen führen kann. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass oft zu viele Ziele für einen zu kurzen Zeitraum angestrebt wurden, wodurch die Partnerkapazitäten überfordert wurden. Das heißt, dass oft unrealistische Zeithorizonte und unzureichendes Erwartungsmanagement aufeinander treffen. Das kann sich sogar negativ auf die Partner auswirken, indem es zu einer Delegitimierung auf Grund nicht erfüllter Erwartungen führt. In der Praxis zeigte sich, dass Verteilungsfragen nicht ausreichend im Zuge von MDTF beachtet wurden, wodurch sich Konflikte auch verschärften. Auch die Vergabe der Projekte wird vor allem bei der UN kritisiert. Da sie teilweise als Verwalter wie auch als Durchführungsorganisation der MDTF auftritt. Möglicherweise werden die Auswahlkriterien dadurch beeinflusst. Dies ist momentan bei der Weltbank nicht der Fall, doch könnte es dazu kommen, wenn MDTF IDA-finanzierte Projekte kofinanziert. (Pech 2010:27-44)

Problematisch ist, dass verbesserte Mittelmobilisierung ein höheres treuhänderisches Risiko birgt. Die Frage nach der Streuung der Instrumente, um Risiken zu reduzieren und der damit verbundenen erhöhten Transaktionskosten sowie der Fragmentierung, wird weiterhin bestehen. (Pech 2010:46)

Dr. Pospisil betont, dass Korbfinanzierungen ein hochpolitisches Spiel sind. Er sieht die Gefahr darin, dass diese dann auf einer höheren Ebene verwaltet werden, wodurch Ansätze wie „Resilience“ und Flexibilität nichtig werden könnten. Auch wenn mit den Regierungen gemeinsam ein gesamtstaatlicher Ansatz ausgehandelt würde, muss gefragt werden, ob die Geber wie auch die Regierung des betroffenen Landes versuchen werden, Allgemeininteressen oder ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Dr. Pospisil sieht die Umsetzung großer gesamtstaatlicher Ansätze nur dann als möglich, wenn diese den Vorstellungen der jeweiligen Regierungen entsprechen, die versuchen werden die „programaid“ dazu zu nützen, ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Der Einflussbereich westlicher Staaten ist hierbei stark beschränkt. Wenn die OECD Staaten nicht mehr zahlen, gibt es noch andere Geldgeber „aus Staaten die sehr viel Geld für sehr wenig Auflagen zahlen.“ (Pospisil 1.6.2012) (Pospisil 1.6.2012)

Dr. Werther-Pietsch befürwortet ebenso eine größere Gestaltbarkeit der ODA, was bedeuten würde, dass man auf die Verwendung von Mitteln direkten Zugriff hat. Dem gegenüber steht die multilaterale Zusammenarbeit, in der die Geber gemeinsam in einen Topf einzahlen und dieser von jemand anderem verteilt wird. Für sie ist es eine Frage der Effizienz. Der Haushalt der EZA ist dadurch vor Ort nicht mehr steuerbar. „Je weniger du steuern kannst, desto weiter weg bist du vom Geschehen, je weniger kannst du durchsetzen.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Es führt zu einer Abhängigkeit von

Evaluierungsteams und die Präsenz vor Ort fehlt. Dieser Meinung schließt sich auch Pech zum Teil an, indem sie den Verlust individueller Kontrollmöglichkeiten bei MDTF kritisiert. (Werther-Pietsch 6.6.2012) (Pech 2010:44)

Im Zuge des Interviews mit Dr. Werther-Pietsch zeigt sich jedoch, dass die Umsetzung von „pooled funds“ nicht dem entspricht, was aus den Papieren der OECD hervor geht. Die OECD möchte, dass Projekte finanziert werden und im Zuge der „pooled funds“ auch die Eigeninteressen der Geber aufgegeben werden. Dies findet derzeit nicht statt. Die Entscheidung, ob sich ein Geber an einem multilateralen Projekt bzw. Programm beteiligt, hängt davon ab, in wie weit dieser seine eigenen Interessen darin vertreten sieht. „Das ist eher so; du kommst drauf, zum Beispiel im Peacebuildingbereich: Oslo und DIFIP machen was und du siehst diese Kooperation wirklich als Inkarnation deiner Träume, dann kann man sagen, Österreich macht dort mit.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012)

6.5.4. Schwierigkeiten langjähriger Finanzierung

Die OECD betont die Notwendigkeit langjähriger Finanzierungen, um diese berechenbarer zu gestalten. Langzeitziele benötigen langfristige Finanzierungszusagen. Doch auch Österreich vergibt die Zusagen nur für 2-4 Jahre. Die meisten Projekte werden danach verlängert oder es wird rechtzeitig mitgeteilt, dass dies in Absprache mit den Projektpartnern nicht geschehen wird. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass sich die OECD in erster Linie auf Finanzierungen bezieht, die direkt an die Regierungen gehen. Österreich arbeitet jedoch vermehrt im Bereich der Projektarbeit. (D. Mair 31.5.2012)

Das Problem der langjährigen Finanzierung hat seinen Ursprung nicht allein in der Budgetplanung der Geberländer. Auch die Flexibilität, um auf akute Probleme einzugehen tritt in Konkurrenz mit einer langjährigen Budgetvergabe. (siehe Kapitel 5.1.5.) Eine themenspezifische Planung des Budgets wäre in gewissen Situationen sinnvoll, doch kann dies nicht das gesamte Budget umfassen, da dies die Unterstützung schlussendlich noch unberechenbarer machen würde. Dr. Werther-Pietsch sieht die Lösung in einer partiellen thematischen Planung des Budgets um einerseits die Konstanz aufrecht zu erhalten und andererseits einer flexiblen Gestaltung im Sinne eines gesamtstaatlichen Ansatzes Platz einzuräumen. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Es zeigt sich, dass auch im Bereich der Finanzierung die nationale Programmatik ein Hindernis darstellt. Die einzelnen Nationalstaaten, im beobachteten Fall, Österreich, sind kaum bereit ihren Einfluss auf die Verwendung der finanziellen Mittel, aufzugeben.

6.6. Hybride Systeme und traditionelle Autoritäten

6.6.1. Zusammenarbeit mit traditionellen Autoritäten

Die OECD rät, insbesondere wenn die vorherrschende Regierung in den Augen der Bevölkerung keine oder kaum Legitimität besitzt, mit traditionellen Autoritäten weitest möglich zusammenzuarbeiten. Diese können gute Vermittler zwischen Gemeinschaft und Lokalregierung sein. Doch diese Zusammenarbeit birgt auch viele Gefahren. (siehe Kapitel 5.5.3.)

6.6.1.1. Die Suche nach traditionellen Autoritäten- Beispiel Südsudan

Die Interviewpartner sind sich darüber einig, dass die Entscheidung, wer eine traditionelle Autorität ist, sehr subjektiv ist und daher ein großes Konfliktpotential birgt. „Mir scheint in diesem Punkt gibt es keinerlei Übereinstimmung unter den OECD Gebern.“ (Pospisil 1.6.2012) Meist kommen in den unterschiedlichen Kontexten Differenzen um sehr unterschiedliche Ansatzpunkte auf. Im Beispiel des Südsudans traten die Deutschen Vertreter stark dafür ein, traditionelle Autoritäten in den Verfassungsprozess einzubinden, um diese mit formaler Macht auszustatten. Die anderen Geber wollten dies nicht. Die Vertreter der deutschen Regierung fanden in der eigenen Politik, in der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Unterstützung, da man die Chance sah, klassische Entwicklungszusammenarbeit zu betreiben und somit bestimmten Personen Machtpositionen einzuräumen, die verfassungsrechtlich abgesichert gewesen wären. Dies hätte jedoch zur Folge gehabt, dass die Macht der Regierung dadurch zementiert worden wäre, was dem eigentlichen Ziel widersprach. Die deutschen Vertreter (1-2 Personen) assistierten in Folge bei der Erstellung des „Traditional authority act“, der einen Teil der Verfassung darstellte. Hier wurden sie mit dem Problem konfrontiert, dass die Entscheidung, wer traditionelle Autoritäten sind, nicht klar zu treffen war. „Man geht davon aus, dass jeder Stamm seinen Chef hat. Das ist aber nicht so. Es gibt auch Paramontchefs, was wieder was anderes ist. Wer ist ein Chef? Die sind auch nicht gewählt. Man arbeitet intern mit einem Chef zusammen und dann kommt ein Anderer sagt, er sei der Chef“ (Pospisil 1.6.2012) Die Entscheidung mit traditionellen Autoritäten zusammen zu arbeiten ist ein riskanter Prozess. (Pospisil 1.6.2012)

Vor allem auch im Bereich der Friedenssicherung tritt die Problematik der Diskriminierung durch die Einbindung von Eliten auf. Es ist oft notwendig Eliten und deren soziale Netzwerke in Friedensprozesse einzubinden, auch wenn diese am Konfliktgeschehen beteiligt waren. Dies kann in Folge, zumindest temporär, dazu führen, dass soziale Gruppen in diesem Prozess kürzer kommen. Dr. Werther-Pietsch sieht dies jedoch nicht als Hinweis darauf, dass nur auf Regierungsebene gearbeitet werden sollte. Auch völkerrechtlich ist dadurch diesem Vorgang keine Grenze gesetzt. (Wer-

ther-Pietsch 6.6.2012)

6.6.1.2. Der Umgang mit hybriden Systemen

Hybride politische Ordnungen existieren in vielen fragilen Staaten. Durch die Schwäche des Staates erhielten sich oder entstanden hybride Systeme. Meist jedoch haben sie ihren Ursprung in nichtstaatlichen indigenen sozialen Strukturen. Diese Hybridmodelle bestehen in einem Nebeneinander oder sogar in einem Dialog mit staatlichen Systemen, so dass diese an einem gemeinsamen Strang ziehen. Auch in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wurde man mit diesem Phänomen konfrontiert. Nachdem in Ruanda mit Hilfe von „traditional justice“ Methoden vergangene Verbrechen erfolgreich aufgearbeitet wurden, entstand ein direkter Boom, woraufhin Österreich auch in Afrika „traditional justice“ Methoden umsetzte. In Ruanda versuchte man nach dem Genozid durch traditionelle Methoden die überfüllten Gefängnisse und Gerichte zu entlasten. Es floss viel Geld in „local authority“ Prozesse, vor allem in Afrika, doch waren diese meist zu wenig aufeinander abgestimmt, was zur Folge hatte, dass die Legitimität des Staates dadurch sukzessive verloren ging. (Pospisil 1.6.2012) (D. Mair 31.5.2012) (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Hier stellt sich nun die Frage, ob die internationale Gemeinschaft wirklich bereit ist, hybride Systeme zu akzeptieren, wie es geraten wird, oder diese nur so lange unterstützt werden, solange sie nicht mit dem staatlichen Rechtssystem und den Wertvorstellungen der Geber in Konflikt treten. Es tritt auch die liberale Haltung der OECD gegenüber traditionellen Systemen mit ihren Vorstellungen von Legitimität des Staates in Widerspruch. Denn ein legitimer Staat muss auf allen Ebenen legitim sein. In dieser Frage ergaben sich Uneinigkeiten zwischen den Interviewpartnern. (Pospisil 1.6.2012)

Dr. Pospisil sieht die Problematik darin, dass im Zuge der Programmatik und der Rückmeldung kein wirklich hybrides System akzeptiert wird und die Dokumente der OECD auch in Zukunft hiervon nicht abweichen werden. Dies bestätigt auch Dr. D. Mair: „Es wird versucht auf traditionellem Weg Konflikte zu schlichten. Wenn das misslingt geht es in eine höhere Instanz.“ (D. Mair 31.5.2012) Er sieht es als ausverhandelt, dass eine Art politischer Staatsblock existieren muss und dieser eine gesetzliche Autorität hat, um nicht dem Bild der Geber zu widersprechen. Auch wenn in den Publikationen darauf hingewiesen wird, dass mehr auf hybride Systeme eingegangen werden muss, werden darunter keine Parallelsysteme verstanden, sondern diese sind immer noch eingegliedert in das staatliche Rechtssystem, eine „vom Staat freigegebene Spielwiese“. (Pospisil 1.6.2012) Solange die hybriden Systeme entsprechend den westlichen Wertvorstellungen funktionieren, treten keine Widersprüche auf: „Wenn irgendjemand was stiehlt, soll er halt ein paar Eier wieder rüber

bringe und sich verstehen; aber schwierig wird es, wenn jemand umgebracht wird und man zahlt 10.000 Dollar zurück, damit alles wieder OK ist.“ (Pospisil 1.6.2012) Seiner Erfahrung nach haben die OECD Mitglieder ein Problem hybride Systeme zu akzeptieren und werden deshalb diese auch nicht fördern. (Pospisil 1.6.2012)

Der Ansatz der ADA ist jener, dass traditionelle Methoden oft auch eine befriedende Aufgabe erfüllen, die nachhaltig wirkt. Dies geschah in Norduganda. Über 20 Jahre wurden Kinder durch die Rebellenarmee LRA (Lord Resistant Army) entführt und gezwungen ihre Verwandten umzubringen um sie als Kindersoldaten zu rekrutieren. Dies geschah innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe, was ein Sonderfall ist. Über 100.000 Kinder kamen in diesem Konflikt um. Dörfer wurden niedergebrannt. Die rekrutierten Kindersoldaten trugen aus dieser Erfahrung schwere Traumata davon. Die OEZA unterstützte hier stark die Traumaarbeit. Traditionell wird eine Reinwaschung durchgeführt um die Vergangenheit abzuwerfen. „Die Reinwaschung war notwendig, um sie nach ihren furchtbaren Taten an der eigenen Familie und dem Furchtbaren, das sie angerichtet haben, zu befreien und wieder in die Gesellschaft zu integrieren.“ (D. Mair 31.5.2012) Diese Form der Einbindung traditioneller Systeme und Autoritäten wird nach Dr. D. Mair bereits seit über 10 Jahren betrieben. Es war vor Ort immer ein Thema. Man erkannte, dass die Kreditibilität in den Dörfern nur durch eine angemessene Einbindung traditioneller Autoritäten bestehen kann, unter anderem weil diese oft die ersten Ansprechpartner für Probleme darstellen. (D. Mair 31.5.2012)

Dies zeigt, dass in diesem Bereich die Publikationen der OECD eine Widerspiegelung der bereits vorherrschenden Situationen sind. Die Arbeit im Feld hat die Position der OECD verändert und nicht andersrum. In Bereichen, in denen die Frage der hybriden Systeme und der Rolle traditioneller Autoritäten sich nicht aus dem Kontext selbst erklären, sondern an die Selbstwahrnehmung der DAC Länder und deren Wertvorstellung richtet, tritt ein Konflikt auf, der durch das westliche Staatsbild dominiert wird.

6.6.1.3. Wenn westliche Wertvorstellungen auf hybride Systeme treffen- ein Gedankenspiel

Dr. Pospisil bringt ein Beispiel: In Afghanistan besitzen die Taliban ein funktionierendes Rechtssystem. Dies fehlt dem Staat. Auch wenn die Strafe das Abhacken der Hand bedeutet, wissen die Betroffenen, was sie erwartet. Dies ist beim staatlichen Rechtssystem nicht der Fall. Hierbei kann man erschossen werden ohne zu wissen wofür. Dr. Pospisil sieht es als undenkbar für die internationale Gemeinschaft ein solches Taliban Rechtssystem zu unterstützen. Er kann sich nicht vorstellen, dass die OEZA ein Projekt zu Frauenrechten im Schariakontext unterstützen würde. Ebenso wenig würde ein Projekt zur Aufklärung der Landbevölkerung über die Möglichkeiten eines Rekurses in Scha-

riarteilen umgesetzt werden, obwohl es in Afghanistan ein Berufungssystem im Talibansystem gibt. Was würde es bedeuten, wenn die OEZA ein Projekt dieser Art umsetzen würde? „Es gäbe diplomatische Verstimmungen, die USA würde sofort alarmiert sein und die österreichische Öffentlichkeit würde aufschreien.“ (Pospisil 1.6.2012) (Pospisil 1.6.2012)

Dr. Werther-Pietsch steigt ebenso auf dieses Gedankenspiel ein, sieht es jedoch nicht als ausgeschlossen, dass es ein Frauenförderungsprogramm geben kann, das eine Rechtshilfe, auch im Schariakontext, einschließt. „Ziel ist es hier nicht die Rechtsform zu unterstützen, sondern ich will in einer bestimmten Situation Frauen unterstützen.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Österreich würde sich keiner Gebergemeinschaft anschließen, die sich direkt mit dem Schariakontext befasst und diesen als Rechtsgrundlage akzeptiert, doch bedeutet dies nicht automatisch, dass diese Problematik nicht in anderen Projekten untergebracht werden kann. „Aber ganz offiziell würde ich so eine Linie eben auch nicht fahren.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Der Grund hierfür ist für Dr. Werther-Pietsch jener, dass man daran arbeiten muss, das Zentralsystem effizienter zu machen und man sich hieran langsam vortasten muss. Dennoch ist auch ihr ein Wandel, vor allem in der Literatur seit 2010 aufgefallen, in dem nun ein größeres Verständnis dafür aufkommt, dass man aufschiebende Wirkungen durchaus in Kauf nehmen muss. Diese Kultursensibilität auf Kosten der Menschenrechte ist jedoch umstritten. Dennoch sieht Dr. Werther-Pietsch es als notwendig im vorherrschenden Rechtshorizont anzusetzen, anstatt die betroffenen Personen in einer schwierigen Situation mit neuen Methoden zu konfrontieren. Es muss in der vorherrschenden Lebensrealität angesetzt werden. In den österreichischen Dokumenten ist, laut Dr. Werther-Pietsch, bereits eine Aufweichung dieser Absolutismen der Fragilität zu erkennen. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass reale Hybridsysteme, daher Parallelsysteme zum staatlichen Rechtssystem nur soweit von der internationalen Gebergemeinschaft akzeptiert und unterstützt werden, solange diese nicht mit den westlichen Werten in Widerspruch treten. Wenn dennoch in irgendeiner Form mit umstrittenen Systemen, wie der Scharia, gearbeitet werden muss, wird dies nur im Zuge eines anderen Projektes gemacht, das mit der Gebermoral übereinstimmt. Die Akzeptanz der OECD Mitglieder gegenüber alternativen Rechts- und Staatsformen scheint daher stark beschränkt zu sein. Auch die Öffentlichkeit spielt hierbei eine große Rolle, da diese ein solches Agieren nicht tolerieren würde. Dies zeigt, dass es auch noch weitere Faktoren, neben der Programmatik der jeweiligen Länder, gibt, die Einfluss darauf haben, in wie weit die Ratschläge und daher im weiteren Schritt, die Abkommen, die im Zuge der OECD gemacht wurden, umgesetzt werden.

6.7. Weitere Aspekte..

6.7.1. Die Tradition der NGOs als Hindernis?

„Empirisch gibt es keinerlei Beweis, dass gut oder schlecht geartete Projekte in irgendeiner Weise den Kontext beeinflussen.“

(Pospisil 1.6.2012 nach DECA Peer Review 2012)

Non Governmental Organisations (NGOs), auf Deutsch Nichtregierungsorganisationen (NROs), sind weltweit vertreten und bedeutende Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit, auch in Bezugnahme auf Österreich. Zahlreiche Projekte werden durch NGOs umgesetzt, jedoch von der OEZA bzw. der ADA mitfinanziert. Diese werden auch oft in politische Dialoge und Prozesse eingebunden. (siehe z.B. Leitfaden Sicherheit und Entwicklung) (<http://www.entwicklung.at>)

Im Zuge der Politikkohärenz der EU 2009 kam die „Changeproblematik“ auf. Es begann ein Umdenken bezüglich der Arbeit von NGOs. „Es kam die Erkenntnis, dass man mit der EZA alleine nichts erreicht, dass man ein „beyond aid“ Konzept braucht und dass die EZA globale Strukturpolitik ist.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Aus den Publikationen der OECD ist herauszulesen, dass eine Distanzierung von Kleinprojekten, wie sie meist NGOs durchführen, angestrebt wird und statt dessen „pooled funds“ empfohlen werden, die eine breitere Abstimmung und größere Projekte ermöglichen. NGOs werden im Bereich der humanitären Hilfe sehr geschätzt, doch sollte ihre Rolle im Staatsbildungsprozess dezimiert werden.

Die Vorgaben der OECD sind für NGOs nicht bindend und können in dieser Form auch oft nicht umgesetzt werden. NGOs haben ein Interesse daran ihre eigenen Projekte umzusetzen und versuchen ihre Arbeit ausreichend darzustellen um Spenden zu akquirieren. Es ist ihnen wichtig „partner branding“ zu betreiben. Die Darstellung von Elendssituationen wird oft von NGOs in der Werbung genützt. „Die haben ein Interesse daran die Elendssituation darzustellen und sie selbst stehen davor mit einer Fahne in der Hand und verteilen ihre Mittel.“ (Pospisil 1.6.2012) (Pospisil 1.6.2012)

Es darf auch nicht unterschätzt werden, dass das NGO- Segment, sowohl in den Geberländern wie auch in den Empfängerländern, ein relevanter Arbeitsmarkt ist. Es ist ein freier Markt. Dies kann nicht von einer bestimmten Instanz einfach beendet werden. Viele kleinere NGOs werden Co-Finanziert, doch die Großen, wie „Ärzte ohne Grenzen“, „Caritas“ etc. besitzen ihr eigenes Budget, wodurch sie keine finanzielle Notwendigkeit haben sich großen Koordinationsprozessen anzu-

schließen. (Pospisil 1.6.2012)

Auf Grund der selbstständigkeit der meisten NGOs haben die Geberländer nur bedingt Einfluss auf die Arbeit dieser. Partnerländer können jedoch relativ einfach NGOs an ihrer Arbeit hindern. Sie können NGOs aus dem Land werfen und sie dadurch an der Arbeit hindern, wie es im Nordsudan geschah, doch muss hierbei auch bedacht werden, dass dies zu einem großen internationalen Aufschrei führt und Konsequenzen mit sich bringen kann. (Pospisil 1.6.2012)

Ein weiterer Punkt ist die Ausrichtung der einzelnen NGOs. Die OECD versucht den Aktivitäten in fragilen Staaten eine Richtung zu geben, die teilweise auf Länderebene umgesetzt wird. Im Bereich der NGOs wird in Frage gestellt, in wieweit diesen die Richtung der OECD überhaupt bekannt ist und ob ein Interesse besteht sich an dieser zu orientieren. Auch intern treten die Zielausrichtungen der NGOs in Konflikt miteinander. Ein Beispiel hierfür ist im Bereich „Foodaid“ die Uneinigkeit zwischen FAO und WFP. Die WFP versorgt Hungernde vor Ort mit den Getreideüberschüssen der USA. Die FAO sieht hier jedoch das Problem des Marktpreises und hat daher einen anderen Ansatz gewählt. Dies zeigt, dass Probleme in der Arbeit von NGOs nicht nur in mangelnder Koordination liegen, sondern tiefer verwurzelt, bereits an der Basis bestehen können. (Pospisil 1.6.2012)

Dr. Werther-Pietsch plant momentan ein Treffen, zu dem sie den Vorsitzenden der INCAF, Mathias Nussbaum, einladen möchte. Im Zuge dessen betont sie, wie wichtig es ist, hier auch wichtige Vertreter von NGOs einzubinden. Einerseits soll dies als Annäherung zwischen NGOs und OECD dienen und auf der anderen Seite soll hierbei den NGOs die Veränderung in der OECD nahe gebracht werden. Wenn die OECD beschließt, Projekte sollen in Zukunft in erster Linie durch lokale Kapazitäten vor Ort durchgeführt werden, bedeutet dies für NGOs, dass diese sich auf Trainingsmodalitäten konzentrieren müssen. „EZA ist dann gut, wenn sie nicht mehr gebraucht wird.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) (Pospisil 1.6.2012) (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Im Falle der ADA entstehen Kleinprojekte, indem Organisationen einem Koordinationsbüro ihren Vorschlag vorbringen. Sofern dieser in der nationalen Strategie des Partnerlandes enthalten ist und es ein solches Projekt nicht bereits gibt, können diese unterstützt werden. „Wir [die ADA] verstehen uns als Unterstützer von Programmen, Projekten und Strategien die vor Ort entstehen und in die wir unser know how einbringen [...]“ (D. Mair 31.5.2012) NGOs kommen jedoch noch immer am nächsten an die Betroffenen heran und arbeiten nicht auf korrupter Regierungsebene. Dies ist der Vorteil von NGOs. (D. Mair 31.5.2012) (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Das stark NGO geprägte EZA Profil befindet sich momentan in einem Wandel. Durch den sich entwickelnden gesamtstaatlichen Ansatz vollzieht sich ein Wandel gegenüber der Zivilgesellschaft. Es

ist eine Emanzipation in Richtung anderer Ressorts und anderer Herangehensweisen. Ob diese Veränderung jedoch Fuß fassen wird oder durch zu geringe Dotierung bedeutungslos bleiben wird, ist im Moment noch nicht absehbar. „Nicht dass es am Ende nur kleine Peanuts sind und die Anstrengung hat sich nicht ausgezahlt. Das kann man vorher nicht wissen.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Aus den unterschiedlichen Positionen der Interviewpartner ist zu erkennen, dass die Arbeit der NGOs geschätzt wird, doch auch die Probleme, die diese birgt, erkannt werden. Die OECD bevorzugt die Zusammenarbeit mit Regierungen in Form von „pooled funds“, die jedoch auf Grund ihrer politischen Konditionalität unter den Gesprächspartner sehr umstritten ist. Es steht die Forderung im Raum, dass NGOs sich insofern an die Vorgaben der OECD halten sollen, dass diese ihre Aufgaben neu definieren und nicht die Arbeit vor Ort selbst durchführen, sondern Personen ausbilden, die diese Arbeiten dann übernehmen. Es sind auch Bemühungen zu erkennen, NGOs mehr in den Dialog auf OECD Ebene einzubinden und sofern diese mit der OEZA zusammen arbeiten, die Projekte auf die FSP und Parisdeclaration abzustimmen und den Zuständigen wichtige Abkommen nahe zu bringen.

Die Interviews wecken auch den Eindruck, dass im Bereich der NGO-Arbeit noch Aufholbedarf besteht, wie in fragilen Situationen, laut OECD, agiert werden sollte. Nachdem diese auch oft nicht in die Abkommen und Gespräche eingebunden werden, folgen sie einer abgewandelten Programmatik, die nicht unbedingt mit der globalen OECD-Strategie koordiniert ist. Auch durch den beschränkten Einfluss auf NGOs besteht Nachholbedarf einen Dialograum zu schaffen, der die Abstimmung mit diesen ermöglicht und fördert.

6.7.2. „Accountability“: Die Rolle der Zivilbevölkerung

„Wir gehen nicht in fragile Situationen hinein, weil der Steuerzahler einen Anspruch darauf hat, dass sein Geld wohin gepumpt wird, wo es nicht verloren geht.“

(Werther-Pietsch 6.6.2012)

In Österreich wird „Accountability“ groß geschrieben. Es muss genau nachgewiesen werden können, wohin das Steuergeld fließt bzw. geflossen ist. Dies ist auch im Zuge der Interviews stark zu erkennen. Jeder Interviewpartner erwähnte die Zeitungen (v.a. Kronenzeitung), die viele Projekte in Frage stellen und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf Umstände lenken, ohne ausreichend Hintergrundinformationen zu liefern. Es kann daher, wie in einem Theaterprojekt in Uganda, ein

ganzes Projekt Gefahr laufen, beendet zu werden. Dort wurde ein großes Theater in einem Vorort gebaut, das als Vorzeigeprojekt der OEZA galt. Ein junger Accountance verlor Rechnungen und fälschte diese in Folge. Als dies herauskam, ging dies bis in das Außenministerium. Durch die unzureichenden Hintergrundinformationen der Vorkommnisse und die tendenziöse mediale Darstellung dessen, drohte das gesamte Vorzeigeprojekt zu scheitern. (Pospisil 1.6.2012)

Auch in der Flexibilität der OEZA spielen die Medien eine Rolle. Im Falle Afghanistans, als aus unterschiedlichen Gründen 18 Millionen für Polizeiaufbau von Österreich zur Verfügung gestellt wurden, stand in der Presse: „kleine Morgengabe“. Einer der Gründe, warum dies gezahlt wurde, war, dass dies Auftakt für die neue Aufmerksamkeit auf Sicherheit und Entwicklung war. Das Außenministerium musste daraufhin eine Replik und einen Gastkommentar schreiben, um zu argumentieren, warum das Geld nach Afghanistan geschickt wurde, obwohl dies kein Schwerpunktland ist. Dies zeigt, wie die manipulative Meinungsbildung durch Medien fundierte entwicklungspolitische Entscheidungen in Misskredit bringt. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Bis 2006 verfolgte Österreich die Strategie nur in Ländern aktiv zu sein, in denen auch ein Wille zu guter Regierungsführung vorhanden ist. Das Geld der Steuerzahler sollte nur effektiv und risikofrei eingesetzt werden. Das Risiko, dass das Geld versickert, ist in fragilen Staaten ungleich höher als in Anderen, weshalb das Engagement in Jenen nicht zum Hauptprogramm gemacht werden kann. Doch gerade in diesem Bereich gibt es, auf Grund der der erweiterten Geber, neue Möglichkeiten aktiv zu werden. Daran wird auch vermehrt gearbeitet, wodurch österreichische Kapazitäten im Bereich Friedenssicherung verstärkt sichtbar werden. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Auch im Zuge der momentanen Entwicklung der OEZA ist zu erkennen, dass die öffentliche Meinung eine bedeutende Rolle spielt. Man plant im Bereich Friedenssicherung aktiver zu werden und kleinere Versöhnungsprozesse mit dem österreichischem „know how“ zu unterstützen. Dr. Werther-Pietsch betont jedoch, dass solche Aktivitäten gut argumentiert werden müssen, damit: „[...] die Bevölkerung auch versteht, warum man in solchen Bereichen Friedensarbeit betreibt.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Dies muss von einem Dialog und auch von der OEZA begleitet werden. Dennoch ist eine Aufweichung der Absolutismen der Fragilität im Bereich Sicherheit und Entwicklung zu erkennen. Im Vergleich zu früher, als man kein Steuergeld an fragile Staaten gab, hat sich die Konditionalität im Sicherheitsbereich gewandelt. Hier wird geplant Kompromisse einzugehen, die jedoch noch ausreichender Öffentlichkeitsarbeit bedürfen. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

„Accountability“ ist jedoch auch einer der Gründe, warum Budgetsupport so wenig genützt wird. Österreich ist in der Umsetzung dieser, im Vergleich mit anderen DAC Ländern, weit im Hintertreffen. (Pospisil 1.6.2012)

Die Rechtfertigung der Vergabe des öffentlichen Geldes wird in den Publikationen der OECD nicht angesprochen. Dies scheint jedoch ein wesentlicher Faktor zu sein, wie politische Entscheidung zu Aktivitäten in fragilen Situationen getroffen werden. Dies hat zur Folge, dass Österreich sich kaum an MDTF beteiligt, auf die einzelne Nationen keinen Einfluss haben. Der Wunsch, Mittel und Aktivitäten direkt zu beeinflussen, um diese gegenüber der eigenen Öffentlichkeit vertreten zu können, ist ein nationalpolitisches Anliegen, das erneut zeigt, wie wenig Bereitschaft vorhanden ist, sich an einer länderübergreifenden Strategie zu beteiligen, wenn die nationalen Interessen hierbei vernachlässigt werden müssten.

6.7.3. Weniger Unterstützung der Exekutive - Mehr Unterstützung der Legislative und Judikative

Die OECD erkennt im Zuge der Untersuchungen des „Do no harm“ Berichtes, dass im Bereich der Staatsbildungsprozesse in erster Linie die Exekutive unterstützt wurde. Nachweisbar hatten die bilateralen Geber einen Fokus auf den Auf- bzw. Ausbau von Institutionen. Zur Schaffung eines widerstandsfähigen Staates ist es jedoch wichtig auch die Judikative und die Legislative entsprechend auszubauen. Man erkannte, dass hier ein Nachholbedarf vorhanden ist. (OECD 2011b:27) (OECD 2008:14) (OECD 2011a:11;30) (Pospisil 1.6.2012)

Der „Do no harm“ Bericht basiert auf Evaluierungen, die durch die OECD selbst durchgeführt wurden, weshalb dieser eine empirische Basis besitzt. Daraus kann man schließen, dass diese Kritik auf die gesamte OECD zutrifft. Österreich scheint hier jedoch einen Ausnahmefall darzustellen, denn wenn die OEZA in Staatsbildungsprozessen aktiv wurde, geschah dies in erster Linie in den benachteiligten Bereichen. Das österreichische Engagement in Uganda bewegte sich beispielsweise im Bereich „justice“, außergerichtliche Streitbeilegung und „legal aid“. (Pospisil 1.6.2012)

Im Kosovo engagierte sich Österreich nicht nur im Bereich Bildung und Kapazitätenausbau, sondern auch zum Thema Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft. Auch die in den Interviews erwähnten Ausbildungstools des BMLVS, der „Trainings of Excellence“, die Milizen und Polizei ausbilden (siehe Kapitel 6.4.2.3.), sind ein weiterer Indiz dafür, dass Österreich gerade in einem Bereich, in dem die OECD Aufholbedarf festgestellt hat, aktiv ist. (<http://www.entwicklung.at>)

Dies ist jedoch auch nicht auf die Forderung der OECD im Zuge des „Do no harm“ Berichts zurück zu führen, sondern darauf, dass diese Herangehensweise der österreichischen Programmatik bereits zuvor entsprach. Es zeigt lediglich, dass in diesem Bereich kein Nachholbedarf vorhanden ist.

6.8. Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis

6.8.1. „Ownership“ - die Rolle der Regierung

In den Publikationen der OECD wird die Notwendigkeit betont der Regierung des betroffenen Landes einen möglichst großen Aktionsraum zuzugestehen.

Dies wird oft im Zuge von ausgearbeiteten Strategien, wie „Poverty Reduction Strategies“ umgesetzt. So werden die Strategien des Landes zur Erreichung der „Millenium Development Goals“ zur Verringerung der Armut, festgelegt. Es wird ein grundlegendes Dokument erstellt, das die Rahmenbedingungen der EZA vorgibt. Programme werden so staatlich koordiniert und nicht extern auferlegt. Die Legitimität der Regierung wird gestärkt. (D. Mair 31.5.2012)

Im Extremfall bedeutet dies, dass die Unterstützung Budgethilfe darstellt. Dies ist auch ein Anliegen der OEZA: „[...] weil die Entwicklungshilfe nie aufoktruiert sein soll, sonst ist sie nicht, was sie vorgibt zu sein.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Vor allem in fragilen Situationen sollte darauf geachtet werden keine Parallelstrukturen zu schaffen, um entwicklungshemmende Redundanzen zu vermeiden. Situationen unmittelbar nach einem Konflikt erfordern humanitäre Hilfe, die nicht auf staatliche Strukturen angewiesen ist. Hier geht es um schnelles und effizientes Agieren. Doch ist es sehr wichtig, sich dann langsam zurück zu ziehen und die Langzeitziele im Auge zu behalten. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Bereits in der Paris Declaration wird „Ownership“ ein Leitprinzip der Entwicklungszusammenarbeit. Kritiker sehen hinter dem Begriff „Ownership“ zynisch ein Eingestehen von zunehmender Rastlosigkeit und einhergehender Abwälzung von Verantwortung. Dennoch ist „Ownership“ unumstritten ein wichtiger Bestandteil der Entwicklungspartnerschaft, wie sie in den MDGs Punkt 8 gefordert wird. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass dies nicht nur das Recht auf autonomes Handeln bedeutete, sondern auch Eigenverantwortung beinhaltet. Des weiteren sind die jeweiligen Regierungen oft gar nicht im Stande, „Ownership“ vollständig zu übernehmen, weil dies oft die Kapazitäten überfordert, wodurch Organisationen wie die Weltbank, dies partiell übernehmen. (Nuscheler 2008:15)

6.8.2. Vergoldete Dienstleistungen: Ende oder endlos?

Im Dienstleistungssektor sieht die OECD die Gefahr, dass internationale Geber einen Dienstleistungssektor aufbauen, der später in dieser Form vom Staat nicht aufrecht erhalten werden kann, so genannte „vergoldete Dienstleistungen“. (siehe Kapitel 5.5.5.) Dieses Problem wird mittlerweile

weitestgehend vermieden, indem in jedem Projektantrag festgelegte Fristen und Folgefinanzierung enthalten sein muss. „Man würde nie ein Projekt beginnen, ohne zu wissen wie es danach übernommen wird. Wer wird es übernehmen, wann, wie wird es finanziert etc.“ (D. Mair 31.5.2012) Dies scheint jedoch vor allem im Bereich Staatsbildung möglich zu sein. Bei humanitären Einsätzen, wie Flüchtlingslagern, tritt das Problem weiterhin auf und ist nicht einfach zu lösen. Es stellt sich beispielsweise die Frage, in wie weit ein Flüchtlingslager ausgestattet sein sollte. In Uganda trat das Problem auf, dass die Regierung die Flüchtlingslager nach dem Ende des Konfliktes aufrecht erhielt. Dies geschah jedoch, weil die Flüchtlinge nicht zurück in ihre Dörfer wollten, da dort die Infrastruktur noch schlechter war. (Pospisil 1.6.2012) (D. Mair 31.5.2012)

Auch Dr. Werther-Pietsch vertritt die Position, dass humanitäre Einsätze Ausnahmesituationen darstellen, die ein anderes, schnelleres und effizienteres Agieren erfordern, als der Staatsaufbau. Dies kann jedoch Schwierigkeiten in der Langzeitplanung aufwerfen. Dennoch darf der Übergang zu Langzeitzielen nicht übersehen werden. „Man muss das Andere [Langzeitziele] im Auge behalten, [...] damit das [neue] System erst geschaffen werden kann. Man kann nicht sagen ich bleib 10 Jahre drinnen und danach ist das Chaos.“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Die Gespräche haben gezeigt, dass ein Bewusstsein für die Wichtigkeit einen Übergang zu planen vorhanden sein muss. Im Bereich der humanitären Hilfe kann die Umsetzung jedoch Probleme aufwerfen bzw. hat bereits Probleme aufgeworfen, die noch immer nicht bewältigt wurden. Hier tritt ein klarer Fall einer Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis ein. Einerseits ist die Theorie unumstritten und es wird weitestgehend versucht, das Problem zu vermeiden, andererseits bleiben bekannte Situationen in der Praxis bestehen, zu denen es noch keine Lösungsvorschläge von Seiten der OECD gibt.

6.8.3. Österreich: vom Statebuilding zum Peacebuilding

Bisher beteiligte sich Österreich meist an Staatsbildungsprozessen, indem Institutionsaufbau unterstützt wurde. Dies geschah jedoch kaum in fragilen Staaten, da man Steuergelder nicht versickern lassen wollte und diese Gefahr in fragilen Staaten massiv höher ist, als in Anderen. Doch gerade fragile Staaten bieten ein Potential, eine Nische, in denen sich DAC Länder engagieren sollen. Nun plant Österreich seine Kapazitäten im Bereich Peacebuilding auszubauen. Der Plan ist die österreichischen Mediationskapazitäten zu stärken. Dazu gab es bereits Verhandlungen mit den so genannten „wise men and women“ um deren „know how“ für das österreichische Profil in diese Richtung zu nützen. Doch diese Bemühungen werden sich erst in ein paar Jahren niederschlagen. Österreich, als „kleines Land“, wird keine großen Staatsbildungsprojekte übernehmen, da die Kapazitäten viel

zu gering sind. „Wir werden die großen Statebuildingprojekte nie an Land ziehen, weil das Infrastruktur ist und das ist einfach zu groß für uns [Österreich].“ (Werther-Pietsch 6.6.2012) Vor allem auf Nebenschauplätzen, in kleinen Versöhnungsprozessen, ist Kostenneutralität vorhanden. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Dies zeigt erneut, dass Österreich keine großen Ambitionen hat, sich vermehrt an Prozessen zu beteiligen, auf die es keinen direkten Einfluss hat. Es wird versucht Kostenneutralität aufrecht zu erhalten, indem man sich auf Bereiche spezialisiert, die sowohl der eigenen Programmatik, wie auch den internationalen Vorgaben entsprechen. Hierbei scheinen jedoch die nationalen Interessen stärker zu wiegen.

6.8.4. Do no Harm - Wenn Projekte beendet werden müssen

Die OECD empfiehlt so weit wie möglich mit der Regierung des betroffenen Landes zu kooperieren. Hierbei muss jedoch darauf geachtet werden, nicht gleichzeitig autoritäre Regime oder Führer die ihre Legitimität aus Gewalt beziehen, zu stärken. Wenn eine Zusammenarbeit in keinsten Weise möglich ist, wird darauf hingewiesen, dass die Geber sich nicht aus dem Land zurück ziehen sollen, sondern versuchen sollten auf einem anderen Weg weiter im Land aktiv zu bleiben. Läuft ein Projekt jedoch Gefahr Schaden anzurichten, soll es im Extremfall beendet werden.

6.8.4.1. Sri Lanka - Das Ende eines Projektes

Österreich wurde in Sri Lanka, das zuvor ein Entwicklungspartnerland war, mit einer solchen Situation konfrontiert. In Sri Lanka lief ein langes Dialogprojekt, das die OEZA in Kooperation mit der Friedensburg Schlaining durchführte. Die Rebellengruppe LTTE kämpfte für die Unabhängigkeit Nord-Srilankas. Auf neutralem österreichischen Boden wollte man die Konfliktparteien an einen Tisch bringen. Dabei versuchte man aus einer Pattsituation heraus mit der Zivilbevölkerung, der LTTE und Vertretern des Parlaments und bestimmter Ministerien Sri Lankas in einer einwöchigen Besprechung vertrauensbildende Maßnahmen zu verwirklichen. Man sprach offen über den Konflikt, Probleme wurden eruiert. Dieser Prozess zog sich über viele Jahre. Als sich die Situation in Nord-Sri Lanka verschärfte und die UN eine Untersuchungskommission entsandte war keine Dialogebene mehr vorhanden. Das Projekt musste eingestellt werden. (D. Mair 31.5.2012)

6.8.4.2. Wenn keine Kooperation mit der Regierung mehr möglich ist

In Sri Lanka versuchte man Friedenssicherung und Staatsbildung parallel durchzuführen. Im Zuge des Endkampfes des Bürgerkrieges zwischen LTTE und der Regierung unter Präsident Rajapaksa erkannte man, dass es nicht mehr möglich war, mit der Regierung zusammen zu arbeiten. Alle rele-

vanten OECD Geber stoppten die Zusammenarbeit. Dies beeinträchtigte Rajapaksa nicht sonderlich, da es auch noch andere Geber als die OECD Mitglieder gab, die weit mehr investierten. Somit reagierte er, indem er all jene, die mit OECD Mitgliedsstaaten zusammengearbeitet hatten, des Landes verwies. Alle Anderen durften bleiben. (Pospisil 1.6.2012)

Dies zeigt, dass vor allem die Zusammenarbeit mit Nicht-DAC Mitgliedsstaaten immer mehr an Bedeutung gewinnt, um ein „gegeneinander ausspielen“ zu verhindern. Auch der kleine Einfluss internationaler Geber wird ersichtlich. Wenn eine Regierung nicht bereit ist zu kooperieren, kann die Zusammenarbeit nicht nur von Geberseite beendet werden.

6.8.5. Korruption und Legitimität

Der Korruption wird durch die OECD besondere Aufmerksamkeit geschenkt, da diese als ein schwächender Faktor von Staatslegitimation verstanden wird. (siehe Kapitel 5.6.3.)

Dem gegenüber stellt Dr. Pospisil einen Artikel der Weltbank, indem Korruption neu gedacht wird. Hier wird festgestellt, dass Korruption nur dann bestehen kann, wenn es ein Bewusstsein dafür gibt, dass private und staatliche Taschen getrennt sind. Wenn die Akteure staatliches und privates Vermögen in der Wahrnehmung nicht trennen, kann es keine Korruption geben, da das Geld ohnehin Eigentum ist. In afrikanischen Staaten herrscht jedoch das Problem vor, dass Korruption gesellschaftlich nicht geächtet wird. „Wenn man es schafft sich mit dem Geld der Allgemeinheit ein Haus zu bauen, trifft dies eher auf Bewunderung als auf Ablehnung, weil man es geschafft hat.“ (Pospisil 1.6.2012) Jeder versucht sich selbst etwas anzueignen. Es stellt eine Form von Repräsentanz dar, indem man in der Position ist Geld abzuziehen und mit diesem auch noch andere Leute versorgt. So begründen sich Kartellnetzwerke, die mit dem Begriff der Korruption schwer einzufangen sind. Mit dem starren Korruptionsdenken der westlichen Geber wird die Legitimationskette abgetrennt, wodurch sich eine schwierige Situation ergibt. Teile der Legitimation werden abgedreht. Es gibt die Theorie, dass die Legitimation in Afrika über solche Transketten besteht. (Pospisil 1.6.2012)

Der politische Nutzen von Korruption und Patronage wird in den OECD Publikationen konkret angesprochen. Verschiedene Formen von Korruption sollen erkannt und wenn möglich auch genutzt werden. Dennoch ist das langfristige Ziel ein widerstandsfähiger Staat, ein Staat der durch Steuern an den Gesellschaftsvertrag gebunden ist. Es wird geraten Öffentlichkeitsarbeit in den Ländern selbst durchzuführen, um das Bewusstsein in der Bevölkerung zu verändern. Dies lässt sich mit dem oben erwähnten Verständnis von Legitimität gut vereinbaren, da dies bedeuten würde, diese Transketten nicht abzuschneiden, sondern umzuleiten und neue Formen daraus entstehen zu lassen. Doch auch hier ist zu vermuten, dass Österreich aufgrund seines Rechenschaftsbestrebens gegenüber den

Steuerzahlern nicht bereit wäre, sich an Prozessen zu beteiligen, die diese Transketten von Korruption akzeptieren.

6.9. Die Kommunikation zwischen den Gebern

Der Terminus „internationale Gebergemeinschaft“ kann irreführen, da dies die Assoziation zulässt, dass ein gemeinsames Handeln existiert. „Die internationale EZ-Architektur besteht gegenwärtig [2006] aus über 40 bilateralen Gebern, etwa 20 globalen und regionalen Finanzinstitutionen, 15 UN-Agenturen und einer wachsenden Zahl von globalen Fonds.“ (Nuscheler 2008:13) Dennoch sieht Nuscheler kaum Bemühungen der Geber und Entwicklungsorganisationen, die Aktivitäten besser zu koordinieren oder gemeinsame Strategien zu entwickeln. Dies begründet er mit einerseits mit nationalstaatlichen Interessen und andererseits durch organisationstheoretische Eigeninteressen, die auf Bestandssicherung der Organisationen abzielen. Durchführungsorganisationen konkurrieren um die knappen Mittel. Auch Mason und Lanz sehen die Schwierigkeit darin, dass vor allem nach Friedensabkommen die Zusammenarbeit der Geber daran scheitert, dass jeder seine Eigeninteressen verfolgt und sie sich nicht nach den Bedürfnissen der betroffenen Länder richten. (Mason/Lanz 2009:57) (Nuscheler 2008:13-14)

Die Parisdeclaration hat die Mitglieder der OECD dazu verpflichtet, ihre Kohärenzbeziehungen zu stärken, was auf OECD Ebene auch zufriedenstellend umgesetzt wird. Dies geschieht lediglich auf Ministerebene. Auf Länderebene ist die Qualität und Intensität divergierend. Dies hängt meist von der Kommunikationstradition ab. Manche Länder haben traditionell eine gute Kooperation miteinander. Doch das Problem ergibt sich in erster Linie aus dem Aufwand, den eine gute Kooperation und Kommunikation fordert. (Pospisil 1.6.2012)

Auch der 3C Ansatz betont die Notwendigkeit einer besseren Kommunikation und Kooperation, nicht nur zwischen den Gebern, sondern fordert auch die Einbeziehung von Richtern, Polizei, Wirtschafts- und Finanzexperten. (Mason/Lanz 2009:59)

Dr. D. Mair sieht die Kooperation zwischen den Gebern, vor allem innerhalb der DAC und EU Länder als sehr gut. Es gibt zahlreiche politische Dialoge zu Programmen, wer welche Aufgaben übernimmt und wo die Schwerpunkte liegen sollen. Beispiele hierfür sind die „EU Head of Mission“ Treffen oder auch die EU EZA Treffen. Sie sieht eine steigende Tendenz auch Nicht-DAC-Länder in diese Koordinationsprozesse einzubinden. Vor allem die BRICS-Länder (Brasilien, Indien, Südafrika, Russland und China) versucht man vermehrt in den Dialog zu integrieren. „Man muss mit ihnen diskutieren und kann nicht sagen, sie interessieren [uns] nicht.“ (D. Mair 31.5.2012) Vor al-

lem in dem Engagement in Afrika spielen diese Länder eine ganz wesentliche Rolle. Die Einbindung von Nicht-DAC-Ländern hat auch bereits in der Arbeit der OECD, bzw. der INCAF, seinen Raum eingenommen. Es gibt bereits Diskussionen darüber, wie Länder, die vor Ort eine große Rolle spielen, jedoch keine OECD Mitglieder sind, in die Dialoge und Strategieentwicklungsgespräche eingebunden werden können. Auch hier ist die Selbstwahrnehmung sehr wichtig. In vielen Ländern ist die EU ein kleiner Akteur, der auf seinen Werten wie Menschenrechte besteht, wodurch andere Geber, wie beispielsweise China, durch ihre geringen Forderungen diese ausbooten. Hier tritt Konkurrenz auf, da viele Länder mehr bieten und weniger Rechenschaft fordern und eine unkomplizierte Vergabepaxis verfolgen. Es ist wichtig, dass die DAC und EU Länder durch ihre strengen Auflagen nicht „den Zug verpassen“. (D. Mair 31.5.2012) (Nuscheler 2008:14)

Das Interview mit Dr. Werther-Pietsch zeigt, dass auf außenpolitischer Ebene eine gute Kommunikationskultur besteht, die jedoch nicht von der Entwicklungszusammenarbeit genützt wird. Dies begründet sich daraus, dass kaum gegenseitige Wahrnehmung vorhanden ist. Die Kommunikation bewegt sich lediglich auf Ministerebene und läuft nicht öffentlich. Auf der entwicklungspolitischen Ebene wird die Kommunikation bisher meist durch die EU geregelt. Regelmäßige Treffen werden einberufen. Der Arbeitsaufwand für diese Tätigkeit inklusive der monatlichen Treffen beansprucht im Falle Österreichs einen vollen Arbeitsplatz. Dennoch ist auf europäischer Ebene eine ansteigende Kommunikationskultur zu erkennen. Die Aufgabe der Vertreter der EU ist es dann, mit den anderen Gebern vor Ort in Kontakt zu treten. Es ist eine Annäherung an einen regionalen- und Süd-Süd-Dialog zu erkennen, die auch gefördert wird. Diese neue Geberdiskussion wurde unter anderem durch die OECD entfacht. Durch die BRICS Staaten, die sich zusammengeschlossen haben und nun als Geber auftreten, findet jedoch ein Wandel auf der entwicklungspolitischen Weltkarte statt. Diese engagieren sich gerade verstärkt in den Bereichen Infrastruktur und Wirtschaft wodurch die klassischen Geber verdrängt werden und ihre Aktivitäten in fragile Staaten verlagern. Daher gibt es nun auch mit diesen Gebern vermehrt Gespräche zu Nachhaltigkeit. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

6.9.1. Beispiel Sudan

Jährlich erscheint bezüglich der Entwicklungszusammenarbeit im Sudan ein Bericht, der über tausend Seiten umfasst. In diesem werden alle Projekte, die im Sudan umgesetzt werden, angeführt. Die Vielzahl der Projekte wirft die Frage der Koordinierbarkeit auf. Im Idealfall würde, laut OECD, das Partnerland die Koordination übernehmen. Die betroffenen Länder sind jedoch meist nicht dazu im Stande, wodurch die Weltbank diese Aufgabe übernimmt. Nachdem auch jeder bilaterale Geber eigene Programminteressen verfolgt, kommen im Falle des Sudans auch noch 30 kleinere und 5

größere bilaterale Geber hinzu, sofern man auch regionale Projekte einschließt. Parallel zu den DAC Ländern arbeitet auch China vor Ort, das andere Ziele verfolgt. Im Südsudan kommen noch weitere hundert NGOs hinzu, die ebenso in den Koordinationsprozess eingebunden werden möchten. Die Situation ist kaum zu koordinieren, die NGOs einzubinden fast unmöglich. „Es ist ein Chaos“ (Pospisil 1.6.2012) Aus diesem Umstand heraus wollte man themenspezifische Koordination versuchen, zum Beispiel im Form gemeinsamer Fonds. Diese scheitern jedoch daran, dass jeder Geber seine eigenen programmatischen Ziele verfolgt, die in diesen Fonds nicht ausreichend realisiert werden. Die Folge ist, dass sich die Geber nicht an diesen beteiligen und ihre eigenen Projekte starten. Dass Österreich ebenso agiert, lässt das Interview mit Dr. Werther-Pietsch erkennen, die betont, dass gemeinsame Fonds nur dann von Interesse sind, wenn diese sowohl mit den Schwerpunktländern, wie auch mit den programmatischen Zielen einher gehen. (siehe Kapitel 6.5.3.) Ein weiteres Hindernis sind die Streitigkeiten zu Accountabilitystandards in diesen Fonds. Es gibt hier Uneinigkeit, welche Voraussetzungen für schnelle und flexible Finanzierungen erfüllt werden müssen. In der Vergangenheit gab es, durch die Weltbank verwaltete, Fonds, deren Accountabilitystandards hoch angesetzt waren. Diese Anforderungen konnten nur schwer erfüllt werden, sodass viel Geld, das verfügbar gewesen wäre nicht investiert werden konnte. Nun soll im Zuge des „New Deal“ flexibler und schneller finanziert werden. Ob dies wirklich eintreten wird, bleibt abzuwarten. (Pospisil 1.6.2012)

7. Conclusio

Die Betrachtung der ausgewählten Themengebiete in dieser Arbeit hat die Hypothese bestätigt, dass die OECD, sofern es die Kapazitäten der Geberländer erlauben, als „Think-Tank“ genützt und geschätzt wird. Die Expertise der OECD und die Vergleichsstudien geben eine politische Richtung vor, an denen sich die Mitglieder orientieren. Wie Freistein und Leininger bereits anmerkten, definiert die OECD „Zukunftsvisionen guter Politik“. (Freistein/Leininger 2011:184) Durch diese wird die Arbeit der souveränen Mitgliedsstaaten beeinflusst und ein Dialograum eröffnet.

Die Abkommen, die im Zuge der OECD gemacht wurden, sind richtungsweisend und werden von den Mitgliedsstaaten als politische Argumentationsgrundlage genützt. Es wird versucht sich weitestgehend an die Abkommen zu halten und diese in der Arbeit zu fragilen Staaten zu befolgen. Dies geschieht in erster Linie nicht im Feld direkt, sondern auf einer politisch höheren Ebene. Die Bekanntmachung dieser Abkommen an das Personal im Feld hat muss weiter ausgebaut werden, was im Falle Österreichs bereits mit ersten Pilotprojekten angestrebt wird. Die Forderung, dass sich die OECD selbst mehr in diese Richtung betätigen sollte, steht durch Dr. Werther-Pietsch im Raum.

Doch auch hiermit hat die OECD bereits begonnen, wie zum Beispiel die Lesezeichen zu den FSP zeigen.

Angestrebte nationale Projekte, wie der österreichische gesamtstaatliche Ansatz, lassen vermuten, dass diese nicht durch die Anregungen der OECD in die Wege geleitet wurden. Dennoch wird versucht in deren Ausformulierung und Ausarbeitung die Abkommen und Publikationen der OECD so weit wie möglich einzubinden.

Ein weiterer Faktor, der die Umsetzung des Gedankenguts der OECD hindert, ist die Trägheit der österreichischen Entwicklungspolitik. Das Festhalten am Schwerpunktländerkonzept hindert Weiterentwicklungen, wie jene eines gesamtstaatlichen Ansatzes, um schnell und flexibel auf akute Situationen zu reagieren.

Der Idee gemeinsamer Finanzierung in Form von „Pooled Funds“ steht in der Umsetzung Angst vor Einflussverlust gegenüber. Aus den Interviews ging hervor, dass die direkte Geldvergabe in Österreich größere Akzeptanz findet. Man ist nicht bereit, in großem Ausmaß in fremdverwaltete Fonds zu investieren um dadurch den eigenen Einflussbereich möglichst groß zu halten. Wenn solche Projekte dennoch unterstützt werden, ist dies darauf zurück zu führen, dass die nationale Programmatik darin in großem Maße umgesetzt wird. Auch auf Grund der „Accountability“ und des Einflusses der österreichischen Öffentlichkeit ist nicht zu erwarten, dass in naher Zukunft mehr Gelder in fragile Staaten, auch nicht in Form von „Pooled Funds“, fließen werden. Die Gefahr, dass diese Gelder versickern ist zu groß und wird von der Politik nicht in Kauf genommen.

Eine der Zielsetzungen der OECD ist aus fragilen Staaten widerstandsfähige Staaten zu machen. Aus der Entstehungsgeschichte der OECD bestand das Ziel, Staaten nach den westlich-kapitalistischen Werten aufzubauen. Ein Ziel, das für einige der Mitgliedsstaaten auch heute noch von Bedeutung ist. In Zusammenhang mit fragilen Staaten erweist sich das westlich-kapitalistische Wertesystem zur Stabilisierung manchmal als undurchführbar. Dadurch entsteht ein Konflikt zwischen Widerstandsfähigkeit eines Staates und dem Anspruch des westlich kapitalistischen Wertesystems. Die Lösung dieses Konfliktes scheint die OECD durch die Definition des Staats-Gesellschaftsvertrages als einen Prozess zu finden, der sich schlussendlich unausgesprochen in Richtung eines westlichen Staates entwickeln soll, der den Menschenrechten entspricht. Auch Österreich ist einer der Mitgliedsstaaten, der in der Konfrontation mit hybriden Systemen nicht bereit ist, diese direkt zu unterstützen, wenn diese mit den eigenen Wert- und Normvorstellungen in Konflikt treten.

Ob der Versuch der OECD Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Bereichen, wie Sicherheit, zu verbinden eine Periode einleitet, die verstärkt durch nationalpolitische Interessen geprägt ist oder

diese im Sinne einer globalen Entwicklungsstrategie in den Hintergrund treten werden, bleibt abzuwarten. Tendenzen weisen darauf hin, dass durch steigenden politischen und diplomatischen Einfluss dem globalen Konzept der OECD entgegengewirkt wird.

8. Perspektiven

Mit der Gründung der INCAF 2008 wurde ein internationaler Dialog zu Staatsbildung abgehandelt, aus dem die neuen „Peaceprocess Papers“ entstanden. Dr. Werther-Pietsch sieht mit diesem Prozess das Thema Staatsbildung als abgearbeitet. Dadurch hat sich ihrer Meinung nach ein Raum geöffnet, um das Thema Friedenssicherung zu bearbeiten. Hierzu wird gerade an „Peacebuilding Guidances“ gearbeitet. Wohin diese Entwicklung geht ist momentan noch nicht absehbar, da Friedenssicherung einerseits ein politisch sehr sensibles Thema ist und weder die OECD noch die Weltbank mit ihrem wirtschaftlichen Hintergrund ein politisches Mandat besitzen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass sich dies ändern kann. Dr. Werther-Pietsch erwartet einen Wandel der Aufmerksamkeit der OECD von Staatsbildung zu Friedenssicherung. (Werther-Pietsch 6.6.2012)

Die konkrete Auseinandersetzung mit fragilen Situationen und die dazu getroffenen Abkommen sind noch neu auf der Agenda. Viele Projekte in den angesprochenen Bereichen bestehen schon länger als die besprochenen Abkommen der OECD. Es scheint, als würde sich gerade ein Wandel in der Programmatik Österreichs vollziehen, der diese aufweicht und für Veränderungen im Sinne der OECD öffnet. In welchem Tempo und in welchem Ausmaß dieser Prozess sich entwickeln wird und ob dieser zu einer globalen Herangehensweise führt, bleibt abzuwarten.

Literaturverzeichnis

BMZ (2009): PBA-Glossar – Begrifflichkeiten rund um Programmbasierte Ansätze (PBA) und Aid Effectiveness. Bonn:BMZ

Brennpunkt Nr.4 (2008): Die Entdeckung der Wirksamkeit. Die Parisdeclaration on Aid Effectiveness auf dem Prüfstand. Brennpunkt Nr.4/2008. Bonn:Welthungerhilfe

Europäischer Entwicklungsbericht (2009): Fragilität in Afrika überwinden. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. San Domenico di Fiesole:Europäisches Hochschulinstitut

Fiege, Karin/Rauch, Theo (Hrsg.)(2012): Entwicklungszusammenarbeit gestalten. Inhalte und Methoden für ein erfolgreiches Wirken in einem komplexen Berufsfeld. SLE Publikationsserie Mai 2012; Berlin:Humboldt Universität

http://www.sle-berlin.de/files/sle/Reader/reader_S248_download.pdf#page=91 [letzter Zugriff: 7.7.2012]

Freistein, Katja / Julia Leininger (Hrsg.) (2011): Handbuch internationale Organisationen: theoretische Grundlagen und Akteure. München: Oldenbourg

FriEnt-Podiumsdiskussion (2011): Neuer Staat-Endlich Frieden? Impulse 09/2011.

Bonn:Arbeitsgemeinschaft für Friede und Entwicklung

http://xa.yimg.com/kq/groups/22090931/650367412/name/FriEnt_Impulse09_11.pdf [letzter Zugriff: 26.9.2012]

FriEnt- Workshop (2012): A New Deal for Fragile States International Engagement after Busan.

Berlin: Center for International Peace Operations (ZIF) <http://www.frient.de/publikationen-service/dokumente/library/a-new-deal-for-fragile-states-international-engagement-after-busan.html>

[letzter Zugriff: 3.9.2012]

Gieler, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Internationale Wirtschaftsorganisationen. Entstehung-Struktur-Perspektiven. Ein Handbuch. Politik, Forschung und Wissenschaft Bd. 19/05. Münster:LIT Verlag

Küpeli, Ismail (2010): Die Rede vom „gescheiterten Staat“ – Legitimierung neoliberaler Weltordnung und militärischer Interventionen (IMI-Studie Nr. 05/2010). Informationsstelle

Militarisierung, Ausführlicher: Tarak Barkawi/Mark Laffey (1999): The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalization. In: European Journal of International Relations 5/4:

Tübingen; S. 403–434

Mair, Dominique Clair (2012): Die Arbeit in fragilen Staaten. Interview durch Katharina Gössl. Wien 31.5.2012

Mason, Simon J. A./Lanz, David (2009): Mehrwert oder Leerlauf? Der "Whole of Government"-Ansatz der Schweiz im Sudan. Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik. ETH Zürich:Zürich S.57-82

Nuscheler, Franz (2008): Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden. INEF-Report 93/2008. Universität Duisburg-Essen:Duisburg-Essen

Pech, Birgit (2010): Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Implikationen für Post-Konflikt-Situationen. (Literaturstudie). Project Working Paper No. 2. Duisburg:Institut für Entwicklung und Frieden (Forschungs- und Beratungsprojekt „Instrumente und Verfahren der deutschen EZ in Post-Konflikt-Situationen“

Pospisil, Jan/Werther-Pietsch, Ursula SB (2009): Good Governance, State Building, Resilience. Der ambivalente Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage von Staatlichkeit. In: Staat und Entwicklung 2009, ÖFSE, Hrsg. Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung, 1.Auflage; Wien:Südwindverlag; S.37-48

http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/oepol/oepol09_web.pdf [letzter Zugriff: 5.8.2012]

Pospisil, Jan (2012): Die Arbeit in fragilen Staaten. Interview durch Katharina Gössl. Wien 1.6.2012

Schneckener, Ulrich (2007): Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik. Berlin:SWP-Studie Stiftung Wissenschaft und Politik; Mai 2007

Werther-Pietsch, Urula (2012): Die Arbeit in fragilen Staaten. Interview durch Katharina Gössl. Wien 6.6.2012

Wim, Naude (2012): What is the (New) Deal with fragile States? Policy Brief Number 1/2012; Helsinki:United Nations University http://i.unu.edu/media/unu.edu/publication/000/021/090/policy-brief-12-01_web.pdf [letzter Zugriff: 4.4.2012]

Onlinequellen

OECD (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness.

<http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34428351.pdf> [letzter Zugriff: 1.3.2012]

OECD (2007): Prinzipien für internationales in fragilen Staaten und Situationen.

<http://www.oecd.org/dataoecd/46/6/39437107.pdf> [letzter Zugriff: 10.3.2012]

OECD (2008a): Service Delivery in Fragile Situations. Key Concepts, Findings and Lessons.

<http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/40886707.pdf> [letzter Zugriff: 10.3.2012]

OECD (2008b): Concepts and Dilemmas of Statebuilding in fragile Situations. From Fragility to Resilience. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf> [letzter Zugriff: 9.3.2012]

OECD (2010a): Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility. Policy Guide

<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4311031e.pdf> [letzter Zugriff: 8.3.2012]

OECD (2010b): The State's Legitimacy in Fragile Situations. Unpacking Complexity.

<http://www.oecd.org/dataoecd/45/6/44794487.pdf> [letzter Zugriff: 8.3.2012]

OECD (2008b): Aktionsplan von Accra.

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/34/42564567.pdf> [letzter Zugriff: 6.7.2012]

Websites

Capacity: <http://capacity.org/capacity/opencms/en/topics/fragile-environments/from-fragility-to-resilience-concepts-and-dilemmas-of-state-building-in-fragile-situations.html> [letzter Zugriff: 2.3.2012]

<http://www.entwicklung.at>: <http://www.http://www.entwicklung.at/> [letzter Zugriff: 12.10.2012]

OECD Geschichte:

http://www.oecd.org/document/16/0,3746,de_34968570_35009030_39992464_1_1_1_1,00.html
[letzter Zugriff 24.1.2012]

OECD History:

http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_36734052_36761863_36952473_1_1_1_1,00.html
[letzter Zugriff 24.1.2012]

OECD Konvention:

http://www.oecd.org/document/25/0,3746,de_34968570_35009030_40215897_1_1_1_1,00.html
[letzter Zugriff 24.1.2012]

Welthungerhilfe: <http://www.welthungerhilfe.de/paris-declaration.html> [letzter Zugriff 3.2.2012]

Anhang I – Abstract (deutsch)

Fragile Staaten und Situationen sind bereits seit geraumer Zeit Thema internationaler Diskussionen, da diese durch schwache oder nicht vorhandene Judikative, Exekutive und Legislative besonders schwierige Voraussetzungen für Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Durch 9/11 rückten diese vermehrt in den Fokus, da sie nun als Sicherheitsbedrohung anderer Staaten wahrgenommen werden. Auch die Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen in fragilen Staaten stieg in den vergangenen Jahren enorm an. Folglich erhöhten sich auch die Aktivitäten internationaler Akteure und Organisationen in diesen Ländern. Für die internationalen Geber stellt sich die Frage, wie Aktivitäten in fragilen Staaten und Situationen aussehen können bzw. sollen, um bestmöglich zum Aufbau eines widerstandsfähigen Staates beizutragen, ohne dabei Schaden anzurichten.

Im Rahmen der OECD wurden Abkommen getroffen, wie in fragilen Staaten agiert werden soll. Zur ausführlichen Erläuterung dieser Abkommen veröffentlichte die OECD in den vergangenen Jahren zahlreiche Publikationen. Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, welchen Einfluss der OECD-Diskurs zu fragiler Staatlichkeit auf die Aktivitäten in den betroffenen Ländern hat.

Im erste Teil wird kurz die OECD als Institution vorgestellt und deren wichtigste Abkommen zu fragilen Staaten und Situationen erläutert. In Folge werden Definitionen festgelegt und für die Arbeit relevante Handlungsanweisungen der OECD, anhand der Publikationen, zusammengefasst. Zur Erarbeitung des Themas wurde die qualitative Methodik des „Experteninterviews“ gewählt und diese mit Literatur ergänzt.

Der zweite Teil der Arbeit stellt die Aussagen der Interviewpartner den Standpunkten der OECD gegenüber. Diese werden mit Beispielen aus der Arbeitspraxis unterlegt.

Die Arbeit zeigt, dass die OECD von den Gebern als „Think-Tank“ sehr geschätzt wird. Durch die Vielzahl der Publikationen werden diese jedoch großteils nur von Personen auf Planungs- und Entscheidungsebene gelesen und für relevant erachtete Informationen weiter gegeben. Die OECD-Abkommen werden in die Strategien einbezogen, sofern diese nicht der nationalen Programmatik des Geberlandes widersprechen.

Der OECD-Idee einer gemeinsamen globalen Strategie stehen schlussendlich immer noch die nationalen Interessen der Geber im Weg. Wie sich der momentane Wandel, im Zuge der „Whole of Government“ Ansätze, einer Zusammenführung von Entwicklungszusammenarbeit mit dem Sicherheitssektoren, auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Anhang II – Abstract (englisch)

Fragile States and Situations have been part of international debates for quite a while. Due to their weak or non-existent judicature, executive and legislative they have set difficult conditions for developing cooperations. After 9/11 they gained more attention. Now they are seen as a threat of security to other countries. Also, the number of people living in extreme poverty in fragile states rose enormously in the past few years. Thus, the international activities of stakeholders and organizations in those states increased. International donors are now confronted by the question of how to contribute to building a resilient state without doing harm.

In the context of the OECD the DAC- members signed several agreements during the past few years about how to act in fragile states and situations. To substantiate those, the OECD published numerous papers.

This thesis focuses on the question: to what extent does the OECD debate contribute to the international activities in fragile states.

The first part includes an introduction to the OECD as an organization, presents the most important agreements, sets definitions and offers a summary of the relevant guidelines set by the OECD through their papers.

For the varification the qualitative method of expert interviews compiled with supplementing literature will be used.

In the second part the outputs of the interviews will be opposed to the position of the OECD. These will be underpinned with examples.

In the conclusion, the DAC members appreciated the OECD debate and publications as a „think tank“. Due to the quantity of the papers they are only read by actors on the planning- and decisionmaking level. They in turn pass the relevant information on to other levels.

Furthermore, it seems that the donors can't free themselves from their western values and morals, which can happen to correlate with the open minded OECD idea of a non-weberian state.

OECD agreements are included into strategies as far as they don't conflict with national program requirements and interests. In conflict with the OECD Idea of a global strategy is still the national interest of the donors. It remains to be seen in which way the current change in the course of „Whole of government approaches“ - the connection of international development to security issues - will have an impact.

Anhang III - Curriculum Vitae

Persönliche Daten

Name	Katharina Gössl
Geburtsdatum	9.1.1986
Geburtsort	Salzburg
Staatsbürgerschaft	Österreich
Familienstand	Ledig
Muttersprache	Deutsch
E-Mail	katharina_goessl@hotmail.com

Schulbildung

1992-1996	Volksschule Hof bei Salzburg
1996-2000	Neusprachliches Bundesgymnasium Nonntal/Salzburg
2000-2004	Bundesoberstuferealgymnasium Nonntal/Salzburg

Studium

seit 2005	Studium der internationalen Entwicklung an der Universität Wien
-----------	---

Sprachen

	<ul style="list-style-type: none">- Deutsch, Muttersprache- Englisch, in Wort und Schrift- Spanisch, fortgeschritten- Italienisch, Abiturniveau
09/2004-05/2005	Sprachaufenthalt Sevilla/Spanien

Berufserfahrung und Praktika

05/2011-10/2011	Ludwig Reiter Schuhmanufaktur, Wien
07/2006-05/2011	Gössl GmbH, Salzburg
05/2010-07/2010	Österreichische Handelsdelegation für Venezuela, Kolumbien und die Karibik, Bogota
06/2005-08/2005	CPT Couvert, Salzburg