

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



07.12.2004

Vorlese zum 34. Entwicklungspolitischen Fachgespräch

Failing States im Konzept der deutschen Entwicklungspolitik

Failing States, failed states, Licus (Low Income Countries Under Stress), States at Risk, Schwierige Partnerländer, Staatszerfall, versagende und zerfallende Staaten, fragile Staaten – alles Bezeichnungen für genau das Gegenteil von dem, was die deutsche EZ in ihr Zielbündel mit aufgenommen hatte:

Good Governance mit Rechtssicherheit; Wahrung der Menschenrechte; Transparenz, Berechenbarkeit und Legitimität der öffentlichen Institutionen; Partizipation der Bevölkerung bzw. Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns mit gutem Zusammenspiel von Staat, Zivilgesellschaft und wirtschaftlichen Akteuren.

„Good Governance bedeutet letztlich einen verantwortungsvollen Umgang mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen für eine nachhaltige friedliche Entwicklung und die Bekämpfung der Armut“ (Wieczorek-Zeul)

Die nachfolgende Analyse zum Staatsversagen in Afrika soll – als Beispiel, da Staatsversagen auch in anderen Regionen vorkommt – als Vorlese zum Fachgespräch dienen.

Staatsversagen in Afrika - Ursachen und Folgerungen

Jour fixe 19.02.2003

Stefan Mair

Nimmt man die neue *National Security Strategy* der USA wörtlich, stellt eine Region derzeit die größte sicherheitspolitische Bedrohung dar: Afrika südlich der Sahara. Auf Seite 1 der Sicherheitsstrategie heißt es: Amerika sei jetzt weniger von hochgerüsteten funktionierenden Staaten bedroht, als von jenen, die einem Prozeß des Verfalls unterliegen. Nach einer Zusammenstellung des britischen Außenministeriums befinden sich fünf von sechs bereits kollabierten Staaten und die Hälfte der zwölf zerfallenden Staaten weltweit in Afrika südlich der Sahara.

1. Das Problem

Der Kollaps Somalias, der Dauerkonflikt im Sudan, der Regionalkrieg im Kongo, die Konflikte in Westafrika, die Hungersnot im südlichen Afrika und die enormen AIDS Infektionsraten sind die offensichtlichsten Ausprägungen des Verfalls eines ganzen Kontinents. Zugegeben: Einige wenige Staaten scheinen sich diesem Trend entziehen zu können: Südafrika, Ghana, Kenia und Senegal sind hoffentlich Beispiele dafür. Aber diese Ausnahmen bestätigen nur die Regel.

Die eben genannten Krisen Afrikas sind nur die Kulminationspunkte der Unfähigkeit afrikanischer Staaten, zentrale Staatsfunktionen wenigstens in minimaler Form wahrzunehmen. In Ländern wie dem Tschad, der Zentralafrikanischen Republik Niger und der Republik Kongo, die sich keines besonderen Medieninteresses erfreuen, reicht die Staatsgewalt kaum noch über die Grenzen der Hauptstadt hinaus, ist das Straßennetz fast völlig zerfallen, warten Schulen und Hospitäler vergeblich auf staatliche Zuwendungen und werden Gesetze und andere staatliche Vorgaben weitgehend mißachtet. Selbst in halbwegs funktionierenden Staaten wie Kenia endet das staatliche Gewaltmonopol an den Rändern städtischer Elendsviertel, sind Grenzgebiete nur noch im geschützten Konvoi zu durchqueren und stehen das Bildungs- und Gesundheitswesen kurz vor dem Zusammenbruch. Die Beispiele Elfenbeinküste und Simbabwe zeigen schließlich, daß selbst als Stabilitätsanker betrachtete Staaten binnen Kürze zusammenbrechen können.

Das Versagen afrikanischer Staaten, effektive Kontrolle über ihr Territorium auszuüben, Recht und Ordnung durchzusetzen, eine zumindest rudimentäre Versorgung mit Straßen, Wasser, Bildung und Gesundheit sicherzustellen, ist kein neues Phänomen. In den 40 Jahren ihrer Unabhängigkeit begleitete die meisten afrikanischen Staaten der Vorwurf, dem Anspruch der Staatlichkeit nur de jure, nicht aber de facto gerecht zu werden. Staatliche Dienstleistungen konnten nur durch umfangreiche Entwicklungshilfe, territoriale Kontrolle in manchen Fällen nur durch Militärinterventionen seitens der alten Kolonialmächte, der Supermächte oder Kubas aufrechterhalten werden.

Dennoch hat der Prozeß des Staatsversagens in Afrika seit Beginn der 90er Jahre ein Ausmaß und eine Tiefe erreicht, die tatsächlich eine grundlegend neue Qualität des Problems darstellen. Staatsversagen wurde immer mehr zur existentiellen Bedrohung afrikanischer Bürger. Deshalb kann kaum überraschen, daß die Bereitschaft von Afrikanern wächst, sich mit Gewalt das zu verschaffen, was ihnen der Staat vorenthält. Aber nicht nur die Gewaltbereitschaft des einzelnen und von Gruppen haben sich in der Region erhöht, auch die Organisationsformen nichtstaatlicher Gewalt haben sich bedrohlich verändert.

Waren es in den siebziger und achtziger Jahren Rebellenbewegungen, die sich mit militärischen Mitteln gegen die Regierung eines Staates, manchmal auch gegen die staatliche Einheit wandten, sind es seit mehr als zehn Jahren vor allem Kriegsherren und Anführer krimineller Gangs, die staatliche

Freiräume für ihre Gewaltherrschaft nützen, manchmal sogar in symbiotischer Beziehung zu staatlichen Akteuren stehen. In Ländern wie dem Sudan, dem Kongo und Somalia haben sich Kriegsökonomien etabliert; Burkina Faso, Liberia und Angola sind Beispiele für die Kriminalisierung staatlicher Strukturen. Diese Entwicklung macht eine politische Lösung von Gewaltkonflikten ungleich schwieriger als in der Vergangenheit.

2. Ursachen

Was sind nun die Ursachen für die wachsende Unfähigkeit afrikanischer Staaten, territoriale Kontrolle auszuüben, grundlegende Dienstleistungen bereitzustellen sowie Recht und Ordnung durchzusetzen? Auch hier spielen eine Reihe von Faktoren eine Rolle; einer besitzt meines Erachtens aber besonderes Gewicht: die Krise der Patronagesysteme in Afrika.

Die meisten afrikanischen Staaten waren, wenn schon nicht voll funktionsfähig, so doch politisch halbwegs stabil, solange dem Staat ausreichend Mittel zur Verfügung standen politische Gefolgschaft durch Entwicklungsprojekte, Posten und Privilegien zu entlohnen. Die beiden Hauptquellen dieser Mittel waren die ausländische Entwicklungshilfe sowie die Kontrolle des Staates über die Wirtschaft. Die Reduzierung der Entwicklungshilfe generell, ihre verstärkte Bindung an politische und wirtschaftliche Auflagen sowie ihre partielle Umwidmung zugunsten von Nichtregierungsorganisationen seit Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre verringerte die erste Einnahmequelle erheblich. Strukturanpassungsprogramme reduzierten die Fähigkeit des Staates, wichtige politische Akteure und Gruppen mittels Lizenzen für die Deviseneinfuhr, für den Import knapper Güter, durch Subventionen und die Vergabe von Posten in Staatsunternehmen politisch einzubinden.

Die Folge hieraus war zum einen, daß politische Führer versuchten, sich verstärkt neue Einnahmequellen zu erschließen. Schmuggel von wertvollen Rohstoffen, Drogen und Konsumgütern, Geldwäsche sowie die Plünderung der Ressourcen von Nachbarstaaten schienen hierfür geeignete Mittel. Zum anderen wurde der Empfängerkreis staatlicher Zuwendungen auf eine Kerngruppe reduziert. Die positive Folge dieser zweiten Strategie war das Anschwellen der Demokratiebewegung in Afrika in den neunziger Jahren. Politische Führer, die nicht der privilegierten Kerngruppe angehörten, schlossen sich mitsamt ihrer Gefolgschaft der politischen Opposition an. Die negative Folge war der Boom von Kriegsherren und kriminellen Gangs:

Als Ergebnis dieser Prozesse ist eine Ausbreitung weißer Flecken auf der afrikanischen Landkarte zu beobachten, in denen staatliche Ordnung weitgehend zusammengebrochen und willkürliche Gewaltanwendung das oberste Ordnungsprinzip geworden ist. Bisher wendet sich die Gewalt von Afrikanern vor allem gegen ihre Leidensgenossen. Dies muß nicht so bleiben. Die Landbesetzungen in Simbabwe, die Aggression in der Elfenbeinküste gegen französische Staatsbürger und die zahlreichen ausländischen Opfer krimineller Akte in afrikanischen Hauptstädten lassen erahnen, welche Gefahren über die Region hinaus entstehen können, wenn sich das Gewaltpotential afrikanischer Gesellschaften nach außen kehrt.

3. Schlussfolgerung

Diese sehr mittelbare, eher langfristige Gefahr reicht sicher ebenso wenig aus, um ein sehr viel größeres deutsches Engagement in der Region zu begründen, wie hierfür in der jüngeren Vergangenheit die Hunderttausenden von Toten in den Konflikten Zentral- und Westafrikas sowie am Horn von Afrika ausreichten. Selbst das britische Außenministerium, das sich den besonderen kolonialen Bindungen zu Afrika verpflichtet weiß, ordnet keinem der kollabierten oder kollabierenden Staaten Afrikas südlich der Sahara hohe Priorität für die eigene Außenpolitik zu.

Der Befund über zunehmendes Versagen afrikanischer Staaten und den damit verbundenen Gefahren sollte allerdings für die beiden folgenden Einsichten ausreichen: Zum einen, daß wir im Norden sehr viel mehr über die sozialen und politischen Prozesse in staatsfreien Räumen lernen müssen, um Risiken besser abschätzen zu können; zum anderen, daß unsere Afrika- und Entwicklungspolitik die Frage der Handlungsfähigkeit afrikanischer Staaten bzw. den Aufbau alternativer politischer Ordnungsmodelle in der Region in ihren Mittelpunkt stellen muß. Keine adäquate Antwort auf die Zuspitzung des Staatsversagens in Afrika kann die Wiederherstellung der alten Quantität und Qualität der Entwicklungshilfe sein. Zwar würde dies sicherlich zu Restabilisierung der Patronagesysteme beitragen, doch sind es gerade diese Systeme, die nicht nur politischen Fortschritt, sondern auch wirtschaftliche Entwicklung in der Region verhindert haben. Knappe staatliche Mittel wurden eben nicht dort eingesetzt, wo sie den volkswirtschaftlich höchsten Nutzen versprochen, sondern dort, wo sie dem Machterhalt am besten dienten..

C 2003 Stiftung Wissenschaft und Politik, www.swp-berlin.org

Mit freundlicher Genehmigung des Autors