

Multilaterale Akzente

Editorial

Mehr als 1,5 Milliarden Menschen leben in fragilen oder konfliktbetroffenen Staaten. Obschon die Armut weltweit abnimmt, stagniert sie in diesen Ländern. Laut Weltbank dürfte sich im Jahr 2015 32% der extremen Armut auf diese Länder konzentrieren. Die jüngere Vergangenheit zeigt, dass fragile Situationen an unterschiedlichen Orten und in verschiedener Form auftreten und auch Länder mit mittlerem Einkommen betreffen können. Mit ihrer Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2013–2016 hat die Schweiz beschlossen, ihr Engagement in diesen Kontexten zu verstärken. Ihr Beitrag zur Friedensarbeit und zum Aufbau staatlicher Institutionen dient dazu, den Menschen in diesen Ländern ein Leben in Würde zu ermöglichen. Der multilateralen Zusammenarbeit kommt in unserer globalisierten und komplexen Welt eine Schlüsselrolle zu. Die Entwicklungsbanken und die UNO verfügen über bedeutende Mittel, sie beeinflussen die institutionellen Reformen und üben eine beträchtliche Hebelwirkung aus. Die Schweiz hat sich stark für eine bessere Koordination und Wirksamkeit des multilateralen Systems eingesetzt. Dieses Engagement wird anerkannt und trägt Früchte. Frieden und stabile Institutionen aufzubauen, erfordert Jahre. Die Schaffung starker Partnerschaften zwischen Regierungen, der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und internationalen Partnern ist eine Grundvoraussetzung für die Wiederherstellung des gegenseitigen Vertrauens und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in fragilen Kontexten. Dies ist die Vision des *New Deal*, den die Schweiz und 40 weitere Länder und Institutionen Ende 2011 unterzeichnet haben.

OLIVIER BÜRKI
DANIEL BIRCHMEIER

Langfristiges Engagement

Der lange Weg fragiler Staaten

ANALYSE Sogenannt «fragile» Staaten haben mit einer Vielzahl von Problemen zu kämpfen: Sie können die Grundbedürfnisse der Bevölkerung nicht decken und befinden sich häufig in einem Konflikt, was sich in einer Destabilisierung niederschlägt. Diese Staaten sind vermehrt im Fokus der Entwicklungszusammenarbeit.

Im Dezember 2013 konnte erstmals seit 20 Jahren wieder eine somalische Regierung Identitätskarten ausstellen. Welch ein symbolträchtiger Tag für ein Land, das Anfang der 1990er-Jahre als erster gescheiterter Staat in die Geschichte einging. Somalia befand sich damals in einer Abwärtsspirale und war Sinnbild für Gesetzlosigkeit, Gewalt, Zerstörung und sozialen Zerfall. Später sollten weitere Länder folgen.

Die meisten multilateralen Instrumente, die heute Somalia gezielt helfen wieder Fuss zu fassen, existierten vor 20 Jahren noch gar nicht. Inzwischen haben sich die Entwicklungsorganisationen Schritt für Schritt auf die Bedürfnisse von fragilen, konfliktbetroffenen Staaten eingestellt.

Kontinuität ist gefragt

Es gab eine Zeit, in der die Welt einfach war, zumindest im Vergleich zu heute: Sie war zweigeteilt in Ost und West, in Nord und Süd, in «entwickelte Länder» und «Entwicklungsländer». Auch in der internationalen Zusammenarbeit schien alles klarer. Ein gar nicht so überspitztes Beispiel: Von einem armen Land, das gerade einen Konflikt hinter sich hatte und deshalb geschwächt und mittellos dastand, wurde erwartet, dass es unverzüglich den Schritt von der humanitären Nothilfe zum Wiederaufbau und damit zur Entwicklung schaffte.

Inzwischen haben solche eindimensionalen Modelle ausgedient. Einerseits, weil die Welt mit dem Ende des Kalten



Somalia: Die Mitglieder des ersten Parlaments seit 20 Jahren legen bei einer Zeremonie unter freiem Himmel ihren Eid ab. Mogadischu, 20. August 2012. Fotografie: UNO/Stuart Price

Kriegs komplexer geworden ist, und andererseits, weil heute feinere Analysemodelle zum Einsatz kommen. Inzwischen ist allen klar, dass für einen fragilen Staat, insbesondere nach einem Konflikt, die Gefahr von Rückschlägen besteht und der Weg zu Stabilität lang und steinig ist, da unzählige Hindernisse auszuräumen sind, die den Staat wieder in einen Teufelskreis aus Gewalt und extremer Armut stürzen können. Diese Länder, in denen heute 1,5 Milliarden Menschen leben, benötigen deshalb eine langfristige Begleitung mit spezifischen Analyseinstrumenten und Finanzierungen. Vereinfacht gesagt, dürfen an die Stelle der humanitären Hilfe nicht abrupt Entwicklungsprojekte treten, wenn die Stabilität langfristig gesichert werden soll, sondern es braucht in einer Übergangphase beides.

Wegweisend für diese Einsicht war zweifellos der Entwicklungsbericht 2011 der Weltbank (siehe *Multilaterale Akzente* Nr. 1) mit dem Titel «Konflikt, Sicherheit und Entwicklung», der auf einer breiten Konsultation der Länder des Südens beruht. «Diese Zusammenhänge kamen schon früher zur Sprache, sind aber nicht unumstritten, insbesondere in der UNO, da

die Themen Sicherheit und Konflikte nach Ansicht mehrerer Mitgliedstaaten in die nationale Souveränität fallen und nicht Sache der Entwicklungsorganisationen sind», erklärt Caroline Tissot von der Abteilung Globale Institutionen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

Aus diesem Grund verwendet die UNO lieber die Begriffe «Widerstandsfähigkeit» oder «Transition». Wie Fragilität definiert wird, hängt vom Geber ab und umfasst vielfältige Realitäten. Es handelt sich um Staaten, die ihre Verantwortung gegenüber der Bevölkerung in Bereichen wie Sicherheit, Recht und Grundversorgung nicht oder nicht mehr wahrnehmen können. Die Lage in diesen Ländern ist von extremer Armut und von Konflikten geprägt, aber auch von einer ausgeprägten Anfälligkeit für klimatische Schocks. Genau dies sind die Gründe für die Instabilität, die auch die regionale Sicherheit bedrohen.

Mobilisierung

Nach Somalia steuerten Staaten wie Liberia, Sierra Leone oder das damalige Zaire (heute Demokratische Republik Kongo) auf den Abgrund zu. Sie gerieten in einen tödlichen Teufelskreis und erhielten deshalb besondere Aufmerksamkeit. «Die internationale Gemeinschaft und die multilateralen Organisationen wurden sich bewusst, dass 20 Jahre Investitionen in diesen Ländern nicht die erhofften Ergebnisse brachten», zieht Caroline Tissot Bilanz. Ein Richtungswechsel drängte sich auf.

2001 schuf das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) das «Büro für Krisenprävention und



Ein Mitglied der UNO-Friedenstruppe in Liberia, 16. November 2012. Fotografie: UNO/Staton Winter

Wiederaufbau» (Bureau for Crisis Prevention and Recovery, BCPR). Es hat den Auftrag, Krisen zu verhindern und die Widerstandsfähigkeit der Staaten in Bezug auf Krisen und Naturkatastrophen zu erhöhen (siehe S. 4).

In den 2000er-Jahren engagierte sich die Weltbank mit Initiativen zur «Stärkung der Leadership». Diese zielten darauf ab, eine Stabilisierung der Lage herbeizuführen, die Reformen zu beschleunigen und «die Rolle der Ethik und Integrität in der Entwicklung der fragilen Staaten in Erfahrung zu bringen». Herauszufinden galt es auch, was überhaupt ein fragiler Staat oder Kontext ist und wie man am sinnvollsten Hilfe leistet.

Im Jahr 2007 organisierte die Weltbank einen Workshop mit den multilateralen Entwicklungsbanken, um diese

Kriterien gemeinsam zu präzisieren. Dabei wurde insbesondere entschieden, dass die Präsenz von UNO-Truppen zur Friedenssicherung und Erhaltung in einem Land Indikatoren zur Bestimmung der Fragilität seien.

Im gleichen Jahr verabschiedete die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der praktisch alle demokratischen Marktwirtschaften, d. h. die Geber, angehören, zehn «Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen». Die von den multilateralen Partnern unterstützten Grundsätze, die aus der Konferenz von Paris zur Wirksamkeit der Hilfe im Jahr 2005 hervorgingen, sind gemäss den damaligen Worten der OECD «Ausdruck des wachsenden Konsenses, dass fragile Staaten andere Unterstützung benötigen als Länder mit einer besseren Performance».

Diese Grundsätze bestimmen den neuen Ansatz der internationalen Hilfe. Wichtige Punkte sind unter anderem, rasch Hilfe anzubieten, «aber lange zu bleiben», darauf zu achten, dass sich die Situation durch das Eingreifen nicht verschlimmert («do no harm»), die Prioritäten des Landes zu berücksichtigen und die Hilfsaktivitäten zu koordinieren. Der Wiederaufbau der Institutionen bleibt zentral, selbst wenn die Hilfe manchmal diese umgeht – unter der Gefahr, dass der Staat dadurch weiter an Legitimität verliert, da vorübergehend dessen Aufgaben übernommen werden, bevor er gestärkt wird. Im Nachgang zum Bericht von 2011 schuf die Weltbank 2012 in Nairobi ein globales Zentrum, das sich speziell den fragilen Staaten widmet (siehe Interview S. 5).

Massgeschneiderte Finanzierungen

Die multilateralen Institutionen haben neue Mechanismen geschaffen, um den spezifischen Bedürfnissen fragiler Länder nachzukommen, insbesondere im Bereich der Finanzierungen. So hat etwa die Weltbank die Bedingungen für die Gewährung von Krediten gelockert (siehe Interview S. 5).

Die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) ist besonders häufig in instabilen Kontexten tätig. Um diese Länder zu unterstützen, schuf sie 2008 eine eigene Einheit. Die Schweiz stellte für diese Einheit eine Person zur

DIE FRAGILEN STAATEN IN ZAHLEN

- 1,5 Milliarden Menschen leben in fragilen, konfliktbetroffenen Staaten, die zwischen einem Drittel und der Hälfte der ärmsten Menschen der Erde auf sich vereinigen.
- 80% der fragilen oder konfliktbetroffenen Länder verfügen über gefragte Rohstoffvorkommen.
- In rund 70% der fragilen Staaten ereigneten sich seit 1989 Konflikte.
- Es braucht 20 bis 40 Jahre, um in einem Land grundlegende Veränderungen in der Regierungsführung zu erzielen.
- 30% der gesamten öffentlichen Hilfe wird in fragilen, konfliktbetroffenen Gebieten eingesetzt.
- Wenn der aktuelle Trend anhält, erreicht kein fragiler Staat die Millenniumsentwicklungsziele bis 2015.

Quellen: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding und Weltbank

Verfügung (siehe *Multilaterale Akzente* N° 1). Künftig soll die AfDB die Risiken in diesen Ländern anders evaluieren, langfristige strategische Partnerschaften eingehen und einen regionalen Präventionsansatz entwickeln. Um ihre Tätigkeit noch gezielter darauf auszurichten, «in den fragilen Staaten langfristig Frieden und Wohlstand herbeizuführen», setzte sie ein hochrangiges Panel von acht Experten unter der Leitung der liberianischen Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf ein. Im Schlussbericht vom 30. Januar 2014 kam das Panel zum Schluss, dass «die AfDB in Fragen, die Konflikte und Fragilität in Afrika betreffen, eine stärkere Rolle spielen sollte». Die Asiatische Entwicklungsbank bietet vergleichbare Instrumente an wie die AfDB.

Hilfe koordinieren

Zu den Ländern, die jüngst mit dezidiert internationaler Unterstützung dem grössten Elend entkommen konnten, zählen Liberia, Osttimor und Nepal. In anderen hat sich die Lage verschlimmert, etwa im Südsudan. Für Helen Clark, Direktorin des UNDP, war dieses Chaos «eigentlich vorhersehbar, da die Geber versuchten, einen Staat aufzubauen, ohne die Grundfragen der internen Konflikte und der politischen Versöhnung zu regeln». Ausserdem ist die Hilfe laut OECD ungleich verteilt. Die Hälfte der öffentlichen Entwicklungsgelder an fragile Staaten gehen an sieben «Favoriten». Gewisse Länder sind zu über 50% von einem einzigen Geber abhängig (Irak, Demokratische Republik Kongo), während andere Regionen damit kämpfen, dass viele kleine Projekte die Koordination erschweren (Westjordanland und Gaza, Afghanistan).

Der Austausch von Informationen und guten Praktiken sowie die Koordination der Hilfe sind zu Prioritäten der multilateralen Institutionen geworden. Die Schweiz ist auf diesem Gebiet sehr aktiv. Dies erhöht die Wirksamkeit und verhindert, dass Staaten überfordert sind, denen die Kapazitäten zur Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Partnern fehlen. 2009 schuf die OECD das International Network on Conflict and Fragility (INCAF), welches die Arbeit der Geber in fragilen Kontexten orientiert. Das UNDP hat das Co-Präsidium inne. 2010 gründeten die Weltbank und die UNO mit Unterstützung der Schweiz einen Fonds, der ihre operative und

institutionelle Zusammenarbeit stärken soll (Partnership Trust Fund). In Liberia finanzierte diese Partnerschaft beispielsweise die Überprüfung der staatlichen Ausgaben sowie ein Handbuch über Finanzmanagement für den Sicherheitsbereich. Dies erleichterte die Übergabe dieses Sektors, für den zuvor die UNO-Mission (UNMIL) verantwortlich war, an die Regierung. Als weiteres Beispiel konnten die beiden Partner in Jemen ihre jeweiligen Programme zur Unterstützung der Regierung aufeinander abstimmen.

Auch die Empfängerländer sind aktiv geworden. 2008 entstand der International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, das erste Forum für politischen Austausch, das die Regierungen von fragilen, konfliktbetroffenen Staaten, die internationalen Partner und die Zivilgesellschaft vereint.

Im Rahmen dieses Dialogs wurde 2011 ein Instrument mit dem Namen «New Deal» geschaffen, an dem sich multilaterale oder zwischenstaatliche Organisationen sowie Regierungen von fragilen Ländern beteiligen. Diese Regierungen werden dazu ermutigt, mit der Unterstützung der Geber ihre Bedürfnisse zu definieren und den Transformationsprozess zu steuern und selber in die Hand zu nehmen. Im Gegenzug erstellen sie eine transparente Evaluation der Gründe ihrer Fragilität. Die Initiative ging von der G7+-Ländergruppe aus (der aktuell 18 konfliktbetroffene Länder angehören). 35 Staaten des Nordens und Südens (darunter die Schweiz) und sechs grosse internationale Organisationen stehen heute hinter den Grundsätzen des New Deal. Sie dienen als Orientierungshilfe in zahlreichen Ländern wie Somalia, Tschad, Burundi, Afghanistan, Sierra Leone und Osttimor. ■

Untergrund unter Kontrolle bringen

Laut OECD entfallen drei Viertel der ausländischen Investitionen in fragile Länder auf nur sieben Staaten, die alle rohstoffreich sind. Bei einer schwachen Regierung ist die Gefahr gross, dass es zu Korruption kommt und die Bevölkerung kaum von den Investitionen profitiert. Die Initiative für Transparenz in der Rohstoffindustrie (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) soll gewährleisten, dass die Staatshaushalte die finanziellen Mittel erhalten, die ihnen zustehen, und dass die betroffene Bevölkerung Einblick in diese Geldströme nehmen kann.

Es handelt sich um einen tripartiten Mechanismus (Regierungen, Industrie, Zivilgesellschaft), was die Festlegung der Kriterien erschwert, aber die Anwendung erleichtert. Länder mit dem EITI-Label verpflichten sich namentlich, die Einkünfte aus der Rohstoffindustrie zu veröffentlichen. Alle Unternehmen, die in einem EITI-Land tätig sind, müssen sich an diese Vorschriften halten und die Beträge offenlegen, die sie der Regierung überweisen. Ein unabhängiger Verwalter vergleicht die

beiden Quellen (erstellt aber kein Zweitgutachten). In Nigeria sorgte dieser Prozess dafür, dass ausstehende Steuerbeträge von fünf Milliarden Dollar identifiziert werden konnten. Diese Transparenz verhindert Korruption nicht gänzlich und gewährleistet auch nicht automatisch, dass die Einkünfte aus den Rohstoffen gerecht verteilt werden, sie gibt der Industrie aber einen Rahmen vor und trägt zu einer besseren Regierungsführung bei.

Bisher erfüllen 25 Länder die EITI-Kriterien, 16 sind Kandidaten und vier wurden ausgeschlossen. Über 80 Unternehmen und gegen 100 Investoren halten sich an die Vorgaben der Initiative. Mitglied sind auch acht internationale NGO und über 20 zwischenstaatliche oder multilaterale Partner (internationale Entwicklungsbanken, IWF, OECD, Afrikanische Union, usw.). Die Schweiz ist Mitglied der EITI und im Verwaltungsrat vertreten. Sie beteiligt sich zudem an der Finanzierung des Geberfonds («EITI MDTF»), der die Länder bei der Umsetzung der EITI-Grundsätze unterstützt. ■

Der Rechtsstaat als Fundament

DIE AUSGANGSLAGE Was benötigen Menschen nach einem Konflikt am dringendsten, damit sie wieder Zukunftsperspektiven haben? Die Antwort der multilateralen Organisationen: Sicherheit, Gerechtigkeit und Arbeit sind Voraussetzungen für einen Wiederaufbau.

Ein Land kann aus vielfältigen Gründen in eine Krise geraten. Konflikte können ebenso Auslöser sein wie Gewalt, schwache Institutionen oder Naturkatastrophen, wobei die häufig enorme Armut verschärfend wirkt. Diese Faktoren verstärken sich gegenseitig, und die Bevölkerung zahlt den Preis in Form von Gewalt, Unsicherheit und dem Zusammenbruch des Gesundheits- und Bildungswesens. Laut dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) sind die «ärmsten Länder weitaus am häufigsten von Konflikten und Naturkatastrophen betroffen». Gleichzeitig haben sie am wenigsten Mittel, um einen Ausweg aus der Krise zu finden. Deshalb ist der Übergang zwischen Nothilfe und Entwicklungshilfe wichtig.

Recht und Sicherheit

Die Wiederherstellung des Rechtsstaats ist für die UNO der erste Schritt zum Frieden nach der Nothilfe. Andernfalls stürzt ein Land unweigerlich immer wieder in eine Krise. Das UNDP hat daher ein globales Programm für Recht und Sicherheit ins Leben gerufen. Teil des Auftrags ist es, die «lokalen und nationalen Kapazitäten zu stärken» und so Konflikte zu



Politische Versammlung in Nepal mit der Forderung nach regionaler Selbstverwaltung. Biratnagar, 19. Januar 2008. Fotografie UNO/Agnieszka Mikulska

verhindern, deren Folgen einzudämmen und nach Kriegen oder Naturkatastrophen die Lage zu stabilisieren.

Die erste Programmphase umfasste rund 20 Länder und lief von 2008 bis 2011. Das UNDP wurde so zu einem der wichtigsten Leistungserbringer des UNO-Systems in den Bereichen Recht und Sicherheit. Die zweite Phase dauert bis 2015. Die Schwerpunkte in den 25 Ländern sind die Sicherheit, namentlich der Frauen, der Zugang zu Gerichten, die Justiz in Transitionsprozessen sowie wirtschaftliche und soziale Rechte. Geleitet wird das Programm vom UNDP-Büro für Krisenprävention und Wiederaufbau (Bureau

for Crisis Prevention and Recovery, BCPR), das auf diesen Bereich spezialisiert ist. In der Demokratischen Republik Kongo unterstützte das Büro die Einrichtung mobiler Gerichte und bot Rechtsberatung an. In der Folge wurden 30 Personen verurteilt, 20 davon wegen sexueller oder geschlechterspezifischer Gewalt.

Im UNDP besteht der Auftrag des BCPR darin, die Auswirkungen von Konflikten oder Naturkatastrophen abzufedern, den Wiederaufbau zu unterstützen, Frauen zu schützen und die Grundlagen für einen nachhaltigen Frieden zu schaffen. In Nepal gewährte das Büro ehemaligen Kämpfern Kleinkredite, mit denen sie nach einer Ausbildung Kleinstunternehmen gründen konnten. In El Salvador bewirkte das BCPR in gewissen Gemeinden einen Rückgang der bewaffneten Gewalt um über 40%. Die Schweiz gehört zu den zehn grössten Gebern des BCPR.

Seit 2004 versucht die UNO, bei den Themen Konfliktprävention, Rechtsstaatlichkeit und Wiederaufbau in den Transitionsländern einen einheitlichen, koordinierten Ansatz zu verfolgen, dies nicht zuletzt, weil sich die Tätigkeiten überschneiden. UN Women zum Beispiel kümmert sich

IMPRESSUM

Herausgeber:
Direktion für Entwicklung
und Zusammenarbeit DEZA
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Redaktionelle Mitarbeit:
Michel Bühner, Antoinette Prince

Layout:
Marc Dubois, Lausanne
marc@mdvr.ch

Übersetzung aus dem Französischen:
EDA

Olivier Bürki
Leiter Abteilung Globale Institutionen DEZA
olivier.burki@eda.admin.ch

Chantal Nicod
Stellvertretende Abteilungsleiterin
Globale Institutionen
chantal.nicod@eda.admin.ch

Daniel Birchmeier
Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit SECO
daniel.birchmeier@seco.admin.ch

Philippe Sas
Stv. Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit SECO
philippe.sas@seco.admin.ch

hauptsächlich um den Schutz von Frauen in Konflikten und die Förderung der Geschlechtergleichstellung beim Wiederaufbau. Die UNICEF wiederum handelt traditionell bei Krisen, da Kinder von allen Risikogruppen am verletzlichsten sind. Sie agiert an der Schnittstelle vielfältiger Bereiche, wie Ernährung, Bildung, Gesundheit, sozialer Schutz und Achtung des Rechts. Die Organisation hat entschieden, den Schwerpunkt seit 2014 auf die Widerstandsfähigkeit zu legen, d. h. die Fähigkeit, Schocks standzuhalten und sich davon zu erholen. In Kenia lancierten UNICEF und Regierung nach wiederholten Dürren ein «langfristiges humanitäres» Programm für Kinderernährung.

Gemeinsame Aktionen

Der Grundsatz der UNO, alle ihre Leistungen aufeinander abzustimmen («delivering as one»), hat den «Resident Coordinators» mehr Verantwortung zugetragen, da sie alle UNO-Aktivitäten in den einzelnen Ländern koordinieren. Ist die UNO nicht mit einer Friedensoperation vor Ort, so übernimmt die Vertreterin oder der Vertreter des UNDP diese Rolle. Für die fragilen Länder hat dies den Vorteil, dass sie sich stets an denselben Ansprechpartner wenden können. Wenn eine UNO-Friedensoperation präsent ist, sollen gemäss einer Anweisung von UNO-Generalsekretär Ban Ki-moon aus dem Jahr 2012 die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze und das UNDP gemeinsam die Verantwortung für die Bereiche Polizei, Justiz und Strafvollzug übernehmen. Auf diese Weise kann die Wiederherstellung der Sicherheit schnell und wirksam unterstützt werden. Die Schweiz unterstützte diese Koordinierungsstelle oder «Global Focal Point», wie es die UNO nennt, als erstes Land, bevor weitere Geber folgten. Die Stelle kann Berater vor Ort anbieten, Bedarfsanalysen durchführen, Personal ausbilden, die Mittelbeschaffung unterstützen und das Eingreifen von UNO-Sonderorganisationen beantragen. Das Ziel besteht weiterhin darin, rasch dafür zu sorgen, dass das Recht wieder durchgesetzt wird. In Somalia zum Beispiel wird dank dieser Zusammenarbeit und der Beteiligung mehrerer finanzieller und operativer multilateraler Partner demnächst ein neuartiges Programm zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit beginnen. ■

Fragile Staaten

«Es braucht mindestens eine Generation, bis ein fragiles Land den Aufstieg schafft»

INTERVIEW Joel Hellman, promovierter Politikwissenschaftler der Universität Columbia (New York) und ehemaliger Wirtschaftsberater der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), leitet das Zentrum für Konflikte, Sicherheit und Entwicklung (Center on Conflict, Security and Development, CCSD) der Weltbank in Nairobi und Washington seit dessen Gründung im Februar 2012. Mit einem Team von 42 Personen, davon 28 in Nairobi, bietet er fragilen und konfliktbetroffenen Ländern «massgeschneiderte» Unterstützung an. Er vertritt mit viel Energie und Begeisterung eine Politik, die eine Brücke schlägt zwischen schnellem Eingreifen und geduldiger Entwicklungsarbeit.

Welche Bilanz ziehen Sie zwei Jahre nach der Eröffnung des CCSD in Nairobi?

Wir verfolgen einen ganz neuen Ansatz: Konkret sind wir durch unsere Arbeit in Nairobi, im «geografischen Zentrum der Welt», örtlich und zeitlich viel näher zu allem: Näher bei den vielen Ländern, um die wir uns kümmern, und bei unseren Teams, die dort arbeiten (Anm. d. Red.: die Mehrheit dieser Länder liegt in Afrika). Wenn wir Washington verlassen, hat dies aber vor allem einen Einfluss auf unsere Haltung, unseren Blickwinkel gegenüber den Kunden.

Was hat sich in der Arbeit der Weltbank mit den fragilen Ländern geändert?

Einerseits haben wir unser Vorgehen revidiert: Wir sind weggekommen von der Strategie des «one size fits all» (Anm. d. Red.: standardisierte Lösungen), die oft kritisiert wurde. Die Regeln der Weltbank waren nicht auf die fragilen Länder abgestimmt. Wir haben sie gelockert und für



«Rückschläge sind in der Entwicklung konfliktbetroffener Länder absolut normal und nicht als Misserfolg zu sehen.»

Foto: Weltbank

diese Länder «massgeschneiderte» Bedingungen aufgestellt. Damit können wir rascher handeln, Abläufe vereinfachen, besser auf Notsituationen reagieren und die Entwicklung der Risiken berücksichtigen.

Ist diese Flexibilität an politische Forderungen gebunden, beispielsweise an mehr Demokratie?

Nein, wir stellen keine starren Bedingungen. Die Arbeit der Weltbank ist nicht politisch. Unsere Aufgabe ist es, die Entwicklung dieser Länder in den Prozessen zu unterstützen, die sie gewählt haben.

Wo lässt sich die Arbeit des Zentrums noch optimieren?

Wir müssen lernen, die Dimension «Konflikt und Fragilität» in sämtliche Etappen unserer Arbeit einzubeziehen. Beim Bau einer Strasse sollten wir zum Beispiel auch darauf achten, dass sich damit Gemeinschaften annähern, die vielleicht verfeindet waren. Oder für die Arbeiten ehemalige Kämpfer anstellen. Kurz: Wir sollten diese Dimension stets

vor Augen haben. Hier können wir noch Fortschritte machen.

Die andere Herausforderung besteht darin, unsere Regeln weiterzuentwickeln und unsere Teams vor Ort für diesen kontinuierlichen Wandel zu sensibilisieren.

Wie sieht die Zusammenarbeit mit den anderen multilateralen und bilateralen Akteuren aus?

Sie ist zentral, und ich muss sagen, dass uns die Schweiz hier enorm hilft mit ihrem Beitrag zum Fonds der UNO und der Weltbank zugunsten von Partnerschaften in fragilen Staaten. Dank diesem Fonds können wir die Zusammenarbeit zwischen Weltbank und UNO

verbessern. In der Demokratischen Republik Kongo oder in Somalia haben wir zum Beispiel eines unserer Teams in die UNO integriert und profitieren so von der Sicherheitspräsenz der UNO.

Die fragilen Länder haben ganz einfach nicht die Mittel, um mit allen Entwicklungsorganisationen einzeln zu arbeiten. Denn das braucht Zeit und ist aufwändig. Deshalb müssen wir zuerst die Zusammenarbeit untereinander verbessern.

Wo liegen im Moment Ihre absoluten Prioritäten?

Wir wollen die Wirksamkeit steigern. Im nächsten IDA-17-Fonds für die Ärmsten wird der Anteil für die fragilen

Staaten um 50% steigen. Uns wird damit mehr Geld zur Verfügung stehen, und wir sind erfreut und stolz, dass die Geberländer – darunter die Schweiz – uns dieses Vertrauen schenken. Wir haben deshalb die Pflicht, dieses Geld noch wirksamer einzusetzen.

Wie?

Indem wir unsere Teams ausbilden, hier in Nairobi oder in ihrem Land. Indem wir da sind, wenn sie uns brauchen, und vor Ort gehen und ihnen helfen, ihre Probleme zu lösen. Angesichts des instabilen Umfelds ist es für die lokalen Teams schwierig, alles zu planen. Deshalb müssen wir rasch reagieren. Schliesslich müssen wir versuchen, das Know-how zu den Leuten zu bringen. Wir haben insbesondere Instrumente zum Wissensaustausch entwickelt, wie die neue Internetplattform Hive.

Wie sehen Sie die Entwicklung für diese Länder in den kommenden zehn Jahren?

Wir dürfen nicht innerhalb weniger Jahre Ergebnisse erwarten. Die Arbeit in fragilen und konfliktbetroffenen Staaten ist langwierig und anspruchsvoll. Häufig macht man einen Schritt nach vorn, dann aber zwei oder sogar drei zurück. Stets besteht auch die Gefahr von Rückschlägen. Im Rückblick sind diese sehr häufig, sie gehören zum Prozess und dürfen nicht als Misserfolg gewertet werden.

Aber haben Sie keine konkreten Ziele für diese Länder?

Die Staaten erarbeiten selber Entwicklungsziele, und wir unterstützen sie. Wir müssen unsere Erwartungen anpassen und anders denken, eher in Generationen. Wenn wir die letzten 50 Jahre anschauen, zeigt sich, dass selbst Länder, die alles richtig machten und den Weg aus der Fragilität schafften, beispielsweise Bangladesch, 20 bis 25 Jahre benötigten, um in die nächste Kategorie aufzusteigen, d. h. zu den Ländern mit «niedrigem Einkommen».

Deshalb müssen wir langfristig in diesen Ländern präsent bleiben. Allzu häufig kommen die Geber in einer Krise und gehen danach gleich wieder. Der Südsudan ist dafür ein gutes Beispiel.

Wenn wir die extreme Armut in der Welt bis 2030 beseitigen wollen, müssen wir gerade in den fragilen Ländern handeln, denn dort konzentriert sich die extreme Armut immer mehr. |||

Prospektive

Fragile Länder sind nicht immer arm

Armut ist ein typisches Merkmal fragiler Staaten. Inzwischen verfügt jedoch die Hälfte der 48 Länder, die die OECD 2012 als fragil einstufte, über ein mittleres Einkommen. Die ursprüngliche Definition der Weltbank – «Low-Income Countries Under Stress» – trifft auf sie nicht mehr zu. Für Martina Schwab, Programmbeauftragte beim SECO, «bedeutet dies, dass ein Land wohlhabender werden kann, ohne die Regierungsführung zu verbessern und die Ursachen der Fragilität anzugehen.» Gewisse der in dieser Statistik aufgestiegenen Länder sind reich an Rohstoffen. Diese machen den Hauptteil der Einkünfte aus, können aber auch Konflikte auslösen oder verlängern. Laut Weltbank verfügen 80% der fragilen und konfliktbetroffenen Länder über solche Ressourcen. Aufgrund der hohen Risiken gibt es ausserhalb des Rohstoffsektors kaum ausländische Direktinvestitionen.

Das SECO hat keine spezifischen Programme für fragile Staaten mit mittlerem Einkommen, sondern unterstützt Initiativen zur Schaffung von

Rahmenbedingungen, die der wirtschaftlichen Entwicklung förderlich sind, insbesondere über die multilateralen Partnerorganisationen. Neben der Stärkung der Institutionen geht es primär darum, die Privatwirtschaft zu diversifizieren und auf die Weltmärkte auszurichten. Ziel ist es, die Verwundbarkeit der Länder zu verringern und ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber externen Schocks wie der Finanz- und Ernährungskrise von 2008 zu erhöhen.

Deshalb unterstützt die Schweiz Projekte der regionalen Entwicklungsbanken und der Weltbank (namentlich die für den Privatsektor zuständige International Finance Corporation), die darauf abzielen, den gesetzlichen und politischen Rahmen zu reformieren, Instrumente und Kapazitäten für transparente öffentliche Finanzen zu entwickeln oder den Zugang zu Krediten zu erleichtern. «Ein schnelles Wachstum kann Spannungen und Ungleichheiten zur Folge haben», erklärt Martina Schwab. «Die Schweiz engagiert sich in solchen Situationen dafür, dass alle profitieren.» |||