



DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Das Fragilitäts-Netzwerk“

„Eine auf der Akteur-Netzwerk-Theorie basierte Untersuchung
des Fragilitäts-Konzepts anhand der Fallstudie der
Bundesrepublik Deutschland“

Verfasserin

Frederike Thiede

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer: Dr. Jan Pospisil

Danksagung

Meinem Betreuer Dr. Jan Pospisil danke ich für sein offenes Ohr und seine Unterstützung während meiner Diplomarbeitsphase. Seine bestärkenden Worte und inspirierenden Ratschläge und Ansätze ermutigten mich in meinem Schreibprozess, wenn ich glaubte den Faden verloren zu haben.

Ich danke meinen Eltern für das unendliche Vertrauen in mich. Ohne ihre Hilfe und ihren festen Glauben an mich hätte ich nicht nur die Diplomarbeit, sondern auch das Studium nicht in dieser Art und Weise abschließen können. Danke für eure Unterstützung und Liebe und dafür, dass ihr nie an mir zweifelt!

Bei meinem Freund Christoph möchte ich mich auf diesem Weg ganz besonders bedanken. Sein Zuspruch und seine ständigen Aufmunterungen haben mich auch in schwierigen Zeiten des Schreibens der Diplomarbeit ermuntert weiter zu machen. Danke, dass du immer für mich da bist und jede meiner Launen ausgehalten hast. Du bist die wichtigste Stütze in meinem Leben und ich bin so froh, dass es dich gibt!

Für eine unvergessliche Studienzeit möchte ich mich bei den IE-Mädels bedanken! Insbesondere meiner Freundin Christine möchte ich für ihren Beistand und Rat danken. Sie half mir, wenn ich fachliche Hilfe brauchte und bei der Strukturierung meiner Gedanken. Ich danke dir für dein Verständnis, deine Geduld und deine Zeit. Ohne dich wäre ich während dieser Zeit verzweifelt. Du bist während des Studiums zu einem sehr wichtigen Menschen für mich geworden und ich danke dir für diese besondere Freundschaft!

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Methodische Vorgangsweise und theoretische Einbettung	3
3	Historischer Hintergrund der Fragilitäts-Debatte	7
3.1	Das Ende des Kalten Krieges und die damit im Zusammenhang stehenden Veränderungen für das internationale System	7
3.2	Der internationale Entwicklungs-Sicherheits-Nexus	10
3.3	Der „erweiterte Sicherheitsbegriff“	19
4	Die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT)	25
5	Analyse der Entwicklung des Konzepts zur fragilen Staatlichkeit mit Blick auf die Akteur-Netzwerk-Theorie	33
5.1	Erste Phase: die entwicklungsorientierte Forschungsströmung	35
5.1.1	<i>Das Good Governance-Konzept</i>	38
5.1.2	<i>Fazit</i>	41
5.2	Zweite Phase: die konfliktorientierte Forschungsströmung	42
5.2.1	<i>Die DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation</i>	46
5.2.2	<i>Fazit</i>	50
5.3	Dritte Phase: die stabilitätsorientierte Forschungsströmung	52
5.3.1	<i>The National Security Strategy of the United States of America</i>	55
5.3.2	<i>Fazit</i>	58
5.4	Vierte Phase: die technisierungsorientierte Forschungsströmung	60
5.4.1	<i>The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations</i>	64
5.4.2	<i>Fazit</i>	67
6	Die konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem Phänomen „fragile Staatlichkeit“ in der Bundesrepublik Deutschland	72

6.1	Akteure im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland	72
6.2	Darstellung der deutschen Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts	75
6.2.1	<i>Erste Phase - Fragilität als Konfliktpotenzial</i>	75
6.2.2	<i>Die Transitionsphase</i>	86
6.2.3	<i>Zweite Phase - Fragilität als Variable?</i>	95
7	Fünfte Phase - Resilience als Sicherheitsfaktor für Fragilität	105
7.1	Resilience im Kontext der Phasen von staatlicher Fragilität	108
7.2	Der Ansatz von Resilience im Lichte der Akteur-Netzwerk-Theorie	110
7.3	Das Potenzial des Resilience-Ansatzes für den Umgang mit fragiler Staatlichkeit	111
8	Schlussbemerkung	114
9	Literaturverzeichnis	118
10	Zusammenfassung	137
11	Executive Summary	139
12	Lebenslauf der Verfasserin	141

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffs	19
Abbildung 2:	Akteure im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit	34
Abbildung 3:	Komponenten von Strukturanpassungsreformen (SAP)	39
Abbildung 4:	Vergleich der Geberdefinitionen von fragiler Staatlichkeit	71
Abbildung 5:	Akteure der deutschen Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit	73
Abbildung 6:	Der Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“	78

1 Einleitung

Die fortschreitende Globalisierung lässt die Komplexität der Welt immer bewusster für die Menschen werden. Indizien für diese Entwicklung sind nicht nur im Bereich der Kultur oder Wirtschaft zu finden, sondern auch stark auf der politischen, insbesondere der sicherheitspolitischen Ebene. Die Auswirkungen der zunehmende Zahl an innerstaatlichen Konflikten in peripheren Ländern seit den neunziger Jahren und vor allem auch die Terroranschläge am 11. September 2001 in den USA zeigten auf, dass Missstände eines anderen Landes zu einer Gefahr für die eigene Situation werden können und in Folge auch zu Missständen innerhalb des eigenen Staates führen können. Die Grenzen zwischen Staaten können überwunden werden - das gilt auch im sicherheitspolitischen Sinne. Diese Entwicklung lässt sich sehr deutlich anhand des Entwicklungs-Sicherheits-Nexus nachvollziehen. Eine fehlende Entwicklung in einem Staat der „Dritten Welt“ kann zu einer Gefahr für andere Staaten werden. Unterentwicklung kann folglich sicherheitspolitische Auswirkungen auf einer globalen Ebene haben. In diesem Kontext ist auch das Phänomen der fragilen Staatlichkeit zu verstehen, welches den internationalen sicherheits- und entwicklungspolitischen Diskurs immer stärker dominiert. Fragile Staatlichkeit umfasst heute mehrere politische Bereiche und erfordert demzufolge eine kohärente Bearbeitung und Umgangsweise. Als Beispiel für die Prominenz und die interdisziplinäre Einordnung von staatlicher Fragilität dienen die jüngst veröffentlichten Konzepte des deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu diesem Thema: Die ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ (August 2012), die „Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe“ (Februar 2013) und das Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“ (März 2013). Diese Dokumente unterstreichen die Aktualität des Themas und lassen eine konzeptionelle Entwicklung bezüglich der fragilen Staatlichkeit in der deutschen Entwicklungspolitik erkennen, was der Anlass des Entstehens dieser Arbeit war.

In dieser Arbeit wird die Komplexität des Phänomens dargestellt und analysiert. Diese betrifft dabei nicht nur die Auswirkungen des Phänomens, sondern auch dessen Definition und das damit ausgedrückte Verständnis. Die Frage nach der Strategieentwicklung und nach der Umgangsweise mit fragiler Staatlichkeit stellt einen Schwerpunkt der Untersuchung dar. Die theoretische Grundlage für diese Analyse bildet dabei die Akteur-Netzwerk-Theorie, die sich ihrerseits durch den Fokus auf Verbindungen und Verhältnisse auszeichnet.

Ist es möglich die Problematik der fragilen Staatlichkeit mit der Akteur-Netzwerk-Theorie zu erklären und zu untersuchen, oder braucht es vielmehr eindeutige und eingrenzende Konzepte um ein solches Phänomen zu verdeutlichen und greifbar werden zu lassen?

Das Ziel, das mit dieser wissenschaftlichen Arbeit verfolgt wird ist herauszufinden welche Erkenntnisse sich durch die Anwendung der Akteur-Netzwerk-Theorie auf das Konzept der fragilen Staatlichkeit gewinnen lassen und welche Potenziale sich daraus für das Netzwerk „fragile Staatlichkeit“ und für die Weiterentwicklung der diesbezüglichen Debatte ergeben.

2 Methodische Vorgangsweise und theoretische Einbettung

Die Basis der methodischen Vorgangsweise in dieser Arbeit stellt die **Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT)** dar, die Anfang der achtziger Jahre erarbeitet wurde. Hauptvertreter und Entwickler dieser Theorie sind die Sozialwissenschaftler Bruno Latour, Michel Callon und John Law. (Vgl. Kneer 2009: 19) Die Besonderheit der Akteur-Netzwerk-Theorie, die in einem folgenden Kapitel noch explizit und detaillierter erläutert wird, ist ihre vielschichtige und umfassende Ausrichtung. Die VertreterInnen der ANT gehen davon aus, dass sich prinzipiell alles auf der Welt durch eine soziale Verbindung miteinander verknüpfen kann. Dinge, seien sie technischer oder humaner Natur, finden sich durch Handlungen in einem Netzwerk wieder und beeinflussen sich durch diese auch in ihrer Identität und Rolle innerhalb des Netzwerks. Nach der ANT wird demnach keine Unterscheidung zwischen Objekt und Subjekt gemacht. Es haben vielmehr alle Dinge die Möglichkeit und das Potenzial zu einem Subjekt zu werden, indem sie in soziale Verbindungen mit anderen treten. Durch diese Ausgangslage wird deutlich wie komplex die Akteur-Netzwerk-Theorie aufgestellt ist. Aufgrund dieser Eigenschaft scheint mir die Theorie für die Analyse des Phänomens der fragilen Staatlichkeit geeignet. Gerade heute wird dieses Thema vielschichtiger denn je wahrgenommen, was sich durch die Entstehung des Resilience-Ansatzes zeigt. Auch die chronologische Analyse der konzeptionellen Entwicklung von fragiler Staatlichkeit lässt eine hohe Komplexität vermuten und wird im Verlauf der Arbeit verifiziert. Es wird demnach durch diese theoretische Einbettung erhofft neue Aspekte und ein genaueres Verständnis von dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit zu erlangen, was in weiterer Folge auch zu bisher unentdeckten Potenzialen hinsichtlich des Umgangs mit diesem Thema führen kann.

Neben der Akteur-Netzwerk-Theorie beziehen sich die Untersuchungen in der Arbeit auf die Methodik der **Analyse von Primärliteratur**. Hierbei werde ich sowohl im internationalen Kontext als auch im Rahmen der Bundesrepublik Deutschlands zentrale Konzepte und Strategien in Bezug auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit heranziehen und bearbeiten. Durch diese Dokumente ist es möglich einerseits die Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts aufzuzeigen und daraus Erkenntnisse zu gewin-

nen. Andererseits lassen sie sich miteinander vergleichen, wodurch man Einsichten in die Struktur des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit erhält. Die Dokumente geben Aufschluss darüber wie sich die Staaten gegenüber dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit und auch anderen Akteuren innerhalb des Netzwerkes positionieren. Durch diese Analyse erhält man folglich auch Aufschluss über die Potenziale der Akteur-Netzwerk-Theorie im Hinblick auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit.

Um die Auswertungen der Analyse aus der Primärliteratur zu unterstützen, wurden im Vorfeld der Arbeit auch **ExpertInneninterviews** geführt. Hierbei muss der Begriff ExpertIn erklärt werden und erläutert werden welche Rolle ihm/ihr im Rahmen eines ExpertInneninterviews zukommt. Grit Laudel und Jochen Gläser definieren diese in ihrem Werk „Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse“ folgendermaßen:

„Experte“ beschreibt die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte. Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen. (Gläser/Laudel 2009:12; Kursivdruck im Original)

ExpertInnen sind Menschen, die über ein besonderes Wissen über den zu erforschenden Sachverhalt verfügen. Wie in dem Zitat erwähnt, dienen sie dem/der InterviewerIn als Wissensquelle. Sie sind demnach nicht selbst Gegenstand der Untersuchung und stellen im Rahmen der Analyse folglich nicht das „Objekt“ dar, sondern nehmen die Rolle eines „Zeugen“ wahr. (Vgl. Gläser/Laudel 2009: 12) Die Aussagen und Meinungen der ExpertInnen gegenüber des zu untersuchenden Sachverhalts darf von der interviewenden Person nicht unreflektiert und unkritisch übernommen werden, sondern muss immer auch im sozialen Kontext des Experten/ der Expertin gesehen werden. Der Interviewpartner/ die Interviewpartnerin stellt sich als ExpertIn in dem zu erforschenden sozialen Kontext dar. Er oder sie nimmt eine besondere Rolle in diesem wahr, zeichnet sich durch ein spezielles Wissen über diesen Sachverhalt aus und „hat aufgrund seiner individuellen Position und seiner persönlichen Beobachtungen eine besondere Perspektive auf den jeweiligen Sachverhalt“. (Ebd.: 11)

Die individuelle Eingebundenheit und Perspektive des/der ExpertIn muss in die Untersuchungen der ForscherInnen mit aufgenommen werden und hinsichtlich der wissenschaftlichen Auswertungen berücksichtigt werden. Eine solche Untersuchung wird in der Wissenschaft als „rekonstruierende Untersuchung“ definiert: „Es handelt sich um Untersuchungen, *in denen soziale Situationen oder Prozesse rekonstruiert*

werden sollen, um eine sozialwissenschaftliche Erklärung zu finden.“ (Ebd.: 13; Kursivdruck im Original) Diese methodische Vorgangsweise kann als eine Art der Wissensbeschaffung verstanden werden. Die ForscherInnen können durch ExpertInneninterviews und rekonstruierte Untersuchungen zu Informationen gelangen, die sich möglicherweise nicht in der Literatur finden lassen.

In dieser Arbeit dienen die geführten ExpertInneninterviews als Ergänzung zur Analyse der ausgewählten Primärliteratur. Im Zentrum der Interviews stand die Frage nach einer kohärenten Zusammenarbeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die InterviewpartnerInnen sind ExpertInnen aus unterschiedlichen entwicklungspolitischen Organisationen und Instituten Deutschlands. Ihre Aussagen dienten als Unterstützung und Hintergrundinformationen für das Verständnis zum Thema Kohärenz in der deutschen Entwicklungspolitik und gaben Aufschluss über die Verbindungen und Beziehungen zwischen den deutschen Akteuren innerhalb dieses politischen Feldes.

Die Kopplung der Primäranalyse mit den ExpertInneninterviews garantiert mir ein umfassendes Kontextwissen und ist für die Analyse des Verständnisses und des Umgang mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit in diesem Bereich erforderlich.

Struktur der Arbeit

Mit dem Anspruch dem Leser/ der Leserin ein besseres und umfangreicheres Verständnis dieses Kontextes zu vermitteln, wird im nachfolgenden Kapitel der historische Hintergrund des Phänomens der fragilen Staatlichkeit und der Fragilitäts-Debatte erläutert. Eine wesentliche Rolle in der Entwicklung des Verständnisses des Phänomens der fragilen Staatlichkeit spielt dabei der internationale Entwicklungs-Sicherheits-Nexus und die damit im Zusammenhang stehende Entwicklung des Sicherheitsdenkens, weshalb ich auf diese Aspekte genauer eingehen werde.

Anschließend werde ich die Akteur-Netzwerk-Theorie detaillierter vorstellen und erklären. Aus den Ausführungen zu der Theorie wird ihr Nutzen als methodische Vorgangsweise zur Analyse des Phänomens der fragilen Staatlichkeit deutlich.

Im darauf folgenden Kapitel liegt der Fokus auf der wissenschaftlichen Bearbeitung und Untersuchung der Entwicklung des Phänomens der fragilen Staatlichkeit. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Analyse der Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts, welche durch die Unterteilung und Darstellung in verschiedenen Entwicklungsphasen demonstriert und klarer wird. Betrachtet werden für die jeweilige Phase charakteristische internationale Fragilitäts-Konzepte. Durch die Anwendung der ANT auf diesen Sachverhalt lassen sich Schlüsse auf das internationale Netzwerk der fragilen Staatlichkeit und der engagierten Akteure und ihre Rollen ziehen.

Um die Strukturen und Beziehungen innerhalb des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit noch klarer werden zu lassen, wird die Bundesrepublik Deutschland als Fallstudie zu dieser Thematik herangezogen. Die methodische Vorgangsweise wird in diesem Kapitel die gleiche sein wie im vorangegangenen Abschnitt, wodurch das Erfassen von Parallelen oder Unterschieden einfacher wird.

In dem siebten Kapitel der Arbeit wird auf die heutige konzeptionelle Entwicklung in Bezug auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit eingegangen. „Resilience“ ist das neue Schlagwort im internationalen, wie auch im deutschen Kontext hinsichtlich dieser Thematik. Was dieser neue Ansatz bedeutet und wie er in die vorangegangenen Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts einzuordnen ist wird in diesem Abschnitt der Arbeit bearbeitet. Auch wird die aktuelle Situation und Einstellung zum Phänomen der fragilen Staatlichkeit im Hinblick auf die vorherigen Entwicklungsphasen untersucht.

3 Historischer Hintergrund der Fragilitäts-Debatte

Für das Verständnis und dem Umgang mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit ist es von besonderer Bedeutung auch den historischen Kontext mit in die Analysen und Interpretationen einfließen zu lassen. Die Geschichte des fragilen Staates, sowie die historische Entwicklung des Weltsystems spielen hierbei eine wichtige Rolle - nur unter der Berücksichtigung der „Entstehungsgeschichte“ von fragilen Situationen kann das Konzept wirklich verstanden werden, wodurch ein verantwortungsvoller und effektiver Umgang mit diesen Staaten möglich wird.

Der Entwicklungs-Sicherheits-Nexus steht im engen Verhältnis mit der historischen Einordnung des Fragilitäts-Konzept und bedarf deshalb in diesem Kapitel einer genaueren Betrachtung und Untersuchung. Zunächst steht jedoch allgemeine historische Rahmen im Mittelpunkt. Die Ereignisse und Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges haben die internationale Debatte um das Phänomen der fragilen Staatlichkeit stark beeinflusst. Theoretische Konzepte sind demnach auch immer an Realitäten gebunden - die Theorie hat den Anspruch diese zu erklären, einzuordnen und fassbar zu machen.

3.1 Das Ende des Kalten Krieges und die damit im Zusammenhang stehenden Veränderungen für das internationale System

Die Zeit nach dem Kalten Krieg ist eine Phase, in der innerstaatliche Konflikte verstärkt auftraten. Hintergrund dieser Konfliktsituationen waren die Veränderungen, die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts einhergingen.

In der Zeit des Kalten Krieges wurde die Welt in zwei Lager geteilt: die westlich demokratische Welt - von den USA angeführt - und die östlich kommunistische Welt - von der UdSSR. Die meisten großen Entwicklungen und Ereignisse waren in dieser Zeit durch die beiden Weltmächte geprägt. Auch Kriege, oder Konflikte in anderen Ländern wurden vornehmlich als Stellvertreterkriege ausgetragen. Das weltpolitische

Klima war folglich abhängig von der Ausrichtung und dem Verhältnis zwischen den USA und der UdSSR. Die NeorealistInnen sprechen in diesem Zusammenhang von einem bipolaren System. Dieser Ausdruck hat sich heute als allgemein gültig in dem internationalen Diskurs etabliert.

Die Ordnung der Staaten änderte sich mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, dem Zerfall der Sowjetunion und dem damit einhergehenden Ende des Ost-West-Konflikts. Es gab keine politische Bipolarität mehr. Das Staatensystem musste sich neu ausrichten und eine neue machtpolitische Regelung finden. Viele Staaten standen vor einer Identitätsfrage, da die Zugehörigkeit zu einem politischen Lager und die leitende Weltmacht nicht mehr gegeben waren. Aufgrund des Wegfalls der Bündnisse waren viele Staaten nun auf sich gestellt und mussten ihren Platz im Weltsystem finden. Innerstaatliche Schwäche wurde dadurch zu einem wesentlichen Faktor im Streit um die Machtverteilung. Die peripheren Regionen befanden sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in einem Umbruch, der von großen Herausforderungen begleitet war. In der Zeit des bipolaren Weltsystems waren sie von den politischen Entscheidungen der beiden Großmächte bestimmt. Die staatliche Infrastruktur in diesen Ländern war oft nur rudimentär vorhanden - die Ausrichtung des Staates wurde fremd bestimmt. Nach dem Ende des Kalten Krieges waren diese abhängigen Regionen auf sich allein gestellt. In den staatlich „unterentwickelten“ Ländern entstanden Machtvakuen. Im Hinblick auf das „Füllen“ dieses „politische[n] (vor allem sicherheitspolitisch verstandene[n]) Vakuum[s]“ kollidierten meist unterschiedliche Interessen und Machtansprüche miteinander, wodurch ein innerstaatlicher Konflikt sehr wahrscheinlich wurde. (Pospisil 2009:112) Die Jugoslawienkriege, der Bürgerkrieg in Somalia und die Gewalttaten in Ruanda können als prominenteste Beispiele solcher konfliktiven Staatssituationen in den 1990er Jahren angesehen werden, wobei sich diese in den einzelnen Strukturen und Begebenheiten voneinander unterscheiden. Eine wesentliche Übereinstimmung dieser Länderbeispiele ist, dass ihre staatliche Struktur fragil war, wodurch es keine Basis für eine geregelte und gemäßigte Austragung innerstaatlicher Machtkonflikte gab. Die Konflikte führten oft zu einer Verschärfung der Situation, die sich auch auf die Nachbarstaaten und das internationale System auswirken konnte. Mit diesem Gefahrenpotenzial, das von instabilen Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges ausging, war auch die internationale

Sicherheitspolitik vor neue Herausforderungen gestellt. Es standen sich nicht mehr konkurrierende Nationalstaaten im Konflikt gegenüber, sondern innerstaatliche Akteure.

In diesem Punkt kann auf eine weitere wesentliche Veränderung im Zuge des Ende des Kalten Krieges Bezug genommen werden: der Aufstieg der Zivilgesellschaft. Nationalstaaten wurden in den 1990er Jahren nicht obsolet, aber sie waren nicht mehr die einzigen Akteure im internationalen System. Diese Entwicklung hatte nicht nur politische Gründe, sondern resultierte auch aus dem wirtschaftlichen und technischen Wandel zu dieser Zeit:

Während des Kalten Krieges und dem damit einhergehenden Wettrüsten wurden enorme technische und wissenschaftliche Fortschritte erreicht. Es war auch eine Phase der Modernisierung, die weitreichende technische Entwicklungen, vor allem im Bereich der Rüstungstechnologie und -wirtschaft hervorbrachte. Das Ende des Kalten Krieges bedeutete jedoch nicht gleichzeitig das Ende des technischen und wirtschaftlichen Vormarsches. Das Gegenteil war der Fall: in den 1990er Jahren wurde der Fokus auf die wirtschaftliche Expansion gelegt und Wirtschaftsunternehmen begannen sich global auszurichten. Die wirtschaftliche und technische Globalisierung nahm so zusehends ihren Lauf und wurde bald für den Staat immer schwieriger zu steuern. Durch Deregulierungsstrukturen sollte eine Liberalisierung der Märkte erreicht werden, wodurch Innovationen, ein stärkerer Wettbewerb und höhere Investitionen gefördert werden sollten. (Vgl. Schöpfer 2003: 26) Durch die zunächst wirtschaftlich und technisch bestimmte Globalisierung rückten andere Akteure in den weltpolitischen Fokus. Wirtschaftsunternehmen, internationale Organisationen und auch die schon angesprochene erstarkte Zivilgesellschaft vernetzten sich über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus und nahmen einen immer größeren Einfluss auf die Gestaltung des internationalen Systems. Es entstand ein multipolares System.

Ein weiterer Aspekt, der mit der zunehmenden Globalisierung und dem damit im Zusammenhang stehenden Prinzip des Liberalismus genannt werden muss, ist die Favorisierung der demokratischen Staatsform. Man erachtete die Demokratie als beste politische Staatsform vor allem aus dem Grund, weil sie als friedlicher als andere galt. Gleichzeitig ergänzten sich diese Staatsform und die wirtschaftlich liberale Ausrichtung sehr gut. Francis Fukuyama sprach im Zusammenhang mit dem Erreichen

liberaler Demokratie gar von dem „Ende der Geschichte“, da seiner Meinung nach diese Staatsform die Idealform eines jeden politischen Staates sei und damit auch das Ende deren Weiterentwicklung. (Vgl. Filzmaier/Gewessler/Höll/Mangott 2006: 26)

Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, dass zu den Hauptveränderungen nach dem Kalten Krieg zum einen die neue Akteurskonstellation im internationalen System gehört, die sich durch die in den 1990er Jahren einsetzende Globalisierung entwickelt hat und zum anderen die neue Konfliktstruktur, die auf zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen beruht, zu zählen ist. Die internationale Sicherheitspolitik muss auf diese Strukturveränderungen reagieren. Es zeigte sich, dass die innerstaatlichen Konflikte eine andere sicherheitspolitische Ausrichtung erfordern, als es die zwischenstaatlichen Konflikte benötigten. (Vgl. Meier-Walser 2011: 7)

3.2 Der internationale Entwicklungs-Sicherheits-Nexus

„Komplexe Realitäten in fragilen Situationen erfordern ein neues Zusammenspiel von Sicherheit und Entwicklung“ (Werther-Pietsch 2009:17)

Wie schon im vorherigen Abschnitt erwähnt, richtete sich das internationale Staatensystem nach dem Ende des Kalten Krieges neu aus und formte damit eine neue weltpolitische Ordnung. Diese Veränderungen ließen aber auch „die Instabilität steigen und Machtstrukturen [wurden] diffuser“. (Filzmaier u.a. 2006: 23) Diese globalen Umstrukturierungen führten auch zu neuen Bedrohungs- und Konfliktmustern: Zum einen traten neue Akteure auf der internationalen Ebene auf und zum anderen änderten sich die Verbindungen und Verhältnisse zwischen den Staaten. (Vgl. ebd.: 63) Innerstaatliche Konflikte, aber auch das Entstehen des internationalen Terrorismus können als „Produkte“ der Veränderungen nach dem Ost-West-Konflikt betrachtet werden. Die globalen Bedrohungen gingen demnach nicht mehr nur von Staaten aus, sondern hatten ihren Ursprung oftmals auch in gesellschaftlichen Strukturen, ökologischen Verhältnissen, oder wirtschaftlichen Interessen.

Die Konfliktsituation ist folglich komplexer geworden und die Sicherheitspolitik war damit vor neue Herausforderungen gestellt.

Die Gefahren und Konflikte des 21. Jahrhunderts sind aufgrund ihrer Asymmetrie unberechenbarer und abstrakter, deswegen oftmals schwerer erkennbar und hinsichtlich ihrer Auswirkungen oft nicht einfach zu vermitteln. [...] Die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen zusehends. (Schmidt 2011)

Die Konfliktparteien und der Hintergrund ihrer Situation rückten immer mehr ins sicherheitspolitische Interesse. Trotz der teilweisen Unübersichtlichkeit und Unterschiedlichkeit der Konflikte kann doch eine wesentliche Ursache für die Entstehung von innerstaatlichen Konflikten, die aber auch globale Auswirkungen haben können, festgestellt werden: strukturelle Armut. Diese steht im Gegensatz zur transitorischen oder stochastischen Armut, die nur vorübergehend und in Zyklen auftritt und sich meist selbst reguliert. Bei der strukturellen Armut handelt es sich dagegen um eine langanhaltende Armut, die nur durch äußere Einwirkungen reduziert werden kann. (Vgl. Carter/Barrett 2006: 179ff.) Strukturelle Armut hat weitreichende Auswirkungen auf die Lebensumstände der Menschen und betrifft nicht nur einzelne Personen, sondern Personengruppen, welche zur Randgruppe der Bevölkerung zählen. In einigen Ländern ist die strukturelle Armut allerdings so weit fortgeschritten, dass ein Großteil der Bevölkerung unter diesen Lebensbedingungen leidet. Eine solche Situation kann leicht zu Aufständen einzelner Personen und Personengruppen führen, die auch zu einer Eskalation im Land und in Folge dessen zu ernst zu nehmenden und gewalttätigen Konflikten und Ausschreitungen führen kann. Die Reduzierung von Armut kann demnach als wesentliche Maßnahme zur Krisenprävention begriffen werden.

Durch diesen Zusammenhang zwischen Armutsreduzierung und Krisenprävention rückte auch die Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren immer stärker ins sicherheitspolitische Interesse. Hierbei ist zu bedenken, dass es vor dem Ende des Kalten Krieges schon strukturelle Armut gab. Diese ist aber in den peripheren Regionen, die nun auf sich selbst gestellt waren und nicht mehr unter der Fremdeinwirkung der beiden Großmächte standen, sichtbarer geworden. Durch den Ausfall der externen Hilfestellung durch den jeweiligen strategischen hegemonialen „Partner“ hat sich die Lage dramatisiert. Der Annahme, dass jegliche Ereignisse und Entwicklungen in den 1990er Jahren mit dem Ende des Kalten Krieges zu erklären seien, muss also widersprochen werden. (Vgl. Lambach 2010) Die „Langlebigkeit“ der Bedrohung durch in-

nerstaatliche Konflikte ist ein Indiz dafür, dass diese Entwicklung nicht nur eine Auswirkung des Ende des Ost-West-Konflikts ist.

In den „Millennium Development Goals“ (MDGs) der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 haben sich 189 Nationen ein wesentliches Ziel auf ihre entwicklungspolitischen Fahnen geschrieben: Die Verringerung der weltweiten extremen Armut bis 2015.

We will spare no effort to free our fellow men, woman and children from the abject and dehumanizing conditions of extreme poverty, to which more than a billion of them are currently subjected. We are committed to making the right to development and reality for everyone and to freeing the entire human race from want. (UN 2000: 4)

Die Zielsetzung und die damit einhergehende politikfeldübergreifende Ausrichtung der Entwicklungspolitik lässt diese zu einem, auf die komplexen Bedrohungs- und Konfliktsituationen bezogen, wichtigen sicherheitspolitischen Instrument werden. Entwicklungspolitik, als potenziell umfassende und interdisziplinäre Politik, wurde daher sehr bedeutend für das sicherheitspolitische Handeln. Wichtig ist, an dieser Stelle anzumerken, dass Entwicklungspolitik auf ein gewisses Maß von staatlichen Strukturen angewiesen ist, um armutsreduzierende Maßnahmen setzen zu können. Das bedeutet folglich, dass Entwicklungspolitik auf ein Mindestmaß an staatlicher Stabilität und Sicherheit angewiesen ist. Es lässt sich ein Wechselverhältnis von Entwicklung und Sicherheit erkennen, mit dem sich auch die Akteure in den internationalen Debatten im Rahmen des Entwicklungs-Sicherheits-Nexus auseinandersetzen.

Durch die veränderten Konfliktstrukturen und -akteure hat sich das Verhältnis von Sicherheit und Entwicklung gewandelt. „Entwicklung wurde nicht mehr nur als Voraussetzung für Frieden, sondern umgekehrt auch Frieden als unerlässliche Rahmenbedingung für Entwicklung gesehen.“ (Lukas 2006: xi) Entwicklung und Sicherheit werden heute als sich bedingend und zusammengehörig verstanden: Ohne Entwicklung keine Sicherheit - ohne Sicherheit keine Entwicklung. Dieser Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung und das damit einhergehende Umdenken in der Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik wird als „Entwicklungs- Sicherheits-Nexus“ bezeichnet. Dieser Nexus hat bisher dazu geführt, dass Entwicklungspolitik heute zu

einem wichtigen Instrument der präventiven Sicherheitspolitik zählt, und dass die Erreichung von „umfassender Sicherheit“¹ als eine Zielsetzung der Entwicklungspolitik anerkannt und etabliert wurde. (Vgl. Höll/Obrovsky 2006: ix) In den heutigen entwicklungspolitischen Dokumenten finden wir zunehmend den Ausdruck „umfassende menschliche Sicherheit“, der als eine Spezifizierung des Sicherheitsgedankens verstanden werden kann. Im Strategischen Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“ der österreichischen Entwicklungspolitik, der im Jahr 2011 veröffentlicht wurde, wird dieses Sicherheitsverständnis wie folgt beschrieben:

Die Ausrichtung auf umfassende menschliche Sicherheit gibt dem Aufbau tragfähiger staatlicher Institutionen eine spezifische Orientierung. Der Erfolg wird daher an einem Fortschritt im Sinn umfassender menschlicher Sicherheit für die Bevölkerung des jeweiligen Landes/der jeweiligen Region gemessen. (BmeiA 2011: 5)

Die internationale entwicklungspolitische Debatte war in den 1990er Jahren weitgehend von dem Entwicklungs-Sicherheits-Nexus dominiert. Regierungen, WissenschaftlerInnen und vor allem auch Internationale Organisationen setzten sich mit dem Verhältnis von Sicherheit und Entwicklung auseinander. Das Bestreben einer umfassenden Sicherheit wurde schon bald als einzige Lösung für die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Bedrohungen verstanden.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) übernimmt in der Ausrichtung und Orientierung der internationalen Sicherheits- und Entwicklungspolitik und somit auch hinsichtlich der Formulierung des Entwicklungs-Sicherheits-Nexus in den neunziger Jahren eine Vorreiterrolle. Als weltweit grundlegendes Dokument für den Wandel, bzw. die Entstehung der sicherheitspolitischen Entwicklungszusammenarbeit können die Guidelines „Helping Prevent Violent Conflict“, die 1997 vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD verabschiedet wurden, betrachtet werden. In einem nachfolgenden Teil der Arbeit wird dieses Strategiepapier noch genauer erläutert und auf seinen Beitrag hinsichtlich des Umgangs mit innerstaatlichen Konfliktsituationen untersucht. Im Kontext des internationalen Entwicklungs-Sicherheits-Nexus wird den Guidelines ein hoher Stellenwert zugeschrieben, da das DAC in diesem Dokument die Rolle der Entwicklungspolitik im

¹ „**Sicherheit, umfassende (Comprehensive Security)** schließt neben der militärischen auch die politische, soziale, gesellschaftliche, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Dimension von Sicherheit ein“ (Gärtner 2005: 127)

Hinblick auf die Konfliktprävention hervorhebt. Durch diese Positionierung wird der Zusammenhang zwischen nachhaltiger Entwicklung und umfassender Sicherheit verdeutlicht. (Vgl. Pospisil 2009: 107)

Security, including 'human security', is a critical foundation for sustainable development. This implies protection from systematic human rights abuses, physical threats, violence and extreme economic, social and environmental risks, and territorial and sovereignty threats. (DAC 2001: 19)

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der seit den 1990er Jahren intensivierte Entwicklungs-Sicherheits-Nexus, zu einer Erweiterung des sicherheitspolitischen Kontextes geführt hat und gleichzeitig auch die entwicklungspolitischen Zielvorstellungen und Aufgaben umfangreicher werden ließ. Entwicklungspolitik hat sich unter sicherheitspolitischen Vorzeichen gewandelt. (Vgl. Khittel/Pospisil 2006: 27)

Dieses gewandelte Verständnis von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, das von der Annahme der möglichen Gleichsetzung mit Entwicklungshilfe als Humanitärer Hilfe - also kurzfristig und meist „top-down“ ausgerichteter Hilfe - Abstand nimmt, lässt sich vor allem anhand des internationalen entwicklungspolitischen Diskurses feststellen. Auf sprachlicher Ebene zeigt sich dies beispielsweise am Begriff „Entwicklungshilfe“, der zunehmend von dem Begriff „Entwicklungszusammenarbeit“ abgelöst wird. Diese Änderung in der diskursiven Behandlung des neuen Verständnisses von Entwicklungspolitik ist nur ein Beispiel der verschiedenen Maßnahmen, die im Zuge des Umdenkens entstanden und vollzogen wurden.

Es wurde aber durch die diskursive Änderung viel in der Entwicklungszusammenarbeit erreicht - Entwicklungspolitik soll heute partnerschaftlich ausgerichtet sein. So wird heute nur noch selten von „Entwicklungsländern“ gesprochen. Der Ausdruck „Partnerland“ wird hier favorisiert und „partizipative“ und partnerschaftliche Ansätze werden forciert. Wesentlich für diese partnerschaftliche Ausrichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit war das vierte „High Level Forum on Aid Effectiveness“ im Jahre 2011 in Busan. Im Rahmen dieser Konferenz wurde das „Busan Partnership for Effective Development Co-operation“-Abkommen beschlossen, das einen Rahmen für die partnerschaftlich ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit darstellt, um diese dadurch effizienter und effektiver werden zu lassen. (Vgl. OECD 2011d)

Ein weiterer Aspekt des neuen Verständnisses von Entwicklungspolitik betrifft die zeitliche Dimension der Maßnahmen. Entwicklungspolitische Aktivitäten sind heute, anders als humanitäre Hilfe, langfristig angelegt und zielen auf strukturelle Veränderungen ab.

Damit Entwicklungspolitik ihrer sicherheitspolitischen Aufgabenstellung gerecht werden kann, ist aber auch noch ein weiterer Aspekt von großer Bedeutung: Kohärenz im Interesse der Entwicklung („Policy Coherence for Development“ - PCD). Dieses Konzept zielt darauf ab, bei der Formulierung verschiedenster Politiken deren Auswirkungen auf entwicklungspolitische Zielsetzungen zu berücksichtigen und in einer Minimalauslegung Negative Folgen für Entwicklung zu vermeiden. (Vgl. European Commission 2011: 9) Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) sieht in der Erhöhung von PCD ein wichtiges Element, um auf die zuvor genannten Herausforderungen reagieren zu können. Durch eine Kohärenz im Interesse der Sicherheit sei es möglich Gefahren wie Terror, Gewalt und zerfallender Staatlichkeit langfristig entgegen wirken zu können und diese einzugrenzen. Hierbei ist sowohl die Stärkung der Kohärenz zwischen den EU-Instrumenten, den einzelnen Mitgliedstaaten, im Kontext der transatlantischen Beziehungen, aber auch zwischen dem Geberland und dem Partnerland gemeint. (Vgl. EU 2003: 13)

Hintergrund dieses Umdenkens liegt auch in der Einordnung von Entwicklungspolitik. Als Beispiel wurde in der Bundesrepublik Deutschland Entwicklungspolitik in den ersten Jahren nach der Entwicklung dieses Politikbereiches als relativ unwesentlicher Teil der Außenpolitik verstanden. Heute hat sich dieses Bild gravierend verändert. Entwicklungspolitik wird als ein Element der Friedens- und Sicherheitspolitik verstanden, wodurch auch die Bedeutung dieses politischen Bereichs für den Umgang mit der Erscheinung der fragilen Staaten deutlich wird.

Die Verbindung zwischen Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik bzw. die immer weitergehende Auflösung der Grenzen zwischen diesen beiden Politikbereichen wird durch die Analyse der Problematik der fragilen Staatlichkeit erklärbar. Ein Beispiel für diese Behauptung ist, dass das Phänomen der fragilen Staatlichkeit derzeit sowohl in sicherheitspolitischen Dokumenten, als auch in entwicklungspolitischen Konzepten und Papieren eine prominente Rolle einnimmt.

So wird in der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 betont, dass stabile und funktionierende Staatssysteme eine wesentliche Komponente für die Sicherheit der Weltbevölkerung sind:

Die Qualität der Staatengemeinschaft hängt von der Qualität der sie tragenden Regierungen ab. Der beste Schutz für unsere Sicherheit ist eine Welt verantwortungsvoll geführter demokratischer Staaten. Die geeignetsten Mittel zur Stärkung der Weltordnung sind die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte. (EU 2003: 10)

In diesem Zusammenhang wird Entwicklungspolitik auch als mögliches Instrument zur Förderung der entsprechend notwendigen Reformen angeführt. Gleichzeitig muss aber wieder die Wechselseitigkeit dieses Verhältnisses betont werden: Fehlende staatliche Strukturen, Korruption oder eine schlechte Regierungsführung stellen große Hindernisse für die Etablierung von entwicklungspolitischen Maßnahmen dar.

Die Problematik der fragilen Staatlichkeit wurde auch in der „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“, die 2005 von der OECD publiziert wurde, aufgegriffen. Fragile Staatlichkeit wird in diesem Dokument grundsätzlich als ein entwicklungspolitisches Problem verstanden, dem durch langfristige Maßnahmen entgegengewirkt werden soll. (Vgl. OECD 2005: 9)

Ein weiterer Meilenstein für die Einbindung der fragilen Staatlichkeit in die Entwicklungspolitik sind die „Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations“ vom DAC, an denen sich auch die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich ihrer Ausführungen zur fragilen Staatlichkeit orientiert. Diese Prinzipien des internationalen Engagement in fragilen Staaten wurden 2005 auf dem „Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States“ ausgearbeitet, aber erst zwei Jahre später von der OECD tatsächlich verabschiedet. (Vgl. OECD 2011c) Durch dieses Dokument wurde verdeutlicht, dass staatliche Fragilität ein besonderes entwicklungspolitisches Engagement seitens der Geberländer und -organisationen erfordert. Fragiler Staatlichkeit müsse auf umfassender Ebene entgegen gewirkt werden. Es bedarf demnach sowohl Maßnahmen der humanitären Hilfe, als auch langfristiger Entwicklungskooperation, durch wirtschaftliche Unterstützung, Demokratie- und Friedensförderung und der Hilfe beim

Aufbau, oder der Verbesserung von staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen und staatlichen Beziehungen. (Vgl. OECD 2011c)

Hintergrund der entwicklungspolitischen Perspektive von fragiler Staatlichkeit war und ist die Annahme, dass die Auswirkungen von staatlicher Schwäche oder Versagens vor allem die lokale Bevölkerung des jeweiligen Staates treffen würden. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Interventionen schienen hier die geeigneten Instrumente der westlichen Industrienationen zu sein, um auf diese Situation reagieren zu können. Es ging folglich vornehmlich darum, der lokalen Bevölkerung ein gewisses Maß an Sicherheit und Grundversorgung zu gewährleisten. Diese Maßnahmen sind allerdings nur kurzfristig angelegt und wirken ebenso. Entwicklungspolitische Maßnahmen sollten langfristig geplant und ausgerichtet sein, um wirklich Einfluss auf die fragile Situation in diesen Ländern nehmen zu können. (Vgl. GTZ 2008: 39) Die langfristige Entwicklungszusammenarbeit gestaltet sich oft sehr schwierig in diesen Ländern, da sie auf bestimmte Strukturen angewiesen ist: „Entwicklungszusammenarbeit kann allenfalls dort gute Ergebnisse liefern, wo sie funktionierende Rechts- und Verwaltungsstrukturen, also ein System von *Good Governance*, vorfindet.“ (Nuscheler 2012: 157; Kursivdruck im Original) Damit die Entwicklungszusammenarbeit etwas bewirken kann und auch zu nachhaltigen Veränderungen und Erfolgen führt, muss das staatliche System des Partnerlandes folglich relativ stabil sein.

Ein weiterer Aspekt ist, dass sich staatliche Fragilität negativ auf die Interessen privater Investoren auswirkt. Es sind dabei nicht nur die entwicklungspolitischen Investitionen, zum Beispiel in Form von Projekten, sondern auch wirtschaftliche Kapitalanlagen gemeint. Es gibt oft keine Anreize für ausländische oder auch einheimische Unternehmen oder Akteure, in einen fragilen Staat zu investieren und etwas aufzubauen, da die Sicherheit nicht gegeben ist. (Vgl. ebd.) Ausländische Investitionen stellen jedoch eine wesentliche Wirtschaftsgrundlage dar. Externe Kapitalanlagen könnten als Basis für die einheimischen Wirtschaftsunternehmen in peripheren Regionen verstanden werden. Es wären Anlagen für den Aufbau eines nachhaltigen Wirtschaftssystems und somit ein wichtiges Mittel zur Förderung der staatlichen Infrastruktur. Natürlich kommt es auch in diesem Fall auf verschiedene andere Faktoren an - beispielsweise den Stand des lokalen Wirtschaftsunternehmens, den nationalen Wirt-

schaftsmarkt etc. In fragilen Staaten gibt es meist keine staatlichen Strukturen, die auf das gesellschaftliche Leben, folglich auch auf die Wirtschaft, produktiv einwirken, oder dieses sichern. Der Umstand einer fehlenden staatlichen Struktur wirkt abschreckend auf ausländische Investoren. Mit dieser Konsequenz schließt sich der Teufelskreis, da das wirtschaftliche System in diesen Staaten durch das Ausbleiben von externen Geldanlagen keine Strukturen aufbauen kann und somit immer instabiler und unberechenbarer wird. Die Menschen in diesen Ländern sehen sich gezwungen ihre eigene Ordnung aufzubauen. Schattenwirtschaft und Korruption können als zwei wesentliche Elemente dieser ökonomischen „Ordnung“ ausgemacht werden. Aufgrund der wirtschaftlichen Misslage der Staaten ist die Gefahr groß, dass sich in diesen Situationen kriminelle Netzwerke bilden. Diese müssen als Bedrohung für die lokale Bevölkerung betrachtet werden und bringen zusätzlich ein internationales Sicherheitsrisiko mit sich.

Als Beispiel für ein solches Gefahrenpotenzial von kriminellen Netzwerken können die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA genannt werden. Die Ausführungen verdeutlichen folglich, dass eine solide Basis an staatlichen Strukturen für die Entwicklung eines Landes unabdingbar ist. Sind diese nicht oder nur rudimentär gegeben, kann sich aus den Entwicklungsdefiziten der fragilen Staaten ein sicherheitspolitisches Problem für das Land selbst, sowie für das internationale System ergeben. Das Phänomen der fragilen Staatlichkeit kann auf Grund dieser Kausalkette als illustratives Beispiel für das gewandelte Verhältnis von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik angeführt werden. Die beiden Politikbereiche sind nicht mehr losgelöst von einander zu betrachten, sondern bedingen sich vielmehr gegenseitig. Der Entwicklungs-Sicherheits-Nexus hat demnach zu einer Veränderung in der Ausrichtung der beiden Politikbereiche geführt bzw. zu der partiellen Verschmelzung dieser.

Hintergrund dieses neuen sicherheits- und entwicklungspolitischen Verständnisses bildet zu einem wesentlichen Teil der „erweiterte Sicherheitsbegriff“, der auch als Ausgangspunkt für die Entwicklung des Konzepts der „Menschlichen Sicherheit“ verstanden werden kann. Dieses Konzept der erweiterten Sicherheit bildet den theoretischen Rahmen für den Entwicklungs-Sicherheits-Nexus. Im Folgenden wird dieses genauer erläutert und auf das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ eingegangen. Daraus können Parallelen zu dem schon beschriebenen Nexus aufgezeigt werden,

welche wiederum als Hintergrund des Konzepts der fragilen Staatlichkeit begriffen werden können.

3.3 Der „erweiterte Sicherheitsbegriff“

Im Rahmen der internationalen Sicherheitsdebatte lassen sich zwei Grundverständnisse von Sicherheit finden: ein enges und ein erweitertes Sicherheitsverständnis. Ein enger Sicherheitsbegriff bezieht sich auf militärische Bedrohungen zwischen Staaten. Sicherheit kann hier vor allem „als Schutz vor rechtloser Gewalt“ (Brock 2004: 8) begriffen werden, wodurch sich klare sicherheitspolitische Maßnahmen definieren und anwenden lassen. Der erweiterte Sicherheitsbegriff hingegen ist vielschichtiger und in unterschiedlichen Dimensionen zu verstehen:

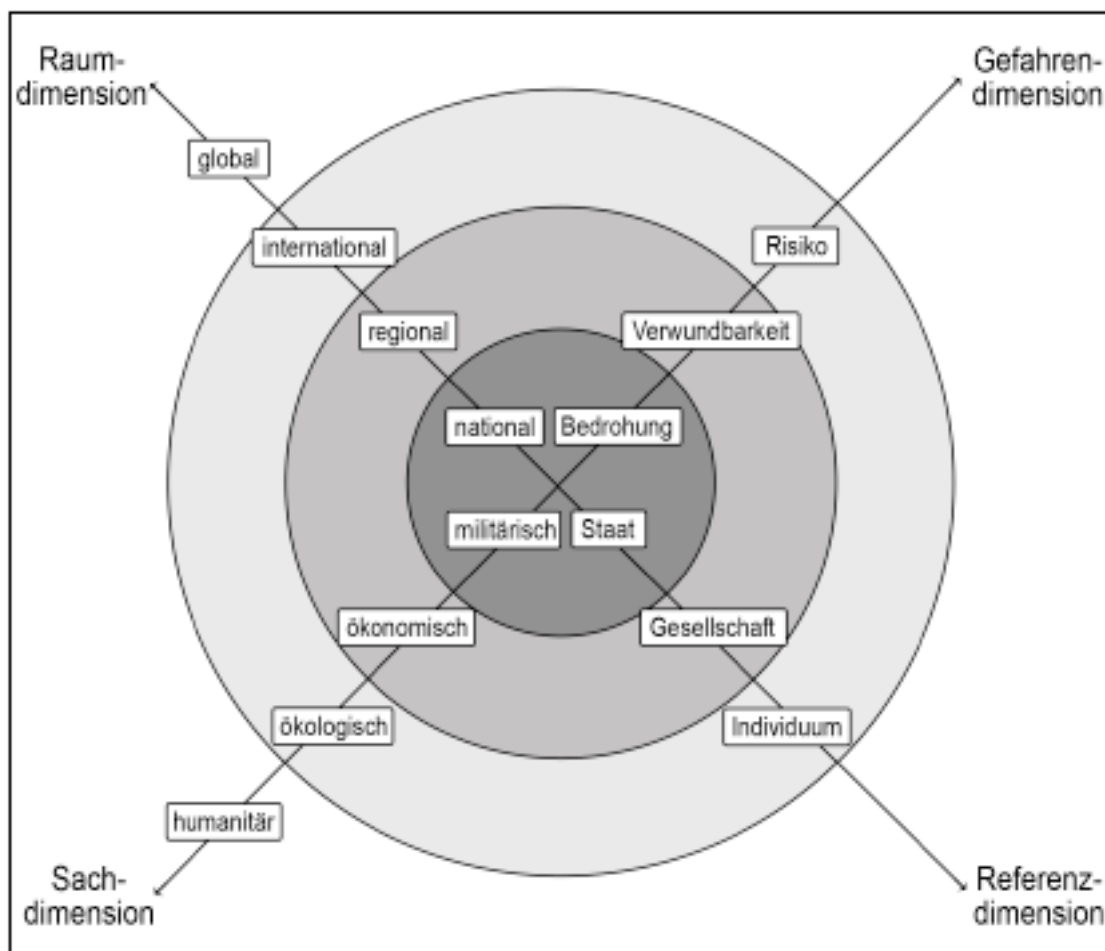


Abbildung 1: Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffs (Daase 2010:3)

Durch die Abbildung wird die historische Entwicklung des Sicherheitsbegriffs bzw. -verständnisses deutlich: In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, in den 1950er und 1960er Jahren, bestimmten militärische Gefahren den internationalen sicherheitspolitischen Diskurs. In den 1970er Jahren, welche vor allem durch die Ölkrise und die darauf folgenden schweren Rezessionen in der Welt gekennzeichnet waren, standen hingegen wirtschaftliche Gefahrensituationen im Vordergrund der Sicherheitspolitik. Die Ölkrise führte aber durchaus zu einem neuen und stärkeren Umweltbewusstsein der Menschen und so konzentrierte sich die Sicherheitspolitik in den 1980er Jahren zunehmend auf ökologische Bedrohungen. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Aufkommen von innerstaatlichen Konflikten und einer neuen Kriegsform („Neue Kriege“²) rückte der Mensch in den Mittelpunkt des internationalen Sicherheitsdiskurses. Der Schutz der Menschenrechte wurde ein erklärtes, umfassendes sicherheitspolitisches Ziel.

Neben der Veränderung hinsichtlich der Sachdimension des Sicherheitsverständnisses wandelte sich auch dessen Referenzdimension. Bezugspunkt war nun nicht mehr ausschließlich der Staat oder die Gesellschaft, sondern das Individuum. 1994 wurde dieses sicherheitspolitische Verständnis im Rahmen des United Nations Development Program (UNDP) erstmals als Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ vorgestellt und so im politischen Diskurs verankert. Sicherheit sollte in diesem Konzept explizit nicht länger auf das klassisch militärische Verständnis beschränkt werden, sondern Aspekte der wirtschaftlichen, persönlichen, gesundheitlichen und politischen Sicherheit, der Nahrungssicherheit, Umweltsicherheit und der Sicherheit der Gemeinschaft mit einbeziehen (UNDP 1994). Eine starke Verbindung wurde auch zu den Menschenrechten gelegt. Nach dem Konzept der Menschlichen Sicherheit besitze jeder Mensch auf der Welt Menschenrechte, die geschützt und bewahrt werden müssen. Aufgrund der großen Diversität der Gefahrenpotenziale in der heutigen Zeit können diese Menschenrechte auf unterschiedliche Art und Weise bedroht werden. Das Konzept der Menschlichen Sicherheit zeichnet sich daher durch ein erweitertes Sicherheitsverständnis aus, das versucht den jeweiligen sicherheitspolitischen Kontext und Dimensionen Rechnung zu tragen.

² Für weitere Informationen siehe: Kaldor, Mary (2000): Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Suhrkamp. Frankfurt am Main.

Der Sicherheitsbegriff hat sich, wie auch an der Abbildung von Christoph Daase zu erkennen, seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges stetig erweitert und umfasst mehrere Politikbereiche. Der erweiterte Sicherheitsbegriff berücksichtigt diese sachliche, räumliche, Referenz und Gefahren bezogene Erweiterung, die sich zum einen durch die entsprechenden weltpolitischen Ereignisse eingestellt hat, zum anderen aber auch mit den veränderten Wertvorstellungen der Menschen zu der jeweiligen Zeit in einem engen Verhältnis steht.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass der erweiterte Sicherheitsbegriff eine enorme inhaltliche Tiefe und Breite mit sich bringt. Das Sicherheitsverständnis ist umfassender und breiter geworden (v.a. räumliche Dimension), gleichzeitig aber auch genauer und detaillierter (Referenzdimension), wodurch Sicherheit heute aus unterschiedlichen Perspektiven heraus betrachtet werden kann und Gefahren oder Bedrohungen demnach ausführlicher und umfassender behandelt werden können. (Vgl. Daase 2010)

Der erweiterte Sicherheitsbegriff hat sich in den letzten Jahrzehnten in dem internationalen Sicherheitsdiskurs etabliert und hat viele Befürworter gefunden. Dennoch gibt es hier Kritikpunkte, die nicht übersehen werden dürfen. Der ausgedehnte Rahmen durch die verschiedenen Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffs erschwert eine konkrete Definition des Begriffs - die Gefahr der schwammigen Interpretation ist folglich groß. Eine wesentliche Veränderung, die den internationalen Sicherheitsdiskurs in den letzten Jahrzehnten stark geprägt hat, ist, dass in Folge der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs auch bis dato „zivile“ Themen in die sicherheitspolitische Diskussion mit einbezogen wurden. Diese Themen wurden bis zu den 1990er Jahren allein der genuin zivil orientierten Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet.

Mit Blick auf das Beispiel der „zivilen Konfliktprävention“, welches auf die Berücksichtigung von zivilen Elementen im globalen Sicherheitsdiskurs verweist, lassen sich die Vor- und Nachteile des erweiterten Sicherheitsbegriffs gut nachweisen und nachvollziehen: Seit den 1990er Jahren und der Etablierung des erweiterten Sicherheitsbegriffs in der internationalen sicherheitspolitischen Debatte lässt sich „eine regelrechte ‚Industrie‘ zur konzeptionellen Innovation auf dem Gebiet der zivilen Konfliktintervention, der Krisenprävention und der Friedenskonsolidierung herausbilden.“ (Brock 2004: 2)

Der Fokus bezüglich der Konfliktbearbeitung liegt heute nicht mehr ausschließlich auf militärischen Maßnahmen, sondern findet eine zunehmend zivile Ausrichtung. Eine Zivilisierung der Konfliktbearbeitung bedeutet eine Ausweitung dieser und damit könne, zumindest im Verständnis des erweiterten Sicherheitsbegriffs, besser auf die heutigen globalen Gefahren und Bedrohungen reagiert werden. Im Hinblick auf innerstaatliche Konflikte und den internationalen Terrorismus beispielsweise sei eine zivile Konfliktbearbeitung von großer Bedeutung, da die Ursachen meist auf der gesellschaftlichen Ebene lägen. Um eine umfassende Sicherheit gewährleisten zu können, müssen strukturelle Konfliktursachen (fehlende Rechtsstaatlichkeit, schlechte oder schwache Regierungsführung, unzureichend ausgebautes Wirtschaftssystem, Diskriminierung und Korruption) bearbeitet und beseitigt werden, was eine vernetzte Sicherheitsstrategie verlangen würde. (Vgl. Eggelmeyer 2011) Das Konzept der „Vernetzten Sicherheit“³ verlangt, dass zivile und militärische Akteure zusammenarbeiten. Folglich bedarf es einer intensiven Kooperation und Koordination zwischen den involvierten Politikfeldern. Die Bundesregierung Deutschlands äußert sich in Bezug auf das Konzept der „Vernetzten Sicherheit“ (hier bezogen auf die Konfliktsituation in Afghanistan) wie folgt:

Wichtig für den Erfolg des internationalen Engagements in Afghanistan, aber auch in anderen komplexen Krisensituationen, ist ein abgestimmtes Vorgehen aller Akteure, um umfassende und nachhaltige Sicherheit zu gewährleisten. Sicherheit ist dabei mehr als die Abwesenheit von Gewalt: sie umfasst politische, wirtschaftliche, ökologische und soziale Stabilität. Dabei sind alle Politikfelder und Akteure gleichermaßen gefordert. Dieses abgestimmte, ressort- und institutionenübergreifende Zusammenwirken bedeutet vernetzte Sicherheit. (Bundesregierung 2011: 2)

KritikerInnen halten diesem Sicherheitsverständnis die Vorteile eines engen Sicherheitsbegriffs entgegen, welche vor allem in seiner Begrenzung liegen würden. Bei einem Sicherheitsbegriff, der allein die militärische Sicherheitsdimension erfasst, ist eine klar verständliche Definition und in Folge die Erstellung und Etablierung von gezielten sicherheitspolitischen Maßnahmen möglich. Der erweiterte Sicherheitsbegriff hingegen würde auch eine „Erweiterung des Begriffs der Verteidigung“ mit sich brin-

³ „Dieser Begriff ist ähnlich dem der umfassenden Sicherheit [...] hat aber eine Policy- Dimension. Er basiert auf der Annahme, dass sich die Trennung zwischen zivilen und militärischen Bereichen zunehmend als disfunktional erweist und durch einen neuen, vernetzenden Ansatz ersetzt werden. Dieser müsse darauf ausgerichtet sein, die vorhandenen zivilen, wirtschaftlichen und militärischen Fähigkeiten im Umfang mit den neuen Sicherheitsstrategien systematisch aufeinander abzustimmen.“ (Gärtner 2005: 128)

gen. (Brock 2004: 3) Dies würde zusätzlich eine Ausdehnung und Vervielfachung der Bedrohungsszenarien und Gefahrensituationen für die Menschen bedeuten würde. Allgemein verständlich ausgedrückt, kritisieren die Gegner des erweiterten Sicherheitsbegriffs und des damit in Zusammenhang stehenden Konzepts der vernetzten Sicherheit die Zuspitzung und Ausweitung der Bedrohungs- und Gefahrenmöglichkeiten, die durch die Vielfalt der sicherheitspolitischen Dimensionen des Begriffs und des Konzepts erlangt und gefördert werden würde. Zugleich könne das Konzept der vernetzten Sicherheit aufgrund seiner Unschärfe aber nicht die entsprechend notwendigen Strategien vorweisen, um auf diese neuen Gefahren reagieren zu können. (Vgl. ebd.)

Abschließend kann gefolgert werden, dass sich die Begriffe der erweiterten und vernetzten Sicherheit auf der internationalen *Policy*-Ebene sehr gut etabliert haben und den sich veränderten sicherheitspolitischen Verhältnissen und Situationen auf konzeptioneller Ebene gerecht werden. Es muss festgehalten werden, dass die Ansprüche dieses Sicherheitsverständnisses sehr groß sind und zu hinterfragen ist, ob sich diese wirklich realisieren lassen. Die Forderung nach einer ressortübergreifenden und kohärenten Ausrichtung der Politikfelder in sicherheitspolitischen Anliegen ist sehr ambitioniert, allerdings schwer umzusetzen. Auf der *Policy*-Ebene geht es hierbei um die Verteilung von Budget und Einfluss auf die involvierten politischen Bereiche, wodurch ein Konkurrenzverhältnis entsteht. Fraglich ist bei welchem Politikfeld angefangen wird, wie die Prioritäten gesetzt werden, wie sich die Einflussverhältnisse gestalten und wie die Mittelvergabe organisiert wird. Die Erarbeitung von sicherheitspolitischen Strategien und Vorgehensweisen ist demnach bei dem Verlangen nach einer ressortübergreifender Vorgehensweise schwierig. Die ausgewogene und gleichberichtigte Organisation und Abstimmung zwischen den betroffenen politischen Ressorts stellt eine Herausforderung dar.

Das Konzept und die Überlegungen, die hinter dem neuen Sicherheitsverständnis stehen, sind angemessen und an den aktuellen sicherheitspolitischen Verhältnissen orientiert, aber die Praxis ist nur schwer auf diese abzustimmen und mit der Programmatik zu vereinbaren.

In diesem Kapitel wurde deutlich, wie verzweigt und umfassend die Thematik, die wir heute als „fragile Staatlichkeit“ bezeichnen, aufgrund ihres historischen Hintergrundes ist. Die geo-politischen Veränderungen nach dem Ende des bipolaren Systems und der einsetzenden Globalisierung spielen bei der Konzeption dieses Phänomens eine entscheidende Rolle. Die politischen Umbrüche in den neunziger Jahren machten auf fragile Staaten aufmerksam und ließen sie in einem neuen sicherheitspolitischen Licht erscheinen. Der Entwicklungs-Sicherheits-Nexus wurde in der internationalen Debatte immer dominanter. Die Folge war, dass neue Verständnisse von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik entstanden. Das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ und der „erweiterte Sicherheitsbegriff“ sind Versuche dieser gewachsenen Komplexität einen entsprechenden theoretischen Rahmen zu geben.

Im folgenden Teil dieser Arbeit wird der theoretische Umgang mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit detaillierter thematisiert und untersucht. Fraglich ist, inwiefern auf das Facettenreichtum der Thematik reagiert werden kann. Zur Analyse und Untersuchung von fragilen Staaten, die zum Verständnis dieser unbedingt notwendig sind, ist ein konzeptioneller Rahmen die Grundvoraussetzung. Die Politik beruht demnach auf einer wissenschaftlichen Basis. Zum einen, können nur durch ein ausreichend vorhandenes Wissen über die jeweilige Situation optimale praktische Schritte geplant und unternommen werden, die zu einer Verbesserung der Lage beitragen. Zum anderen ist ein theoretisches Konzept notwendig, um die involvierten Akteure in ihrer Vorgehensweise aufeinander abzustimmen. Ein wissenschaftliches Konzept trägt zu einer kohärenten Interpretation von fragiler Staatlichkeit bei und fördert somit gleichzeitig einen effizienten und effektiven Umgang mit dieser.

Mit der Akteur-Netzwerk-Theorie als Methodik kann auf die Komplexität der Problematik der fragilen Staatlichkeit reagieren und diese mit der Theorie erläutert und analysiert werden. Im Verlauf dieser Arbeit wird der Ansatz Latours als theoretischer Rahmen der Analysen zur fragilen Staatlichkeit herangezogen und in Anlehnung an diese ein Ausblick in Bezug auf die Deutung und Umgangsweise mit fragilen Staaten und Situationen gegeben. Zu diesem Zweck soll die Akteur-Netzwerk-Theorie im folgenden Kapitel zunächst vorgestellt werden.

4 Die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT)

Die Akteur- Netzwerk- Theorie wurde in den frühen 1980er Jahren von den französischen Soziologen Michel Callon und Bruno Latour sowie dem britischen Wissenschaftler John Law (vgl. Kneer 2009: 19) entwickelt. Ihren Ursprung findet die Theorie, die heute als „postkonstruktivistische Wissenschaftsforschung“ (Ebd.: 27) zu verstehen ist, im Bereich der wissenschaftlichen und technischen Forschung - den „Science and Technology Studies“ (Ebd.: 19). Die VertreterInnen dieser Theorie setzten zu Beginn ihrer Überlegungen und Entwicklungen den Fokus ihrer wissenschaftlichen Arbeit auf den Kontext der Wissenschaft und Technik - der soziologische Ansatz wurde erst später in die Akteur-Netzwerk-Theorie aufgenommen. Der Einschluss des *Sozialen* war jedoch nicht bewusst oder gezwungen, sondern verlief fließend und selbstverständlich. Vereinfacht ausgedrückt sind die Vertreter der ANT von einem ständigen Wechselverhältnis zwischen nicht-sozialen und sozialen Dingen überzeugt, wodurch eine Einteilung der Welt in Natur und Gesellschaft für sie nicht mehr haltbar sei.

Mit dieser Grundannahme grenzen sich Latour und seine Kollegen deutlich von den VertreterInnen des wissenschaftlichen Realismus ab. Andererseits gehen sie auf Distanz zu den Überzeugungen der Sozialkonstruktivisten. (Vgl. ebd.: 28)

Die Verteidiger des wissenschaftlichen Realismus sind von der Tatsächlichkeit und Gegebenheit von wissenschaftlichen Dingen überzeugt. Sie vertreten die These,

dass nur die Annahme der Existenz der durch wissenschaftliche Theorien postulierten Entitäten (Objekte und Eigenschaften) der Tatsache der erfolgreichen Anwendung und der Erklärungsleistung wissenschaftlicher Theorien gerecht wird. (Bartels 2007: 200)

Die Unabhängigkeit von wissenschaftlichen Tatsachen und die dadurch postulierte Objektivität dieser steht somit im Vordergrund der Theorie des wissenschaftlichen Realismus.

Im Gegensatz zum wissenschaftlichen Realismus negiert der Sozialkonstruktivismus die Objektivität von wissenschaftlichen Entitäten. Die Vertreter dieser Theorie richteten ihren Blick auf die „soziale Dimension“ (Latour 2007: 13) der Dinge. Nach ihrer

Auffassung seien wissenschaftliche Entitäten auch immer sozial zu verstehen und zu interpretieren, da sie nicht objektiv und losgelöst von allem sind, sondern immer in einem sozialen Kontext entstehen würden. Ein Beispiel, das auch Latour als solches für seine Darstellung des Sozialkonstruktivismus‘ heranzieht, ist das des Wissenschaftlers selbst. Dieser befinde sich immer in einem sozialen Kontext und sei von diesem - oft auch unbewusst- in seiner Denkweise und seinen Überzeugungen beeinflusst und geprägt. Auf Grund dieser sozialen Verbindung des Wissenschaftlers sei der Ausschluss der sozialen Dimension aus der Wissenschaft nicht mehr möglich und jede wissenschaftliche Tatsache wäre auch subjektiv begründet und erklärbar. (Vgl. ebd.: 13 ff) Die Überzeugung von der „unvermeidlichen »sozialen Dimension« unseres Tuns und Treibens [...]“ (Latour 2010: 15) und der Durchdringung des Sozialen aller Lebensbereiche sei heute, so Latour, vorherrschend in den Sozialwissenschaften.

Die Akteur-Netzwerk-Theorie stellt eine Kritik dieser beiden Theorien dar, gleichzeitig kann sie aber auch als eine Zusammenführung, bzw. Brücke, zwischen diesen sich widersprechenden Positionen interpretiert werden. Beide arbeiten mit und unterstützen durch ihre theoretischen Arbeiten wiederum die Gegenüberstellung von Natur und Gesellschaft. Der einzige Unterschied zwischen den beiden vorgestellten Ansätzen liegt in der Wertung dieser Bereiche. So hebt der wissenschaftliche Realismus die Unabhängigkeit der Natur zum Nachteil der Gesellschaft hervor, wohingegen der Sozialkonstruktivismus dieses auf gleiche Weise nur zugunsten der Gesellschaft tut.

Nach der ANT sei aber gerade diese dualistisch geprägte Ausgangslage der Theorien das Problem. Die EntwicklerInnen der ANT sahen sich mit diesen theoretischen Widersprüchen konfrontiert und wollten mit der Ausarbeitung der Theorie die Aussagen dieser Wissenschaftstheorien falsifizieren. Zugleich kann die ANT als eine Möglichkeit gesehen werden, die beiden gegensätzlichen Theorien zu vereinen bzw. zu kombinieren. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, weshalb Latour und seine KollegInnen die Akteur-Netzwerk-Theorie nicht als „typische“ Theorie verstehen, sondern vielmehr als eine Methode ansehen. Den VerfechterInnen der ANT geht es um die Darstellung der Prozesse und Geschehnisse. „Das grundlegende heuristische Prinzip der ANT lautet, bei der Beschreibung des sozialen Geschehens den Akteuren

selbst zu folgen.“ (Kneer 2007: 26f) Durch diese Vorgangsweise, die sich auf die inneren Prozesse und Geschehnisse konzentrieren und nicht nur auf das, was sie ausgelöst haben, oder was sie bewirkt haben, könne ein genaueres und wahrheitsgetreueres Bild von dem Verhältnis zwischen Natur und Gesellschaft, bzw. den angenommenen Dualismen gezeichnet werden.

Notwendige Voraussetzung für diese Herangehensweise oder Methodik der ANT, sei allerdings die Neudefinition des Wortes „sozial“. Die Bedeutung des Wortes sei nach Latour der Schlüssel für das Verstehen und richtige Interpretieren der unterschiedlichen Vorgänge in unserer Gesellschaft. Der Soziologe versteht unter *sozial* vielmehr „das Nachzeichnen von Assoziationen.“ (Latour 2010: 17) Diese Definition bedeutet, dass *sozial* kein Ding unter anderen Dingen [bezeichnet], wie etwa ein schwarzes Schaf unter weißen Schafen, sondern einen Verknüpfungstyp zwischen Dingen, die selbst nicht sozial sind.“ (Ebd.)

Ein wichtiger Ausgangspunkt der Theorieentwicklung war folglich, so Bruno Latour, die erachtete Erfordernis der Neudefinition von *sozial*, die nun als eine Verbindung zwischen den Dingen - zwischen Objekten und Subjekten - verstanden wurde, was zur Folge hatte, dass mit diesem Schritt auch die Dualismen zwischen diesen zurückgewiesen und aufgelöst wurden. (Vgl. Kneer 2009: 19) Auf dieser Bedeutung des Sozialen baut die Akteur-Netzwerk-Theorie auf: Alles steht in Verbindung zueinander und nichts agiert und entsteht isoliert. Alle Entitäten seien sozial miteinander verknüpft, was nicht automatisch bedeuten muss, dass alle Entitäten sozial seien. Aber die Verbindung und Beziehung, die zwischen den unterschiedlich charakterisierten Entitäten entsteht kann als sozial definiert werden. An dieser Stelle lässt sich der Kern der ANT ausmachen. Wie schon erläutert, versteht sich die ANT als Methode, als Betrachtungsweise des Geschehenden. Die hier beschriebene Neudefinition von *sozial* wird diesem Anspruch gerecht, da dadurch der Fokus auf die Verbindungen gelegt wird. Der Schwerpunkt der Untersuchung wird demnach von der Vorgangsweise und dem Zusammenspiel der Entitäten bestimmt und nicht von diesen selbst.

Der Raum für diese Verbindungen, der gleichzeitig durch das „in-Beziehung-treten“ entsteht, ist nach der ANT das Netzwerk. Auf der Welt hätte sich eine Vielzahl von Netzwerken etabliert, in denen verschiedene Akteure miteinander in Verbindung treten und stehen. Netzwerke werde in der ANT zunächst als „wie auch immer geartete

Einheiten [gedeutet], die in wie auch immer gearteten Beziehungen zueinander stehen“ verstanden. (Schulz-Schaeffer 2000: 187) In ihrer Wahrnehmung seien verschiedene Akteure in Netzwerken miteinander verbunden und würden in diesen mit und durcheinander wirken. Eine Aufhebung von Gegensätzen soll eine Grenzziehung innerhalb des Netzwerkes, oder zwischen diesen verhindern. Folglich geht es um eine Entgrenzung der Akteure und damit auch um eine Entgrenzung der Möglichkeiten. Alle *Entitäten*, sei es eine Lampe, eine Blume, ein Stück Holz, ein Tier oder auch ein Mensch, befinden sich in der Sozialwelt und sind Teil dieser. (Vgl. Kneer 2009: 19) Diese Zuordnung verdeutlicht noch einmal die Aussage der ANT-TheoretikerInnen, dass das Soziale ein Verknüpfungstyp sei, durch den in unterschiedlicher Art und Weise die Entitäten - auch nicht-soziale - miteinander in Kontakt treten, und ein Netzwerk bilden.

Eine große Herausforderung, mit der sich die Vertreter der ANT im Zuge dieser Aufforderung konfrontiert sehen, ist die Aufhebung bzw. Neugestaltung der theoretischen Terminologie. Vor allem die Definition von *Akteur* ist im Rahmen der ANT zentral. Was sind also Akteure, wer zählt zu dieser Gruppe dazu? Die ANT schließt sowohl Personen, als auch technische Instrumente, anorganische Gegenstände und andere Lebewesen, wie Tiere und Pflanzen mit in diese Gruppe ein. Akteure, im Kontext der ANT auch „Aktanten“ genannt, werden als Einheiten verstanden, die in dem Netzwerk teilhaben und handeln. Michel Callon definiert Akteure in seinem Artikel „Techno- economic networks and irreversibility“ aus dem Jahre 1991 wie folgt: „Accordingly, it is any entity that more or less successfully defines and builds a world filled by other entities with histories, identities, and interrelationships of their own“ (Callon 1991: 140). Dieser Definitionsansatz bedarf jedoch einer etwas genaueren Erläuterung. Die VertreterInnen der ANT beschreiben Akteure als handelnd. Jeder Akteur in einem Netzwerk hat ein gewisses Handlungspotenzial. Dieses ist aber nicht bei jedem identisch groß ausgeprägt. Handeln wird in der ANT dabei als „dislokale[r], nicht-transparente[r] Vorgang [verstanden], an dem eine Vielzahl von Entitäten beteiligt [sind]“ (Kneer 2009: 21) Handlungen werden im Rahmen der ANT als ein sehr breit aufgestellter und vielschichtiger Prozess vorgestellt. So seien nicht nur „Subjekte“ in der Lage zu handeln, sondern auch „Objekte“. Es findet eine gegenseitige Beeinflussung der Entitäten im Netzwerk statt, wodurch sie indirekt zum Handeln beein-

flusst werden. Diese Beeinflussung muss wiederum schon als Handlung verstanden werden und wird in der ANT - im direkten wie auch im indirekten Fall - mit *Übersetzung* betitelt. Eine gute Definition für diese Übersetzungen lässt sich in dem Artikel „Akteur-Netzwerk-Theorie“ von Georg Kneer, einem deutschen Professor für Wissenschaftliche Grundlagen finden: (Vgl. Hochschule für Gestaltung o.J.)

Den Prozess des Netzworlbildens, in dessen Verlauf die Identitäten, Kompetenzen und Handlungsprogramme der Akteure ausgehandelt, verschoben, transformiert, zugeordnet werden, bezeichnet die ANT mit dem Begriff der Übersetzung. (Kneer 2009: 25)

Die Literatur ist ein gutes Beispiel für dieses indirekte Handeln und den Kreislauf der Handlungen in einem Netzwerk. Menschen beziehen ihre Aktionen oft und gerne auf verschiedene Texte und Bücher. Diese können zwar als ein Machwerk der Menschen selbst angesehen werden, sind aber an sich leblose Entitäten. Außerhalb der ANT würde man daher von einem Objekt sprechen. In ihrer Form beeinflussen sie jedoch größtenteils Menschen - sogenannte „Subjekte“. An diesem Beispiel lässt sich die Interaktion von den unterschiedlichen Entitäten in einem Netzwerk sehr gut darstellen und verstehen. Es findet immer eine wechselseitige Beeinflussung statt - gewollt und ungewollt, offensichtlich und versteckt.

Wie aus dem Zitat von Kneer herauszulesen ist, werden durch Übersetzungen Identitäten gebildet und geformt. Durch diese und die jeweiligen Verbindungen zwischen ihnen erhält das Netzwerk seinen Charakter. Dieser ist jedoch keineswegs starr und unveränderbar. Durch das Eintreten immer neuer Entitäten ins Netzwerk, sowie durch die Übersetzungen erhält das Netzwerk einen Prozesscharakter und steht in einem ständigen Wandel. Das Netzwerk kann sich folglich vergrößern oder verkleinern, wobei behauptet werden kann, dass je größer das Ausmaß eines Netzwerkes ist, desto stärker und mächtiger ist es. Ein weiterer wichtiger Faktor hinsichtlich der Macht eines Netzwerkes bzw. der einzelnen Akteure in diesem, ist die Stabilität. Ob ein Netzwerk stabil ist richtet sich nach dem Maß an Konvergenz und Irreversibilität des Netzwerkes. Konvergenz bedeutet im Kontext der ANT, „dass sich die Aktanten wechselseitig so verhalten, wie sie es voneinander erwarten [...]“. (Schulz-Schaeffer 2000: 200) Zusammenfassend kann gesagt werden, dass je besser die Aktanten in dem Netzwerk zusammenarbeiten und miteinander kooperieren und sich verstehen, desto höher ist die Konvergenz und umso stabiler wird das Netzwerk. Das zweite E-

lement, das für die Stabilität eines Netzwerkes verantwortlich und unabdingbar ist, ist die Irreversibilität. Diese Eigenschaft bezeichnet die Resistenz gegenüber Veränderungen im Netzwerk. Ein hohes Maß an Irreversibilität bedeutet demnach, dass die Aktanten im Stande sind ihre Identitäten und Beziehungen aufrecht zu erhalten und sie gegen Einflüsse, die die derzeitige Struktur des Netzwerkes schwächen könnten, abzusichern und zu schützen. (Vgl. ebd.) Die Rolle, die ein Aktant in dem Netzwerk einnimmt, bzw. die ihm zugesprochen wird, steht im Hinblick auf die Stabilität eines Netzwerkes im Vordergrund. Die VertreterInnen der Akteur-Netzwerk-Theorie verwenden hierbei den Begriff *Enrolment*. Die Art und Weise, wie und in welchem Maß die Aktanten zueinander in Beziehung stehen, welche Rollen ihnen zugeschrieben werden oder wurden und vor allem wie sie die Verbindungen, als auch ihre zugewiesenen Identitäten akzeptieren, wird in der ANT als Enrolment verstanden. Bei dem Vorgang des Enrolments geht es demnach um die Verhaltenszuschreibungen (Inskription) und Verhaltenserwartungen (Präskription) der Akteure. Sind diese konform und übereinstimmend steigert das die Beziehungen zwischen diesen und dadurch die Stabilität des Netzwerkes. (Vgl. ebd.: 192)

Der nächste Schritt nach dem Enrolment ist das „Blackboxing“. Dieser Vorgang bzw. auch Zustand wird als eine Festigung des Netzwerkes verstanden. Haben die in einem Netzwerk handelnden Akteure ihre zugeschriebenen Rollen akzeptiert, stabilisieren sich automatisch ihre Handlungen mit- und ihre Verbindungen zueinander. (Kneer 2009: 31) Die Strukturen innerhalb des Netzwerkes sind gefestigt und wiederholen sich. Hat ein Netzwerk dieses Level erreicht, wird es vorhersehbar und kalkulierbar. „Das Resultat des Blackboxing ist somit eine Technisierung des Netzwerkes im Sinne einer Steigerung der Erwartbarkeit, Berechenbarkeit und Vorhersagbarkeit“ (Ebd.) Konvergenz und Irreversibilität werden in einem hohen Maße erreicht und somit erlangt das Netzwerk eine hohe Stabilität. Der Prozess des Black Boxing darf nicht falsch verstanden werden. Der stabile Zustand des Netzwerkes ist keinesfalls starr. Die Strukturen sind gefestigt, jedoch nicht festgeschrieben. Eine Wandlung in den Verbindungen und Beziehungen der Akteure ist demnach immer noch möglich, auch wenn es sich schwieriger gestalten lässt. (Vgl. ebd.) Netzwerke, die zu einer Black Box geworden sind, bzw. sich in diesem Zustand befinden, weisen noch eine weitere Besonderheit auf. Nach den VertreterInnen der ANT lassen sich in diesen

Netzwerken Kontrolleinheiten feststellen. Diese Einheiten, die John Law als „Spokesperson“ betitelt, seien die Repräsentanten - in Form eines Objekts oder Subjekts - des Netzwerkes und demnach auch der in diesem handelnden Akteure. (Vgl. Bethke/Bueger 2011: 8) Mit dieser Funktion und Status einer Einheit im Netzwerk werden gleichzeitig Machtbeziehungen in den Kontext gestellt. Die TheoretikerInnen der ANT sprechen in diesem Zusammenhang von „spokespersonship“ und „obligatory passage points“ (Callon). (Vgl. ebd.) Diese Machtstruktur darf nicht im Sinne einer einzelnen Machtquelle missverstanden werden. Bruno Latour schreibt hierzu in seinem Buch „Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft“ aus dem Jahr 2010:

Wenn Soziologen also angeklagt werden, Akteure wie Puppen zu behandeln, sollten sie es als Kompliment auffassen, sofern sie die Fäden vervielfältigen und Überraschungen akzeptieren, was Handeln, Handhaben, Agieren und Manipulieren betrifft. »Die Menschen als Marionetten behandeln« wird nur dann zu einer Beschimpfung, wenn diese deutliche Vermehrung der Mittler auf eine einzige Handlungsquelle zurückgeführt wird - [...] - , deren Wirkungen völlig unverändert über eine Kette von Zwischengliedern transportiert werden.“ (Latour 2010: 105)

Mit diesem Zitat bringt Latour zum Ausdruck, dass der Fokus der ANT auf der Vernetzung der Akteure liegt und dass, auch wenn es eine Einheit - eine Spokesperson - innerhalb des Netzwerkes gibt, diese nicht als alleinige Machtquelle und Hegemon des Netzwerkes interpretiert werden darf. Die Spokesperson steht in ständiger Verbindung zu anderen Akteuren und definiert sich durch deren Verhaltenszuschreibungen und -erwartungen. Des weiteren können Handlungsanweisungen und demnach Kontrolle und Macht nicht unverändert weitergeleitet werden. In einem Netzwerk steht alles in einem Wechselverhältnis und befindet sich in einem Prozess. Aus diesem Grund müssen stabile Strukturen eines Netzwerkes und folglich eine Spokesperson als temporär begrenzt wahrgenommen werden.

Die Frage, die sich die VertreterInnen der ANT stellen ist, inwieweit diese Beziehungen gestaltet werden können und wie diese aussehen. Im wissenschaftlichen Interesse steht die Frage wie das Soziale agiert und welche Erkenntnisse sich daraus ziehen lassen.

Zusammenfassend kann die Akteur-Netzwerk-Theorie als eine Methode verstanden werden, auf die Komplexität der heutigen Zeit zu reagieren - besser gesagt, mit ihr umzugehen und sie zu verstehen. Man darf nicht die Augen vor „nicht-sozialen“ Din-

gen verschließen und sich nur auf die gesellschaftliche Ebene konzentrieren und umgekehrt. Es muss ein Gesamtverständnis entstehen, dass verschiedene Entitäten aus unterschiedlichen Lebensbereichen mit einschließt. Gleichzeitig sollte der Prozess im Vordergrund stehen und nicht ausschließlich das jeweilige Ergebnis, da dieses in seiner Erklärung oft zu kurz greift. Die ANT bietet eine Möglichkeit Tatsachen nicht einfach unreflektiert hinzunehmen, sondern den Werdegang, sowie die Entstehung dieser zu beobachten und zu analysieren, wodurch ein umfassenderes und genaueres Verständnis für diese garantiert wird. Die ANT geht auf den Kontext einer angenommenen Tatsache ein, ebenso wie auf die Art und Weise, wie diese entstanden ist. Diese Eigenschaft ist hilfreich in Bezug auf die Untersuchung hinsichtlich des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland. Die ANT bietet die Möglichkeit ein umfangreiches und unübersichtliches Thema angemessen zu analysieren und zu hinterfragen. Mit Anwendung der ANT wird man dazu befähigt und sogar dazu angehalten, unterschiedliche Akteure mit in seine Untersuchungen einzuschließen, wodurch man einen anderen Blick auf die Thematik entwickelt und neue Erkenntnisse gewinnen kann. Auch Wissenschaft und Politik oder Praxis können dadurch in einen Zusammenhang gestellt werden und die Konzepte der Bundesrepublik Deutschland zum Thema fragile Staatlichkeit unter dem Gesichtspunkt ihrer Entwicklung und Ausarbeitung untersucht werden, wodurch man einen Einblick in das tatsächliche Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik erhält.

5 Analyse der Entwicklung des Konzepts zur fragilen Staatlichkeit mit Blick auf die Akteur-Netzwerk-Theorie

In diesem Kapitel wird die wissenschaftliche Entwicklung des Konzepts der fragilen Staatlichkeit aufgezeigt und durch die Methode des ANT analysiert. Aus dieser Vorgehensweise lässt sich eine deutliche Struktur in Bezug auf die Programmatik und Debatte erkennen, wodurch sich eindeutige Schlüsse in Bezug auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit ziehen lassen.

Nach den beiden Wissenschaftlern der Internationalen Beziehungen Christian Bueger und Felix Bethke (2010) kann man von vier verschiedenen Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts ausgehen:

Bereits in den achtziger Jahren wurde die Wissenschaft auf das Phänomen aufmerksam, welches heute als ‚fragile Staatlichkeit‘ bezeichnet wird und es wurden die ersten akademischen Beiträge zu diesem Thema publiziert. Die erste Phase des Konzepts fragiler Staatlichkeit stand demnach unter den Vorzeichen der Wissenschaft und hatte noch keine deutlichen politischen Auswirkungen.

Die zweite Phase der Konzeptentwicklung kann zeitlich in die 1990er Jahre eingeordnet werden. Wie schon in dem Kapitel 2 „Historischer Hintergrund der Fragilitäts-Debatte“ erläutert, war diese Zeit durch das Ende des Kalten Krieges und dem gleichzeitigen Aufflammen innerstaatlicher Konflikte in vielen peripheren Ländern geprägt. Das Konzept der fragilen Staatlichkeit wurde demnach immer interessanter für die Außenpolitik. Durch die außenpolitische Sichtweise auf fragile Staaten wurde das Konzept unter anderen Vorzeichen verstanden und entwickelte sich dadurch inhaltlich weiter. (Vgl. Bethke/ Bueger 2010: 21)

Bethke und Bueger sehen mit der fortschreitenden Globalisierung und den Ereignissen vom 11. September 2001 eine weitere Phase des Konzepts erreicht. In der dritten Entwicklungsphase wurde fragile Staatlichkeit als eine wesentliche globale Bedrohung verstanden. Das Fragilitäts-Konzept wurde dadurch auf die globale Ebene angehoben. Gleichzeitig wurde der Sicherheitsaspekt entscheidend für das Verständnis und den Umgang mit fragiler Staatlichkeit.

Heute, in der vierten Phase, konzentrierte man sich darauf fragile Staatlichkeit messbar zu machen. Es gehe den WissenschaftlerInnen darum, fragile Staaten greifbarer werden zu lassen und sie somit als einen berechenbaren Aspekt in den Internationalen Beziehungen zu integrieren und dadurch zu technisieren. Gleichzeitig blicken die WissenschaftlerInnen der Internationalen Beziehungen aber auch immer kritischer auf das Konzept der Fragilität. Eine Einheitlichkeit, bzw. Homogenität der fragilen Staaten und damit des Konzepts wird als durchaus fraglich und bedenklich betrachtet. (Vgl. ebd.: 19)

Im Folgenden wird nun diese von Bethke und Bueger angenommen Phasen genauer analysieren und durch die Anwendung der Akteur-Netzwerk-Theorie die Entwicklung des Konzepts fragiler Staatlichkeit erläutert. Auch die jeweiligen Akteure, die sich hinsichtlich der Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts in den Phasen unterschiedlich stark engagieren und vertreten sind, spielen eine große Rolle in der Definition von fragiler Staatlichkeit. Die Abbildung 3 führt diese Akteure und ihren Eintritt in das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit an und verdeutlicht damit das jeweilige Verständnis von fragilen Staaten.

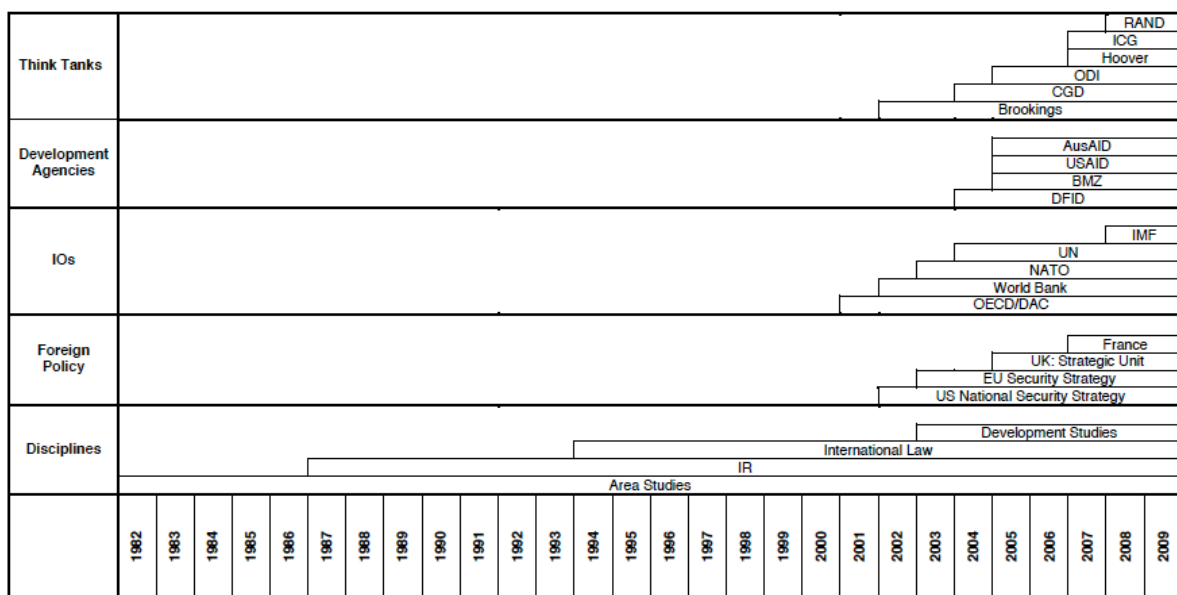


Abbildung 2: Akteure im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit (Bethke/Bueger 2010: 23)

5.1 Erste Phase: die entwicklungsorientierte Forschungsströmung

Ende der 1980er Jahre kam das Phänomen, das heute meist mit „fragiler Staatlichkeit“ betitelt wird, zum ersten Mal gehäuft als Thema in der internationalen wissenschaftlichen Debatte auf. (Vgl. Bethke/Bueger 2011: 10) Ausgangspunkt bildeten hierbei die Missstände in den vornehmlich peripheren Ländern der Welt. Die Menschen in diesen Ländern der „Dritten Welt“ waren mit sozialer Ungerechtigkeit, einer kaum vorhandenen, oder nicht ausreichenden wirtschaftlichen Entwicklung und einer deutlichen gesellschaftlichen Ungleichheit konfrontiert. Die WissenschaftlerInnen der Area Studies setzten sich schon seit Anfang der achtziger Jahre mit diesen negativen Staatsverhältnissen und den dahinter stehenden Faktoren und Ursachen auseinander.⁴ Sie können als Vorreiter in der Fragilitäts-Debatte verstanden werden. In den späten 1980er Jahren folgten ihnen die TheoretikerInnen der Internationalen Beziehungen, die sich ebenfalls mit den staatlichen Verhältnissen in den Entwicklungsländern beschäftigten. (Vgl. Bethke/Bueger 2010: 23) Bei ihren Untersuchungen bezogen sich die ForscherInnen beider Disziplinen weitestgehend auf den Kontext der afrikanischen Länder und arbeiteten folglich auf regionaler Ebene. Die Analysen der WissenschaftlerInnen ließen schnell die Annahme zu, dass der Staat eine wesentliche Rolle im Hinblick auf die Krisenverhältnisse in vielen dieser Länder spielte. Staatliche Strukturen waren oft nicht oder nur unzureichend gegeben, wodurch der jeweiligen Bevölkerung keine ausreichend stabile und sichere Lebenssituation garantiert werden konnte. Der Staat wurde in dieser Forschungsströmung zu dem wesentlichen Faktor hinsichtlich des Entwicklungsstands eines Landes. Aufgrund eines ungenauen wissenschaftlichen Verständnisses von fragiler Staatlichkeit, war die Begrifflichkeit in Bezug auf diesen Forschungsgegenstand sehr heterogen. In dieser Anfangszeit gab es keine einheitliche Vorstellung von dem Fragilitäts-Konzept. In der wissenschaftlichen Literatur, die sich an den staatlichen Strukturen in den afrikanischen Staaten orientierte, wurde keinesfalls eine homogene und konstante Terminologie verwendet, sondern man bediente sich einer Vielzahl an unterschiedlichen Begrifflichkeiten:

⁴ Hier sei als Beispiel auf das Werk von Joel S. Migdal „Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World“ aus dem Jahr 1988 verwiesen.

weak states (Migdal 1988),[...] collapsed states (Zartman 1995), [...] rogue states (Bush 2002), difficult partners (OECD 2001), [...] failing and failed states (Rotberg 2003), [...] [und] countries at risk of instability (Prime Minister's Strategy Unit 2005) [...] (Carment/ Prest/ Samy 2010: 6)

Trotz dieser unterschiedlichen Definitionen, welche die prekären staatlichen Verhältnisse in Afrika bezeichnen sollten, wurde es für die involvierten WissenschaftlerInnen doch immer deutlicher, dass sich in den jeweiligen Ländern und ihrer Staatlichkeit Parallelen finden lassen. (Vgl. Bethke/Bueger 2010: 20) Alle der für die wissenschaftliche Analyse untersuchten Länder wiesen Defizite innerhalb ihrer staatlichen Strukturen auf. Als Beispiel kann hier die Afrikastudie der Weltbank aus dem Jahr 1989 herangezogen werden, in der die Organisation den Ländern Subsahara Afrikas deutliche Regierungsdefizite zuschreibt:

„Underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of political power to manage a nation's affairs“ (The World Bank 1989: 60)

Wie diese Defizite aussahen bzw. sich äußerten, hatte nicht unwesentlich mit der Schwerpunktsetzung der WissenschaftlerInnen bezüglich der staatlichen Faktoren zu tun. Es prägte demnach das Staatsverständnis, auf welche Faktoren - seien es politische, ökonomische, kulturelle und sozialstrukturelle oder internationale und regionale - sich die WissenschaftlerInnen in ihrer Analyse konzentrierten. (Vgl. Bethke/Lambach 2012: 13f.) Die ForscherInnen legten durch die Fokussierung auf bestimmte Faktoren ihren Untersuchungsrahmen fest. Verfügt ein Land beispielsweise über eine relativ stabile Wirtschaft, kann auf politischer Ebene aber nur als schwach definiert werden, könnte man diesen Staat trotzdem als „weak state“ bezeichnen, wenn der/die WissenschaftlerIn seinen/ihren Fokus auf die politischen Faktoren von Staatlichkeit legt. (Vgl. Carment/Prest/Samy 2010: 17) Gleichzeitig ist festzuhalten, dass fragile Staatlichkeit nicht nur durch einen einzelnen Faktor ausgelöst werden kann. In diesem Sinne ist die entwicklungsorientierte Forschungsströmung zu verstehen, die nach den Autoren David Carment, Steward Prest und Yiagadeesen Samy als zweite Generation dieser Forschungsströmung einzuordnen ist. (Vgl. ebd.: 16) Im Gegensatz zur ersten Generation sehen die Autoren keine „unilinear“, sondern eine „multili-

near nature“ der fragilen Staatlichkeit. (Ebd.: 17) Insgesamt kann die zweite Generation als reflektierter bezeichnet werden - die erste Generation dieser Forschungsströmung war in ihrer Analyse bezüglich fragiler Staatlichkeit stärker vereinfachend. Durch den Ausgangspunkt einer multilateralen Natur von Fragilität seitens der zweiten Generation der entwicklungsorientierten ForscherInnen, ging man von der Möglichkeit aus, dass staatliche Fragilität mehrere Ursachen haben könne und demnach auch von mehreren Faktoren abhängig sei. (Vgl. ebd.) Nach dieser Forschungsströmung, sei es zu vereinfachend und demnach falsch, Fragilität durch eine Ursache oder einen Faktor bedingt zu betrachten. Ein fragiler Staatszustand sei sowohl durch politische, als auch wirtschaftliche, kulturelle und soziale Faktoren entstanden, wenn dies auch in unterschiedlichem Ausmaß zutrifft. Außerdem würden neben strukturellen Bedingungen ebenso menschliche Handlungen zur staatlichen Fragilität führen können. Das eine schließe dabei das andere nicht aus. (Ebd.)

Bei der entwicklungsorientierten Forschungsströmung ist auffallend, dass, obwohl die ForscherInnen durchaus Unterscheidungen hinsichtlich der ursächlichen Faktoren und Bedingungen von Fragilität machen, sie doch das Zusammenspiel eben dieser Umstände für entscheidend halten. Fragilität ist demnach als eine Art Kettenreaktion zu verstehen, die im Detail jedoch immer unterschiedlich aufgebaut sein kann. Die WissenschaftlerInnen waren in den untersuchten afrikanischen Staaten mit unterschiedlichen Strukturen von fragiler Staatlichkeit konfrontiert, worauf der Grund für die Uneinigkeiten bezüglich der Terminologie beruht. Indes sahen sie die Gemeinsamkeiten dieser Staaten, die zu großen Teilen in ihrer Struktur lagen. Fragilität wurde folglich in der damaligen Wissenschaftsdebatte zunehmend als ein übergreifendes Phänomen verstanden.

African states are juridical artifacts of a highly accommodating regime of international law and politics which is an expression of a twentieth-century anticolonial ideology of selfdetermination. (Jackson 1987: 519⁵, zit. nach: Bethke/Bueger 2010: 20)

Diese Annahme der Mehrheit der WissenschaftlerInnen der Area Studies brachte das Thema der fragilen Staatlichkeit auf eine höhere Ebene. Die regionalen Forschungsergebnisse, die sich auf afrikanische Staaten bezogen, dienten zunehmend als Erklä-

⁵ Jackson, Robert H. (1987): *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge University Press. Cambridge.

rung für andere Staaten. Die Forschung zur fragilen Staatlichkeit erlangte durch diese Entwicklung ein globales Niveau.

5.1.1 Das Good Governance-Konzept

Als wesentliches Dokument dieser Forschungsströmung kann das Konzept von „Good Governance“ genannt werden. Der Ursprung der Governance-Debatte und des Konzepts liegt in der zuvor bereits kurz erwähnten, 1989 veröffentlichten Studie der Weltbank⁶ „Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth“. (Vgl. Hilgenstock 2008: 6) Die Weltbank, die seit über dreißig Jahre die internationale Entwicklungsdebatte und folglich auch die entwicklungspolitische Ausrichtung vieler Staaten maßgeblich mitgestaltet, initiierte diese Afrikastudie mit dem Ziel die Ursachen für die Entwicklungsdefizite in den Ländern Subsahara Afrikas herauszufinden und zugleich Lösungen und Entwicklungsstrategien für diese Staaten zu erarbeiten und aufzuzeigen. (Vgl. Tepe 2008: 1) Mit dieser Studie über Subsahara-Afrika positionierte sich die Weltbank in den Area Studies. Da diese Studie zugleich den Ausgangspunkt für die internationale Governance-Debatte darstellt, wird die Frage nach der Rolle des Staates in Entwicklungsländern in einen größeren Kontext gestellt, wodurch das Thema der fragilen Staatlichkeit vermehrt in die Disziplin der Internationalen Beziehungen rückt.

Zunächst werden sich die Analysen jedoch auf die Afrikastudie aus dem Jahr 1989 konzentrieren und der dadurch eingeleiteten Wandel in der entwicklungspolitischen Debatte erläutert. Hintergrund der Weltbankstudie waren die Anfang der achtziger Jahre von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) ein- sowie durchgeführten Strukturanpassungsprogramme (SAP) und der damit im Zusammenhang stehende Washington Consensus aus dem Jahr 1989. (Vgl. Carmet/Prest/Samy 2010: 10) Durch diese Strukturanpassungsprogramme sollte den Entwicklungsländern ein Weg aus der schon Ende der siebziger Jahre entstandenen Schuldenkrise ermöglicht werden. Im Zentrum dieser Wirtschaftsreformen stand eine neoliberale Wirtschaftspolitik: Die Weltbank und der IWF vergaben Kredite an die

⁶ Für nähere Informationen zur Weltbank siehe:

http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/multilaterale_ez/akteure/weltbank/index.html

Entwicklungsländer, wodurch diese ihre Schulden zumindest teilweise tilgen konnten. Diese Kredite waren seitens der Weltbank und des IWFs an bestimmte Konditionalitäten geknüpft: Die Durchführung der Strukturanpassungsprogramme.⁷

Komponenten von Strukturanpassungsreformen (SAP)



Abbildung 3: Komponenten von Strukturanpassungsreformen (SAP) (bpb 2005)

Es wurde schnell deutlich, dass die Strukturanpassungsreformen keinen Erfolg für die afrikanischen Entwicklungsländer brachten. Aufgrund ihres neoliberalen Charakters waren die Programme auf das System der Industriestaaten ausgelegt. Diese verfügten über ein äußerst differenzierte Wirtschaftsstruktur und über ein stabiles politisches System. In den Ländern Subsahara-Afrikas waren diese Voraussetzungen nicht gegeben. Es fehlte an einer strukturierten Wirtschaftsordnung und einem beständigen politischen Rahmen. Probleme wie Korruption, aufgeblasene Staatsapparate, Klientelismus etc. waren prägende Eigenschaften vieler peripherer Staaten. Der überwiegende Misserfolg der wirtschaftlichen Programme der Weltbank und des

⁷ Zur näheren Information siehe: Nuscheler, Franz (2005): Entwicklungspolitik. Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe, Band 488. Dietz. Bonn. S. 366-381.

IWFs begründet sich folglich durch die fehlenden Rahmenbedingungen. (Vgl. Nuscheler 2005: 370)

Die Afrikastudie der Weltbank schließt an diese Annahme an und stellt den Staat in den Mittelpunkt einer erfolgreichen Entwicklungsstrategie. Der damalige Präsident der Weltbank, Barber B. Conable, verweist schon im Vorwort der Studie klar auf den hohen Stellenwert, den ein stabiles Staatssystem für die gute ökonomische Entwicklung eines Landes hat.

A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector initiative and market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance - a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public. (Conable 1989: xii)

Dieser Ansatz, der die Bedeutung von staatlichen Institutionen und einer guten Regierungsführung für den Entwicklungsprozess eines Landes hervor hebt und damit gleichzeitig vom neoliberalen Verständnis des reduzierten Staates Abstand nimmt, ist auch in den darauf folgend entwickelten Governance-Konzepten der verschiedenen Internationalen Organisationen, wie beispielsweise dem Development Assistance Committee (DAC) der OECD und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), als auch vieler bilateraler entwicklungspolitischer Akteure, zentral. (Vgl. Hilgenstock 2008: 15) Die übergreifende Gemeinsamkeit der Good Governance-Konzepte war demnach die Hervorhebung der Rolle des Staates für den Entwicklungsprozess eines Landes. Über die Frage, wie dieser Staat im Detail auszusehen habe und welche politischen Faktoren berücksichtigt werden müssten, herrschte jedoch Uneinigkeit in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte. (Vgl. ebd.: 6) Die Weltbank und der IWF argumentierten in ihrem Governance-Konzept ein relativ technisches Verständnis von Good Governance. Im Vordergrund stand die „Effizienz staatlichen Handelns“. (Ebd.: 15) Die OECD, sowie das UNDP und auch bilaterale Akteure vertraten dagegen einen politisch ausgerichteten Ansatz von Good Governance. In diesem Verständnis waren Werte wie Menschenrechte, Partizipation und Demokratie wesentlich für eine gute Regierungsführung. (Vgl. ebd.)

Trotz dieser Differenzen bezüglich der Definition von Good Governance, kann das Konzept als charakterisierend und federführend für die entwicklungspolitische Forschungsströmung verstanden werden. Es stellt den Staat und somit „die Verwirkli-

chung von Good Governance als zentrale Entwicklungsdeterminante“ dar, wodurch auch staatliche Missstände und das Phänomen fragiler Staatlichkeit ins Interesse der entwicklungspolitischen Diskussion rückten. (Ebd.: 8)

5.1.2 Fazit

Zusammenfassend lässt sich über die entwicklungsorientierte Forschungsströmung zur fragilen Staatlichkeit also sagen, dass sie einen erheblichen Anteil an der heutigen Prominenz des Themas hat. Durch die „Globalisierung“ des Fragilitäts-Problems sprach sie ein neues Publikum an. Im Rahmen der Akteur-Netzwerk-Theorie würde man von einer Erweiterung des Netzwerkes der fragilen Staatlichkeit sprechen. Es wurden mehr Akteure in das Netzwerk eingebunden, wodurch das Fragilitäts-Konzept größer und komplexer wurde und an Relevanz gewann. Nicht mehr nur WissenschaftlerInnen der Area Studies waren als Akteure in das Netzwerk eingebunden, sondern auch zunehmend Internationale Organisationen. Mit dieser neuen Akteurskonstellation und den sich daraus ergebenden Verbindungen veränderte sich der Charakter des Netzwerkes. Beschränkten sich die Überlegungen zur staatlichen Fragilität innerhalb der Area Studies noch auf Afrika, wurden sie durch den Eintritt der Internationalen Organisationen auf eine globale Ebene gehoben.

Auch im Hinblick auf seine Stabilität veränderte sich das Netzwerk: Die Arbeiten der ForscherInnen setzten sich mit der Frage auseinander, warum viele der damaligen afrikanischen Länder, die als Entwicklungsländer galten, so stark krisenanfällig waren. (Vgl. Bethke/Bueger 2010: 27) Der Entwicklungsgedanke stand im Vordergrund des Konzepts der fragilen Staatlichkeit. Ein fragiler, schwacher oder kollabierter Staat war nach Ansicht der ForscherInnen nicht in der Lage bzw. nicht Willens seiner Bevölkerung eine angemessene Entwicklung zu ermöglichen - sei es in politischer, wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Hinsicht. Das Konzept der fragilen Staatlichkeit diente den Area Studies vornehmlich als theoretischer Rahmen um die Krisenanfälligkeit der afrikanischen Entwicklungsländer zu verstehen und einordnen zu können. Ein ganzheitliches Verständnis von Fragilität konnte jedoch noch nicht ausgemacht werden. Dieses lässt sich durch bzw. mit dem Eintritt der Internationalen Organisationen noch nicht ausmachen, allerdings gibt es größere und weitgehendere Über-

schneidungen in ihrem Verständnis gegenüber des Phänomens der fragilen Staatlichkeit. Anhaltspunkte für diese Annahme sind die schon erwähnten Schriftstücke: Die Afrikastudie und das Good Governance-Konzept. Diese Texte entstanden durch die Handlungen der Akteure im Netzwerk und wurden durch das Eintreten selbst zum Akteur. So hatte die Afrikastudie, wie oben dargestellt, weitreichende Auswirkungen auf das Governance-Konzept.

Aus diesen Erläuterungen wird deutlich, dass ein Netzwerk immer einen Prozesscharakter hat. Die Akteure agieren nie isoliert und können sich und auch andere durch diese Handlungen verändern. Die Anfälligkeit für Veränderungen eines Netzwerkes ist eine Frage der Stabilität. In der entwicklungsorientierten Forschungsströmung kann man noch von keinem stabilen Netzwerk reden, da die Übereinstimmungen hinsichtlich des Konzepts fragiler Staatlichkeit zu uneinig sind und auch die Begrifflichkeiten der Akteure sich unterscheiden. Allerdings lassen sich deutliche Tendenzen erkennen - Akteure wie die international gültigen Governance-Konzepte sind hierfür ein Indiz. Auch das Hervorstechen einzelner Akteure wie der Weltbank oder der OECD lassen auf einen Stabilitätsgewinn schließen. Aus den Erklärungen zu der Akteur-Netzwerk-Theorie ist deutlich geworden, dass es in Black Boxes (sehr stabilen Netzwerken) eine Spokesperson des Netzwerkes geben kann. Vor allem die Weltbank zeigt in dieser Phase der Konzeptentwicklung Anzeichen einer solchen repräsentativen Rolle auf. Hierbei darf sie nicht als dominierender Akteur des Netzwerkes verstanden werden, sondern als Akteur, der über viele verzweigte Beziehungen zu anderen Akteuren verfügt. Die Weltbank kann zu der damaligen Zeit als ein solcher „Knotenpunkt“ des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit betrachtet werden. Ob sie als alleinige Repräsentantin dieses gesehen werden darf, ist allerdings fraglich.

5.2 Zweite Phase: die konfliktorientierte Forschungsströmung

Mit den neunziger Jahren hatte die Diskussion über fragile Staaten merklich zugenommen. Zudem hatte sich die Akteurswelt in diesem Netzwerk verändert. Es waren nicht mehr hauptsächlich die Area Studies die Debatten und Untersuchungen zur fragilen Staatlichkeit führten. In den 1990er Jahren hatten die WissenschaftlerInnen

der Internationalen Beziehung die Führungsrolle in der Fragilitäts-Debatte übernommen. (Vgl. Bethke/Bueger 2011: 11) Sowohl das Netzwerk als auch das Konzept der fragilen Staatlichkeit hatten sich ausgeweitet und waren zu einem globalen Thema geworden. Die WissenschaftlerInnen beschränkten sich nicht mehr auf regional fokussierte Analysen wie beispielsweise die Studie über Subsahara Afrika. Fragile Staaten wurden in einem internationalen Rahmen gesehen - sie wurden als zentrale außenpolitische Herausforderung betrachtet. (Vgl. ebd.) Durch diese Einordnung des Konzepts der fragilen Staatlichkeit ließ sich nicht mehr nur, wie noch in der entwicklungsorientierten Forschungsströmung, von einem im wesentlich wissenschaftlichen Konzept sprechen. Das Thema der fragilen Staatlichkeit wurde durch die Eingliederung in die Außenpolitik vieler Staaten politisiert und bekam gleichzeitig eine praktische Betrachtungsweise. Fragile Staaten entwickelten sich von einem rein entwicklungspolitischen Problem zu einem politischen bzw. außenpolitischen Problem. (Vgl. Bethke/Bueger 2010:21)

„[s]ince the end of the Cold War, weak and failing states have arguably become a single- most important problem for international order“ (Fukuyama 2004: 92⁸, zit. Nach ebd.:36)

Das Ziel der konfliktorientierten Forschungsströmung war nicht mehr die Klärung, weshalb Entwicklungsländer in eine Krise geraten und welche Entwicklungsstrategien als Lösung für diese Problematik gelten können, sondern vielmehr die Frage: Wie können wir unseren Staat vor der Einwirkung fragiler Staaten schützen?

Hintergrund dieser Frage waren die in den neunziger Jahren - in Folge des Ende des Kalten Krieges - vermehrt aufgetretenen innerstaatlichen Konflikte. Nach Untersuchungen der WissenschaftlerInnen der Internationalen Beziehungen kam es insbesondere in Entwicklungsländern zu innerstaatlichen Auseinandersetzungen. Anders als im Kontext der entwicklungsorientierten Forschungsströmung waren es hier nicht nur die afrikanischen Länder, die durch diese Art von Konflikten gekennzeichnet waren, sondern auch die osteuropäischen Staaten der ehemaligen Sowjetunion. (Vgl. Carment/Prest/Samy 2010: 58) Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion hatten

⁸ Fukuyama, Francis (2004): State-Building: Governance and the World Order in the Twenty- First Century. Profile Books. London

diese Länder ihre Identität verloren und mussten sich neu definieren - sowohl innerstaatlich, als auch gegenüber ihren Nachbarstaaten und im internationalen System. Es ergab sich ein „politisches (vor allem sicherheitspolitisch verstandenes) Vakuum“. (Pospisil 2009: 112) Im Hinblick auf das „Füllen“ dieses Machtvakuum kollidieren meist unterschiedliche Interessen und Machtansprüche miteinander, wodurch ein innerstaatlicher Konflikt sehr wahrscheinlich wurde. (Vgl. ebd.) Durch die staatliche Instabilität dieser Konfliktländer gab es oft keine Regierung, die das Gewaltmonopol innehatte, um diese Auseinandersetzungen unterbinden oder beenden zu können. Auch hier lag also, wie in der entwicklungsorientierten Forschungsströmung, der Ursprung in der Struktur des Staates. Der Fokus dieser beiden Forschungsströmungen war aber dennoch ein anderer. Im Vergleich zur ersten wissenschaftlichen Strömung liegt der Schwerpunkt der konfliktorientierten Wissenschaft auf dem Konfliktpotenzial von fragilen, schwachen oder kollabierten Staaten. Diese innerstaatlichen Konflikte hatten weitreichende und oft langfristige Folgen und führten zu einer Verschlechterung der ohnehin schon unzulänglichen Situation für die Menschen in dem Land.

The conflicts created huge population shifts and refugee crises, long-term food shortages, failing economies, and the death of a large numbers of civilians due to disease, starvation, and direct conflict. (Carment/Prest/Samy 2010: 58)

Die Auswirkungen, die innerstaatliche Konflikte mit sich bringen können, sind nicht nur für den betroffenen Staat selbst eine Schwächung und Gefahr, sondern können auch zu einer Staatskrise in den benachbarten Ländern führen. Ulrich Schneckener⁹ spricht in diesem Zusammenhang von einem „Spill-over-Effekt“. (Schneckener 2004: 7) WissenschaftlerInnen gehen folglich davon aus, dass innerstaatliche Konflikte negative Konsequenzen auf die Nachbarstaaten eben dieses Landes haben können - sei es durch Flüchtlingsströme aus dem Konfliktland, die Ausbreitung eines Schwarzmarkts oder ähnliches:

⁹ Ulrich Schneckener ist ein bekannter deutscher Friedens- und Konfliktforscher, der neben seiner Tätigkeit als Professor für Internationale Beziehungen & Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Osnabrück auch Mitglied in diversen wissenschaftlichen Beiräten war und ist. So war er auch von 2006 bis 2009 Mitglied im Beirat Zivile Krisenprävention der Bundesregierung. Es kann folglich angenommen werden, dass Ulrich Schneckener Mitglied der „deutschen Wissenschaft“ ist und seine theoretischen Arbeiten Einfluss auf die entwicklungspolitische Programmatik und Praxis der Bundesrepublik haben. (Vgl. Universität Osnabrück o.J.)

Fragile states' neighbours are also at risk, often suffering the hardships caused by refugee flows, warring groups, contagious diseases and transnational criminal networks that traffic in drugs, arm and people. (Zoellick 2008: 68)

Dieser Ansatz kann als Kern der konfliktorientierten Forschungsströmung interpretiert werden, wodurch das Fragilitäts-Konzept eine neue Dimension erhält. Die WissenschaftlerInnen hatten in dieser Zeit - wie auch heute - keine eindeutige Definition von den derzeit allgemein als „fragil“ betitelten Staaten. Jedoch zeichnete sich ein umfassenderes Bild von diesen Staaten und den möglichen Auswirkungen ihrer Fragilität ab. Fragile Staaten wurden in den neunziger Jahren als außenpolitische Bedrohung und Herausforderung angesehen, wodurch Interventionen und außenpolitisches Handeln vonnöten wurden. Durch diese politischen Maßnahmen erhielt das Fragilitäts-Konzept eine praktische Komponente. Im Unterschied zu der entwicklungsorientierten Forschungsströmung, die die Erscheinung der fragilen Staaten rein wissenschaftlich betrachteten, wurde in den neunziger Jahren ein praktischer Umgang mit diesen Staaten immer deutlicher forciert.

Als Beispiele dieser praktischen Ausrichtung der Wissenschaft hinsichtlich fragiler Staatlichkeit sind die Konfliktprävention und die Entwicklung von Frühwarnsystemen zu nennen. (Vgl. Carment/Prest/Samy 2010:57) Durch diese Methoden sollten wissenschaftliche Erkenntnisse direkten Einfluss auf die politischen Debatten nehmen. Insbesondere im Rahmen der Entwicklungspolitik wurde den Strategien der Konfliktprävention und Frühwarnung eine hohe Aufmerksamkeit zuteil. Sie dienten als „Vorhersagemodelle[...] zur Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse“. (Bethke/Lambach 2012: 29) Ein wesentlicher Grund für diese Gewichtung war der finanzielle Aspekt: „[...] the costs of acting early are outweighed by post-conflict reconstruction and civil war“ (Carment/Prest/Samy 2010:58) Frühwarnsysteme und Maßnahmen zur Krisenprävention stehen der Politik demnach als wissenschaftliche Methode zur Verfügung, um konfliktgefährdete Länder auszumachen und entsprechende Schritte zu unternehmen, die das Konfliktpotenzial minimieren und die Situation entschärfen sollten. Die Förderung des Aufbaus einer staatlichen Infrastruktur, die in der wissenschaftlichen Debatte als „Statebuilding“¹⁰ geläufig ist, hat sich in diesem Kontext als wirkungsvolle Methode herausgestellt, auch wenn es in der internationalen Debatte

¹⁰ Nähere Information zu Statebuilding als Methode im Umgang mit fragilen Staaten in: Schneckener 2004: 20ff. und Roithner/Werther-Pietsch 2010: 8ff

in Bezug auf die Anwendung und Bedeutung dieser Strategie teilweise zu differenten Meinungsäußerungen kommt. (Vgl. Schneckener 2007a: 116ff; Roithner/Werther-Pietsch 2010: 8ff)

5.2.1 Die DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation

Der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wurde durch die konfliktorientierte Forschungsströmung eine neue bzw. umfangreichere Rolle zugeschrieben. Hintergrund dieser Weiterentwicklung waren die Ereignisse und Auswirkungen der Konfliktstaaten in den neunziger Jahren. Das Ausbrechen und die Intensität dieser Konflikte hingen stark mit der staatlichen Infrastruktur des jeweiligen Staates zusammen. Konflikte konnten aus diesem Grund als „Schwäche“ der Staaten verstanden werden. Das Gewaltmonopol lag nicht mehr bei der Regierung, wodurch es revolutionären Kräften ermöglicht wurde um die Macht im Staat zu kämpfen. Konflikte müssten demnach nicht als Folge von fragiler Staatlichkeit interpretiert werden, sondern vielmehr als ein Symptom dieser : „Organized large-scale violence [...] is in many cases a symptom, rather than a cause of fragility.“ (Carment/Prest/Samy 2010: 62)

Man konstatierte ein Risiko, dass „traditionelle“ Entwicklungshilfe die Zustände in den umstrittenen Staaten noch verschärfen könnte. Die Staaten waren meist durch Korruption markiert, weshalb beispielsweise die finanzielle Unterstützung der Geberstaaten Gefahr lief zur Förderung einer der Konfliktparteien missbraucht zu werden, wodurch ihre Funktion als Hilfestellungen für den bedürftigen Teil der Bevölkerung verloren gehen würde. Dieser Missbrauch könne zu einer Eskalation oder Verlängerung des Konflikts führen sowie zu einer Verschlimmerung der Situation im Allgemeinen. (Vgl. ADA 2011: 15) Beispiele für eine negative Auswirkung der Entwicklungszusammenarbeit auf eine solche durch Auseinandersetzungen und Spannungen gekennzeichnete Situation können in den Bürgerkriegen in Ruanda und Somalia Anfang der neunziger Jahre gesehen werden. (Vgl. ebd.) Durch ein „konfliktsensitives und krisenpräventives Vorgehen bei allen [entwicklungspolitischen] Projekten“ (Ebd.) könne die Gefahr vermindert oder ausgeschlossen werden die Konfliktsituation in dem jeweiligen Land durch die Einwirkung von externen Akteuren noch zu verschlechtern. Eine mittlerweile allgemein akzeptierte und etablierte Methode für ein solches kon-

fliktsensibles Vorgehen ist der „Do no harm-Ansatz“¹¹ - das Prinzip „Schaden vermeiden“.

Neben dem „Do no harm-Ansatz“ wurden weitere Richtlinien und Anleitungen im Rahmen der konfliktorientierten Forschungsströmung entwickelt, die auf den Aspekt der Konfliktsensitivität von Entwicklungszusammenarbeit Bezug nehmen. Den Anfang dieser wissenschaftlichen Entwicklung und Ausarbeitung stellen die vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD im Jahre 1997 publizierten „Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation“ dar, deren Weiterentwicklung die heute in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte und Praxis gut etablierten und angewandten „Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict“ des DACs sind. Mit den Guidelines aus dem Jahr 1997 unternahm das DAC den ersten Versuch der Ausarbeitung einer politischen Richtlinie für den Umgang mit innerstaatlichen Konfliktsituationen. (Vgl. DAC 1997a: 1) Es wird darauf verwiesen, dass diese Guidelines als ein „work-in-progress“ (Ebd.) zu verstehen sind und keinesfalls eine unveränderbare und starre Anweisung darstellen. Der Schwerpunkt in diesem Dokument liegt auf der Entwicklungszusammenarbeit betreffend der Konfliktstaaten. Die geopolitischen Umstrukturierungen Anfang der 1990er Jahre und die damit im Zusammenhang stehenden außenpolitischen Ereignisse und Veränderungen, waren Auslöser für eine neue internationale Entwicklungsdebatte. Das DAC nimmt in seinen Guidelines Bezug auf diese Neuerungen. Innerstaatliche Konflikte müssten in der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt und „behandelt“ werden: „Work in war-torn or conflict-prone countries must be seen as an integral part of the co-operation challenge.“ (Ebd.) Für diesen Anspruch gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Auf der einen Seite seien es meistens Entwicklungsländer, in denen es zum Ausbruch von inneren Konflikten, wie Bürgerkriegen kommt. Auf der anderen Seite würden die schon schlechte Lebenssituation der Bevölkerung durch die Konfliktsituation noch verstärkt. Eine angemessene Entwicklungszusammenarbeit soll die Fähigkeiten der lokalen Bevölkerung stärken, wodurch eine gewaltfreie Konfliktlösung - auch für die Zukunft - möglich wäre. Dies sei, so das Development Assistance Committee der OECD, der Sinn von nachhaltiger Entwicklung. (Vgl. ebd.) Um dieses Ziel zu errei-

¹¹ Für nähere Informationen über den Do No Harm Ansatz siehe: ADA 2011: 16f.

chen, müsse sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit neu ausrichten. Innerstaatliche Konflikte sind oft nicht nur durch eine prekäre wirtschaftliche Lage gekennzeichnet, sondern vor allem durch schwache staatliche Strukturen. Eine stabile staatliche Infrastruktur sei die Basis für eine nachhaltige Entwicklung und die Verbesserung der Lebensverhältnisse für die Menschen in einem konfliktgeladenen Land. (Vgl. DAC 1997b: 9) Entwicklungszusammenarbeit habe demnach nicht nur die Aufgabe der ökonomischen Förderung des Landes, sondern auch des Aufbaus und der Stärkung staatlicher Institutionen. Konzepte wie die Menschenrechte, Demokratie und Good Governance sind in diesem Zusammenhang handlungsleitend für die praktische Entwicklungszusammenarbeit. (Vgl. DAC 1997a: 3)

Ein weiterer Anspruch, den das DAC an die Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf Konfliktstaaten stellt, betrifft die Kohärenz der entwicklungspolitische Konzepte und Projekte:

Coherence of politics and instruments is an important goal for both national governments and the international or multilateral systems. At the national level, this requires coherence among political, economic, diplomatic, military, humanitarian and development co-operation policies. (DAC 1997b: 14)

Wie auch die im ersten Teil des Kapitels beschriebenen entwicklungsorientierte Forschungsströmung, gehen die konfliktorientierten WissenschaftlerInnen von einer multilinenen Natur von Fragilität aus. Innerstaatliche Konflikte als Symptom von Fragilität können demnach nur auf einen Indikator beschränkt werden. Neben ökonomischen müssen demnach auch soziale, kulturelle und politische Faktoren in der Analyse betrachtet werden. Diese Forderung bedarf der Zusammenarbeit von unterschiedlichen Feldern in der Entwicklungszusammenarbeit, weshalb eine interministerielle Kooperation innerhalb der Geberländer von großer Bedeutung ist. Gleichzeitig bedarf es einer Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den verschiedenen entwicklungspolitischen Akteuren. Nur durch eine breite Kooperation und inhaltliche Kohärenz der Geber, könne eine effiziente und effektive Entwicklungszusammenarbeit in den Konfliktstaaten bereit gestellt und etabliert werden. (Vgl. DAC 1997b: 14)

Bei all diesen Richtlinien weist das DAC darauf hin, dass die Hauptverantwortung für die Verhältnisse in einem Land immer bei diesem selbst liegt. Maßnahmen externer Akteure durch die Entwicklungszusammenarbeit dürfen demnach nur als Hilfestel-

lung angesehen werden und sollten sich immer auf die lokalen Bedingungen und Gegebenheiten beziehen. (Vgl. ebd.: 19) Eine kontinuierliche und fundierte Analyse der Verhältnisse in einem fragilen Staat stellt in diesem Kontext eine elementare Methode für die Geberländer dar, um diesem Anspruch gerecht werden zu können. Die Kontrolle der initiierten entwicklungspolitischen Projekte und Konzepte in diesen Ländern sei nicht zu vernachlässigen, da Konflikte nie statisch seien und nur durch eine stete Überprüfung und Untersuchung der Situation auf die möglichen Veränderungen reagiert werden könne. (Vgl. ebd.: 11; Carment/Prest/Samy 2010: 62)

Das DAC macht mit den Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation darauf aufmerksam, dass die Entwicklungszusammenarbeit in der konfliktorientierten Forschungsströmung vielschichtiger geworden ist bzw. sich weiterentwickelt hat. Die Bedeutung des Staates für die Entwicklung eines Landes wurde schon in der Phase der entwicklungsorientierten Forschungsströmung hervorgehoben, aber durch den Zusammenhang mit innerstaatlichen Konflikten ist diese noch einmal verstärkt worden. Eine stabile staatliche Infrastruktur stellt eine der wichtigsten Entwicklungsdeterminanten in der konfliktorientierten Phase dar, weshalb auch das Konzept von Good Governance hier nicht an Wert oder Einfluss verloren hat. Im Unterschied zu der ersten Phase der Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts wird in der zweiten die Bedrohung, die von fragilen Staaten ausgehen kann, deutlich. Das DAC weist mit den Guidelines aus dem Jahr 1997 auf die Vielschichtigkeit des Fragilitäts-Konzepts hin, betont aber gleichzeitig, dass diese noch nicht vollständig erfasst ist bzw. durch das angesprochene Dokument noch nicht ausreichend bearbeitet wurde. Grund für diese Annahme ist die Einordnung von staatlicher Fragilität oder Staatskollaps als Zustand, wie es die Autoren Felix Bethke und Daniel Lambach in ihrem Artikel „Ursachen von Staatskollaps und fragiler Staatlichkeit. Eine Übersicht über den Forschungsstand“ unternehmen. (Vgl. Bethke/Lambach 2012: 9) Die Dynamik und Vielfalt von fragiler Staatlichkeit werden demnach in den folgenden Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts eine wichtige Rolle spielen.

5.2.2 Fazit

Resümierend kann über die Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts in der Phase der konfliktorientierten Forschungsströmung gesagt werden, dass das Netzwerk des Phänomens der fragilen Staatlichkeit sich in dieser Periode stark ausgedehnt hat. Fragile staatliche Situationen wurden nicht mehr nur im Lichte der Entwicklungspolitik betrachtet, sondern erhielten auch eine außenpolitische Dimension. Die Entwicklungspolitik wurde als Strategie im Umgang mit fragilen Staaten immer mehr in die Außenpolitik eingebunden, wodurch auch sie eine Erweiterung ihres Fokus' erlangte. Die Akteure wurden durch diesen Fokus vielfältiger. War das Netzwerk „fragile Staatlichkeit“ in der ersten Forschungsphase noch stark wissenschaftlich geprägt, so kamen in den 1990er Jahren immer mehr praktische Aspekte hinzu. Es waren nun nicht mehr nur WissenschaftlerInnen, ihre Arbeiten und die angesprochenen Staaten - auch die Politik und insbesondere die Außenpolitik trat in dieser Phase in das Netzwerk ein. Durch diese Erweiterung des Netzwerkes hinsichtlich der teilhabenden Akteure, wurde das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit mit dem Netzwerk der nationalen Politik der Länder in Zusammenhang gebracht. Es fand eine Verflechtung der Netzwerke statt bzw. entstand ein Knotenpunkt zwischen ihnen.

Das Fragilitäts-Konzept war in der konfliktorientierten Forschungsströmung sehr stark von den innerstaatlichen Konflikten zu der Zeit bestimmt, wodurch sicherheitspolitische Aspekte Eingang in das Konzept fanden. Auch in dieser Phase gab es noch keine einheitliche Definition der hier untersuchten Staaten, die sich durch eine hohe Instabilität in Bezug auf ihre staatliche Infrastruktur charakterisieren lassen. Es gab aber die Tendenz sie immer mehr als eine mögliche globale Bedrohung anzusehen. Diese Unklarheit, die gegenüber dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit vorherrschte kann als Gefahr für das Netzwerk selbst gesehen werden. Auf der einen Seite wurden in den 1990er Jahren immer mehr Akteure aus verschiedenen Disziplinen und Bereichen in das Netzwerk eingeschlossen, gleichzeitig gab es kein gemeinsames Bewusstsein bzw. keine gemeinsame Definition im Hinblick auf die Thematik. Die Akteure hatten unterschiedliche Herangehensweisen und Schwerpunkte in Bezug auf staatliche Fragilität und demnach auch hinsichtlich des Konzepts. Die Gefahr, die daraus entstand, war, dass die Akteure, die aus der Praxis kommen die Handlungsanweisungen der wissenschaftlichen Akteure missverstehen oder sie so-

gar aufgrund von Meinungsverschiedenheiten übergehen. Gleichzeitig mussten sich WissenschaftlerInnen aber auch gehäuft nach der Praxis ausrichten, d.h. Strategien und Konzepte entwickeln, die im Nachhinein anwendbar sind. Die Konfliktorientierung dieser Phase zeichnet sich folglich nicht nur auf die fragilen Staaten bezogen ab, sondern auch auf das Netzwerk selbst. Die Differenzen innerhalb des Netzwerkes können allerdings auch als Chance für die Weiterentwicklung des Konzeptes und für die Stabilität des Netzwerkes verstanden werden. Es lassen sich immer engere und verflochtenere Verbindungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren ausmachen. Es agiert niemand isoliert und durch die Erweiterung des Netzwerkes kann das als Fortschritt gegenüber dem Netzwerk „fragile Staatlichkeit“ in der vorherigen Phase gesehen werden. Als Zeichen für diesen Fortschritt innerhalb des Netzwerkes können die Guidelines des DAC gesehen werden. Sie stellen eine Strategieentwicklung dar, welche deutlich Eigenschaften einer wissenschaftlichen Arbeit aufweisen. Durch die Guidelines wird eine politische Richtlinie für den praktischen Umgang mit konfliktbelasteten Staaten vorgegeben und es wird deutlich Bezug auf die praktischen Notwendigkeiten genommen. Anhand dieser Leitlinien wird, auch wenn sie vom DAC veröffentlicht wurden, wie vielfältig die Akteurskonstellation ist, die hinter dieser Ausarbeitung und den Überlegungen sind. Auf diese Vielfalt der Akteure wird in den Guidelines selbst Bezug genommen. So werden unterschiedliche politische Bereiche der Geberstaaten mit in die Analyse einbezogen und unter Forderung einer interministeriellen Kohärenz gestellt. Die Partnerländer werden nun wesentlich deutlicher in das Konzept eingeschlossen. Ihre Bedürfnisse erhalten einen hohen Stellenwert innerhalb des Netzwerkes der fragilen Staatlichkeit. Der „Do no harm-Ansatz“, der in den Guidelines genannt und gefordert wird, verdeutlicht diese Annahme. Aus diesen Erläuterungen lässt sich erkennen, dass die Netzwerkstruktur in dieser Phase wesentlich verzweigter und stabiler ist als unter der entwicklungsorientierten Forschungsströmung. Trotz des Fehlens einer einheitlichen Definition von fragilen Staaten, lassen sich deutliche Verbesserungen in der Netzwerkstruktur erkennen: Das Wissen um die Vielfalt der Akteure und die Auseinandersetzung mit dieser ist zentral an diesem Punkt. Der Hinweis des DACs, dass die Guidelines kein endgültiges und ewig währendes Strategiepapier sei unterstützt den Netzwerkcharakter. Die Guidelines seien ein Prozess und kein angeschlossenes Schriftstück und ebenso sei nach den VertreterInnen der ANT ein Netzwerk zu verstehen. Nur durch das Bewusstsein

der Veränderung und Dynamik des Seins und Tuns könne man die Beziehungen und Verbindungen zwischen Akteuren verstehen und somit die Struktur des Netzwerkes erkennen. Die konfliktorientierte Forschungsströmung ist auf einem guten Weg das Phänomen der fragilen Staatlichkeit zu erfassen und mit ihm umgehen zu können.

5.3 Dritte Phase: die stabilitätsorientierte Forschungsströmung

Die Betonung von fragiler Staatlichkeit als Bedrohung, die schon in der vorhergegangenen Entwicklungsphase angesprochen und thematisiert wurde, bildet in der stabilitätsorientierten Forschungsströmung einen Schwerpunkt. Ausgangspunkt dieser sicherheitspolitischen Schwerpunktsetzung stellen die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA dar. Die Entwicklung und Ausbreitung des internationalen Terrorismus kann als Höhepunkt der sicherheitspolitischen Interpretation von fragiler Staatlichkeit gesehen werden, wobei die dritte Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts aber nicht allein auf diese Ereignisse beschränkt werden darf. Wie oben beschrieben, fand der Aspekt der Sicherheit schon während der neunziger Jahre Einzug in das Konzept der staatlichen Fragilität. Die Entwicklungspolitik wurde dadurch immer deutlicher unter sicherheitspolitischen Vorzeichen verstanden und angewandt und es entwickelte sich ein Entwicklungs-Sicherheits-Nexus. Fragile Staatlichkeit, im Zusammenhang mit innerstaatlichen Konflikten, wurde dennoch vorwiegend als nationale Gefahr interpretiert, die sich auf den betroffenen Staat selbst und möglicherweise auch für dessen Nachbarstaaten bezog. Die Verknüpfung von fragiler Staatlichkeit mit den Anschlägen aus dem Jahr 2001 hob das Konzept der staatlichen Fragilität auf die globale Ebene an. Der Ursprung für die Verbindung zwischen den heute als „fragil“ bezeichneten Staaten und dem internationalen Terrorismus liegt in der Herkunft der Terroristen vom 11. September 2001. Diese kamen aus Afghanistan - „einem jener vergessenen failed states.“ (Schneckener 2004: 5) Durch die Ereignisse wurde den Menschen die Reichweite der möglichen Gefahren durch fragile Staaten bewusst. „Der 11. September sorgte dafür, dass fragile Staaten nicht mehr nur als Bedrohung westlicher Interessen, sondern westlicher Sicherheit wahrgenommen wurden.“ (Bethke/Lambach 2012: 11) Das Thema erhielt eine neue Dimen-

sion von Aufmerksamkeit. Diese Kontexterweiterung bedeutet erneute Erweiterung der Akteurskonstellation - sowohl in ihrer Zahl, als auch in ihrer Vielfalt. So brachte sich die Disziplin des Internationalen Rechts zu Beginn der 2000er Jahre neben den Internationalen Beziehungen immer mehr in die Diskussionen zum Thema „Fragile Staatlichkeit“ ein. Grund hierfür war die Frage nach dem Umgang mit fragilen Staaten mit Blick auf das Völkerrecht. Ein weiterer Akteur, der in diesem Zusammenhang genannt werden sollte, ist die North Atlantic Treaty Organization (NATO). (Vgl. Bethke/Bueger 2010: 23) Das Engagement dieser internationalen Organisation unterstreicht den Sicherheitsfokus dieser Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts.

Außenpolitisch begann die Thematik der fragilen Staatlichkeit Eingang in die Sicherheitsstrategie der Länder zu finden. Den Anfang markiert hier die Sicherheitsstrategie der Vereinten Nationen von Amerika aus dem Jahr 2002. Internationale Organisationen beschäftigten sich eingehender mit dieser Problematik und auch Think Tanks fanden beispielsweise durch das Institut Brookings Eingang in die internationale Fragilitäts-Debatte. (Vgl. ebd.)

Neben dieser Ausbreitung und zunehmenden Komplexität des Fragilitäts-Netzwerks, sind die bedeutendsten Veränderungen hinsichtlich des Konzepts, dass die Problematik der fragilen Staatlichkeit in der stabilitätsorientierten Forschungsströmung hauptsächlich unter sicherheitspolitischen Aspekten verstanden und beurteilt wurde, und dass die Debatte über diese Länder und das Konzept die Ebene des allgemeinen gesellschaftlichen Lebens erreicht hatte. Fragile Staatlichkeit verlor dadurch das Abstrakte - durch die Terroranschläge ist es zu einer greifbaren Gefahr für die allgemeine Zivilbevölkerung geworden. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, weshalb fragile Staaten in Folge des 11. Septembers zu „the toughest development challenge of our era“ erklärt wurden. (Zoellick 2008: 68) Im Zusammenhang mit dieser Annahme steht zum einen die Umstrukturierung der Entwicklungspolitik von einer humanitären zu einer sicherheitspolitischen Schwerpunktsetzung und zum anderen das Facettenreichtum der fragilen Staatlichkeit, die sich auch daraus ergibt, dass sich fragile Staaten in vielerlei Hinsicht voneinander unterscheiden und in unterschiedlichem Maße „fragil“ sein können - „no one size fits all.“ (Ebd.) Als allgemein gültig und alle fragilen Staaten umfassend wird nach den Ereignissen vom 11. September 2001 angenommen, dass deren Schwäche eine große Gefahr auch für die

„starken“ Staaten im internationalen System darstelle, weshalb eine globale Debatte hinsichtlich dieser Problematik unbedingt notwendig sei. (Vgl. Carment/Prest/Samy 2010: 69) Dieser Fokus auf die Schwäche bzw. Instabilität fragiler Staaten ist charakterisierend für die dritte Forschungsrichtung des Fragilitäts-Konzepts. Instabilität bedeutet in diesem Kontext Gefahr. Es wird ein Schwerpunkt auf die staatlichen Strukturen gelegt und die Ausrichtung und Organisation eines Staatssystems vorgegeben, um die Sicherheit der lokalen Bevölkerung und der Weltbevölkerung garantieren zu können. Ulrich Schneckener spricht in diesem Zusammenhang von einer „Doppelrolle“ des Staates:

Einerseits übernimmt [der Staat] Ordnungsfunktionen für eine spezifische Bevölkerung innerhalb konkreter Territorialgrenzen; andererseits basiert das internationale System selbst primär auf Staaten. (Schneckener 2004: 6)

Die internationale Gebergemeinschaft konzentrierte sich vor diesem Hintergrund besonders auf State-Building-Aktionen. Zentral waren entwicklungspolitische Maßnahmen hinsichtlich der Institutionsentwicklung und des Aufbaus und Etablierung von Rechtsstaatlichkeit. (Vgl. Pospisil 2011: 239) Später folgte die Förderung und Verbesserung der „demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors in [den] Partnerländern“ im Zuge der Sicherheitssektorreform. (Bonin 2012: 1) Das Projekt State-Building ist mit konkreten Maßnahmen und Zielsetzungen hinsichtlich des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit verbunden. Diese Kopplung zwischen fragiler Staatlichkeit, die sich primär durch ihre Mehrdimensionalität und Vielfalt auszeichnet und State-Building-Programmen, die „konkrete Maßnahmenzyklen“ beinhalten, lässt eine gewisse Skepsis bezüglich ihrer Sinnhaftigkeit entstehen. (Pospisil 2011: 240)

Festzuhalten bleibt, dass die stabilitätsorientierte Forschungsströmung auf Grund dieser Annahmen im Hinblick auf fragile Staaten vor mehrere Herausforderungen gestellt ist: Erstens muss fragile Staatlichkeit sowohl unter sicherheits- als auch unter entwicklungspolitischen Aspekten analysiert und begriffen werden. Zweitens hat sich das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit nach den Ereignissen von 2001 stark ausgebaut und umfasst eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren, die in ihrer Vorstellung und in ihrem Verständnis bezüglich fragiler Staaten durchaus different zueinander sein können. Und drittens geht es in Bezug auf die Instabilität von Staaten nicht

ausschließlich um langfristig angelegte Projekte und Hilfeleistungen, sondern oftmals auch um kurzfristige Aktionen und Interventionen. (Vgl. Carment/Prest/Samy 2010: 70) Die Auswahl und Ausrichtung des jeweiligen externen Eingreifens muss daher gut überlegt und an die Verhältnisse und den Kontext des schwachen oder fragilen Staates angepasst werden.

Zusammenfassend lässt sich bemerken, dass die Wissenschaft, im Hinblick auf die Verfolgung und Förderung von State-Building-Programmen, mit der Anforderung konfrontiert ist eine umfassende Bedeutung und Definition von fragiler Staatlichkeit auszuarbeiten. Dies ist essentiell um trotz des Strebens nach konkreten Maßnahmen auf die gewachsene Komplexität des Konzepts reagieren zu können.

Gleichzeitig konzentriert sich die stabilitätsorientierte Forschungsströmung in ihren Untersuchungen auf die Auswirkungen von fragiler Staatlichkeit. Die Frage, „inwiefern fragile Staaten als Operationsbasis für terroristische Gruppen, Piraten und organisierte Kriminalität dienen“ (Bethke/Lambach 2012: 10f.) steht dabei ebenso im Vordergrund wie auch die Überlegungen zu den Auswirkungen auf das Völkerrecht und der „menschliche[n] Sicherheit der Zivilbevölkerung“. (Ebd.: 11) Die Entwicklung der Strategien und Maßnahmen bezüglich fragiler Staaten bezieht sich demnach vornehmlich auf die Zeit der Auswirkungen. Den VertreterInnen dieses Ansatzes geht es um die Vermeidung der Auswirkungen von staatlicher Fragilität, wobei sie sich in ihren Konzepten und Interventionen stark an dem Staatsbild der westlichen Demokratien orientieren.

5.3.1 The National Security Strategy of the United States of America

Ein Dokument, das auf die genannten Anforderungen Bezug nimmt und für die stabilitätsorientierte Forschungsströmung und die dementsprechende Ausgestaltung des Fragilitäts-Konzepts sehr aussagekräftig ist, ist die nationale Sicherheitsstrategie der USA („The National Security Strategy of the United States of America“) vom September 2002. Diese Strategie wurde als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA ausgearbeitet, weshalb der sicherheitspolitische Fokus klar auf dem internationalen Terrorismus als zentrale globale Bedrohung liegt. Schon in

dem Vorwort betont der damalige US-amerikanische Präsidenten George W. Bush deutlich die Gefahr und die sicherheitspolitische Herausforderung, die der internationale Terrorismus für die Vereinten Nationen und für die ganze Welt darstellt. Hierbei werden TerroristInnen und TyrannInnen gleichgesetzt und den Werten 'Frieden', 'Freiheit', 'Sicherheit' und der Möglichkeit auf Entwicklung gegenübergestellt:

In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies in every continent. (Bush 2002)

Die Schnittstelle zu der stabilitätsorientierten Forschungsströmung entsteht dadurch, dass in der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinten Nationen ein deutlicher Zusammenhang zwischen terroristischen Netzwerken und dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit festgestellt wird. Die heute überwiegend als fragil bezeichneten Staaten - in dem Dokument als „weak states“ oder „rough states“ betitelt - seien für terroristische Gruppen ein optimaler Nährboden:

The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders. (Bush 2002)

Mit dieser Annahme zeichnet George W. Bush ein deutliches Bild von „weak states“. Diese Staaten stünden demnach im Widerspruch zur Entwicklung. Durch die fehlende oder unzureichende staatliche Infrastruktur, die die Entstehung und Ausbreitung von Korruption fördere, seien die Möglichkeiten zur Entfaltung und Entwicklung der Menschen in soziokultureller, politischer und ökonomischer Hinsicht in diesen Staaten sehr gering. Diese Missstände würden ihrerseits wiederum das Aufkommen von totalitären Gedankenansätzen und Handlungen begünstigen, welches als Basis für die Bildung von terroristischen Gruppen und Netzwerken verstanden werden kann.

Durch diese in der Sicherheitsstrategie der USA angenommene Kausalkette entsteht ein stark sicherheitspolitisch ausgerichtetes Bild von schwachen bzw. fragilen Staaten, das auch für die stabilitätsorientierte Forschungsrichtung charakteristisch ist. Die staatliche Stabilität wird in den Vordergrund des Fragilitäts-Konzepts gestellt. Sollte diese nicht ausreichend gegeben sein, wäre dies der wesentliche Grund für das Aus-

bleiben der Entwicklung der entsprechenden Bevölkerung und stelle damit eine große Gefahr dar. Zugleich wird auf den Faktor Entwicklung hingewiesen und in Zusammenhang mit den 'weak states' gebracht, wodurch sich auch eine entwicklungspolitische Betrachtungsweise hinsichtlich dieser Staaten feststellen lässt. Die verschiedenen Betrachtungsweisen dieser Staaten sowie das Aufzeigen der Kausalkette entspricht der Annahme der Mehrdimensionalität des Fragilitäts-Konzepts seitens der stabilitätsorientierten Forschungsströmung.

Im mittleren Teil der Sicherheitsstrategie fällt auf, dass nun von „rough states“ (The White House 2002: 13) - im Deutschen oft als „Schurkenstaaten“ übersetzt - die Rede ist. Diese Staaten werden in der National Security Strategy nicht mit den vorher angesprochenen 'weak states' gleichgesetzt. Die beiden „Arten“ von Staaten hätten Gemeinsamkeiten in einigen wichtigen Aspekten, würden sich in einigen Punkten jedoch auch voneinander unterscheiden und seien hinsichtlich dieser zu differenzieren. (Vgl. ebd.: 13f.) Auffällig ist, dass 'rough states' dabei als eine direkte Gefahr für die globale Sicherheit wahrgenommen werden und 'weak states' dagegen als eine eher indirekte Bedrohung. Man könne die Darstellungen in der US-amerikanischen Sicherheitsstrategie aber auch so verstehen, dass 'rough states' die negative Weiterentwicklung von 'weak states' sind. In schwachen Ländern bestünde die Möglichkeit, dass es zur Bildung und Ausbreitung von terroristischen Netzwerken, Korruption, Ausbeutung, Gewalt und der Verletzung der Menschenrechte kommt. In 'rough states' seien diese Verhältnisse schon gegeben, weshalb sie als wirkliche und direkte Gefahr angesehen werden.

Die Diversität in der Begrifflichkeit und die damit implizierten Formen von staatlicher Fragilität in diesem sicherheitspolitische Dokument verweist auf die in der dritten Forschungsströmung hervorgehobene Komplexität des Fragilitäts-Konzepts.

In der National Security Strategy lassen sich weitere Aspekte finden, die kennzeichnend für die dritte Entwicklungsphase des Konzepts fragiler Staatlichkeit sind. Als Strategie für die sicherheitspolitische Bedrohung durch den internationalen Terrorismus wird in dem Dokument eine klare offensive Haltung genannt:

While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America's homeland security to protect against and deter attack. (Ebd.: 6)

Given the goals of rough states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. (Ebd.: 15)

Die Frage nach dem Umgang mit fragiler Staatlichkeit stellt in der National Security Strategy einen Schwerpunkt dar und entspricht damit der Akzentuierung der stabilitätsorientierten Wissenschaft. Die US-Regierung gibt hierzu konkrete Ansätze in ihrer Sicherheitsstrategie bekannt, die eine detailliertere Strategieplanung erkennen lassen. (Vgl. ebd.: 1f.) Eine große Bedeutung kommt hinsichtlich der Erfüllung dieser Strategie der Zusammenarbeit mit anderen Staaten, Organisationen und Gruppen zu.

As we pursue the terrorists in Afghanistan, we will continue to work with international organizations such as the United Nations, as well as non-governmental organizations, and other countries to provide the humanitarian, political, economic, and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists (Ebd.: 7)

Die Bedeutung und Notwendigkeit der internationalen Kooperation im Hinblick auf den internationalen Terrorismus und fragile Staaten wird mehrmals in der National Security Strategy angesprochen und hervorgehoben. Diese Gewichtung lässt die Interpretation zu, dass die US-amerikanische Regierung in ihrer Sicherheitsstrategie auch andere internationale Akteure zu dem „war against global terror“ aufruft. (Ebd.: 7) In dieser Deutung lässt sich eine Parallele zu dem Fragilitäts-Konzept der dritten Forschungsströmung finden. Es wird damit der gewachsenen Akteursvielfalt und der Erweiterung des Netzwerks „fragiler Staatlichkeit“ Rechnung getragen. Nicht mehr nur entwicklungspolitische Akteure, Ministerien und Regierungen setzen sich mit der Problematik der staatlichen Fragilität auseinander, sondern auch Internationale Organisationen und eine Vielzahl von nicht-staatlichen Gruppen und Akteuren.

5.3.2 Fazit

Aus diesen Ausführungen lassen sich einige Zusammenhänge durch die ANT erklären. Zuerst lässt sich erkennen, dass auch diese Phase als eine Weiterentwicklung der vorherigen Konzeptentwicklungen verstanden werden kann. Die stabilitätsorientierte Forschungsströmung orientiert sich an den vorangegangenen Überlegungen und

Strategien zum Phänomen der fragilen Staatlichkeit und greift einige dieser auf und führt sie weiter. So lassen sich in dieser Phase ebenso entwicklungspolitische Ansätze finden und das Konzept der Global Governance ist weiterhin gültig. Die dritte Forschungsströmung steht allerdings stärker unter den Vorzeichen der Sicherheit als die vorangegangenen. Diese Schwerpunktsetzung hat sich langsam entwickelt und ist nicht erst durch die Ereignisse am 11. September 2001 entstanden. Wie zuvor erwähnt, stellen die Terroranschläge den Höhepunkt dieser sicherheitspolitischen Orientierung dar. Das Phänomen der fragilen Staatlichkeit wurde als eine globale Bedrohung wahrgenommen. Eine schwache staatliche Infrastruktur galt als Ursache für dieses Gefahrenpotenzial und so konzentrierte sich die dritte Forschungsrichtung auf den Umgang mit dieser. Ursachenbekämpfung sowie die Handhabung der Auswirkungen einer schwachen Staatlichkeit stehen im Zentrum des Interesses des stabilitätsorientierten Konzepts fragiler Staatlichkeit. Obwohl fragile Staaten schon in der zweiten Phase der Konzeptentwicklung im Vordergrund standen, erfuhr dieser Fokus in der dritten Forschungsströmung eine Steigerung. Der Grund lag in der gesteigerten Gefahr, die von diesen Ländern, insbesondere ihrer staatlichen Instabilität ausging. Diese Gefahr war global geworden. Die Netzwerkstruktur hatte sich verbreitet und ausgeweitet. Die Terroranschläge können als ein Indiz für diese Aussage herangezogen werden. Durch diese Ereignisse weitete sich das Netzwerk auch über die Zivilgesellschaft aus - sie waren direkt von den Auswirkungen fragiler Staatlichkeit betroffen, ihre Rolle im Umgang mit fragiler Staatlichkeit blieb jedoch vorerst beschränkt. Des Weiteren stellte der Anschlag auf die USA eine Warnung für die westliche Welt dar. Darauf folgende Anschläge in Europa bestätigten diese Annahme. So kann die National Security Strategy auch als stellvertretend für die eine Akteursgruppe verstanden werden - die USA und ihre Verbündeten. Neue Verbindungen und Beziehungen in dem Netzwerk der fragilen Staatlichkeit bildeten sich und die Struktur wurde klarer. In dieser Phase gab es weiterhin keine einheitliche Definition des Phänomens der fragilen Staatlichkeit, aber es entstand ein genaueres Bild von diesem und es wurden bestimmte Assoziationen mit dem Phänomen verbunden. Durch die Verbindung von Entwicklung-, Außen- und Sicherheitspolitik wurde in der stabilitätsorientierten Forschungsströmung die Vielschichtigkeit sowie der Umfang des Phänomens der fragilen Staatlichkeit deutlich. Klar definierte Handlungsstrategien, wie die State-

Building-Projekte, ließen sich aufgrund der Verschiedenartigkeit und Vielschichtigkeit von fragilen Staaten nur selten erfolgreich umsetzen. (Vgl. Pospisil 2011: 239)

Eine „Lösung“ dieser Komplexität sah man in der Technisierung des Konzepts fragiler Staatlichkeit und dem Umgang mit dieser.

5.4 Vierte Phase: die technisierungsorientierte Forschungsströmung

Seit 2005 zeichnet sich ein Wandel in Bezug auf den Umgang mit fragiler Staatlichkeit in der internationalen Debatte ab. Durch Messungen und statistischen Einordnungen wurde allgemein gültige Indikatoren von fragilen Staaten gesucht, wodurch die Reaktion und die „Behandlung“ solcher staatlichen Situationen kalkulierbarer werden sollte. Im Hinblick auf diese technokratische Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts waren es vor allem die Konfliktstudien und die politischen Komparatistik, die richtungsweisend und ambitioniert diesen Weg einschlugen. Die hier involvierten Akteure waren bestrebt die Gründe sowie die Folgen von fragiler Staatlichkeit und Staatskollaps herauszufinden und bedienten sich dabei statistischen Methoden und technischem Handwerkszeug. (Vgl. Bethke/Bueger 2010: 21)

Staatliche Fragilität sollte durch diese vor allem vergleichende Methodik fassbar gemacht werden und eine klare Struktur mit eindeutigen Indizien erhalten. Ziel dieser Methode lag in der Bestimmung und Charakterisierung von fragilen Staaten, wodurch das Risiko, das von diesen Staaten ausging, durch eine entsprechende externe Einflussnahme minimiert werden könnte. Es könne leichter und schneller erkannt werden, welche Staaten eine ernstzunehmende Gefahr für die Welt darstellen bzw. welche erst kleine Anzeichen eines solchen Risikos aufweisen. Dementsprechend könnten unterschiedliche Vorgehensweisen und Initiativen entwickelt werden, um auf die jeweilige Situation bestmöglichst reagieren zu können.

Als Beispiel für eine solche technisierungsorientierte Forschungsrichtung kann der Failed States Index genannt werden. (Vgl. ebd.: 30) Dieser Index wurde im Jahr 2005 zum ersten Mal von der US-amerikanischen nonprofit Forschungs- und Bildungsorganisation „The Fund for Peace“ herausgebracht. (Vgl. The Fund for Peace 2012b) Der Failed States Index stellt jährlich ein Ranking in Bezug auf die Stabilität

und Kapazität von 177 Staaten auf. (Vgl. ebd.) Die Rankings bieten den verschiedenen Akteuren im Fragilitäts-Netzwerk einen guten Orientierungs- und Analyserahmen. Gleichzeitig stellen sie auch eine Art Anreiz für die in diesem Index aufgelisteten Länder dar, ihre Stellung hinsichtlich ihrer Kapazität und Stabilität zu verbessern. (Vgl. ebd.)

Diese Technisierung und Messung von fragiler Staatlichkeit wird dennoch oft kritisiert. (Vgl. Bethke/Bueger 2011: 18) Dies ist die zweite Entwicklung, die innerhalb der technisierungsorientierten Forschungsströmung erkannt werden kann. Durch die Messung und Einordnung von fragilen Staaten durch bestimmte Indikatoren wird ein homogenes Verständnis von diesen Ländern und Situationen gefördert. Staaten werden anhand der Indikatoren definiert anhand der Schwere der staatlichen Fragilität eingeteilt und aufgelistet. Die technokratische Vorgehensweise bietet die Möglichkeit fragile Staatlichkeit besser erfassen zu können, da sie durch Rankings klarer dargestellt werden. Durch diese Vorgehensweise läuft sie aber auch Gefahr, Stereotypen und Vorurteile zu bilden. Als Vorteil dagegen wird die Festlegung von Staatseigenschaften durch Indikatoren wahrgenommen. Diese sollen den Geberstaaten eine Möglichkeit bieten, sich die Situation in den fragilen Ländern vorzustellen und nach den ihnen ihre Projekte und Hilfeleistungen zu orientieren. Durch diese Hilfestellung wird sich eine effektivere und effizientere Entwicklungszusammenarbeit erhofft.

Nicht zu vergessen ist, dass die Rankings und Messungen von staatlicher Fragilität nur eine Orientierung bieten sollen. Schnelle Schlüsse und Handlungen aufgrund der Indikatorenmessung wären zu kurzfristig und hätten keinen nachhaltigen Erfolg. Die starke Technisierung des Konzepts und die damit einhergehende Charakterisierung und Einordnung fragiler Staaten kann als Gefahr der Vereinfachung gesehen werden. Durch die Technisierung könne die Heterogenität des Phänomens der fragilen Staatlichkeit untergraben werden, wodurch der prozesshafte und fließende Charakter verloren ginge. (Vgl. Bethke/Bueger 2010: 31) Diese Heterogenität zeigt sich nicht nur in den unterschiedlichen Definitionen von fragilen Staaten, sondern auch in der Vielfalt der Akteure des Fragilitäts-Netzwerks. Neben staatlichen Institutionen setzen sich heute internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, wirtschaftliche Unternehmen und WissenschaftlerInnen mit der Problematik der fragilen Staatlichkeit auseinander. Wie schon erwähnt, haben diese oftmals eine divergente

Schwerpunktsetzung und Betrachtungsweise, wodurch sich die unterschiedliche Definitionen von diesen Staaten ableiten. Diese Akteure formen das Netzwerk der staatlichen Fragilität - sie beeinflussen das allgemeine Verständnis von dieser Problematik und geben gleichzeitig auch eine Richtung und einen Weg vor, wie mit dieser umgegangen werden sollte. (Vgl. ebd.: 37) Nach den Autoren Bethke und Bueger ist diese Beeinflussung eine Machtfrage. Sowohl staatliche Institutionen, AkademikerInnen, als auch Internationale Organisationen und Think Tanks „kämpfen“ um die Anerkennung ihres jeweiligen Verständnisses von fragilen Staaten. Das Netzwerk könne nach den Autoren als ein hegemoniales Feld begriffen werden. In der vierten Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts wären es insbesondere Think Tanks und Internationale Organisationen, wie der „Fund for Peace“ und die Weltbank, die die Hegemonie in diesem Feld beanspruchen. (Vgl. ebd.: 37) Das Konzept der staatlichen Fragilität beruht heute vorwiegend auf wissenschaftlichen Annahmen und Ausarbeitungen. Vor diesem Hintergrund lässt sich das technisierte Vokabular erklären. Das Konzept wird durch die Technisierung und Messung von fragiler Staatlichkeit auf der einen Seite verständlicher, weil es sich nach speziellen Indikatoren richtet und die Staaten strukturiert. Auf der anderen Seite sei es abstrakter geworden, da es auf einer rein wissenschaftlichen Analyse basiert. Praxisnahe Akteure kritisieren diesen Wandel und fordern einen größeren Praxisbezug. (Vgl. ebd.: 37)

Als aktueller Versuch dieser Forderung nach einer stärker praktisch orientierten Technisierung der Entwicklungszusammenarbeit Folge zu leisten, können die Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSGs) angesehen werden. Diese Ziele wurden im Rahmen des Strategiepapiers „The New Deal for Engagement in Fragile States“ veröffentlicht, der auf dem vierten High Level Forum on Aid Effectiveness im Jahr 2011 verabschiedet wurde. Die PSGs sollen die Umsetzung der MDGs unterstützen und vorantreiben, gleichzeitig stellen sie aber auch einen Leitfaden für den Umgang mit und in fragilen Staaten dar. (Vgl. The New Deal 2013)

The Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSGs)

- **Legitimate Politics** - Foster inclusive political settlements & conflict resolution
- **Security** - Establish & strengthen people's security
- **Justice** - Address injustice & increase people's access to justice
- **Economic Foundation** - Generate employment & improve livelihoods
- **Revenues and Services** - Manage revenue & build capacity for accountable & fair service delivery

(The New Deal 2013)

Ob diese neuen internationalen Ziele jedoch tatsächlich einen stärkeren Bezug zur entwicklungspolitischen Praxis herstellen und garantieren bleibt abzuwarten. Eine gewisse Skepsis diesbezüglich besteht jedoch, da sie inhaltlich keine revolutionären Neuheiten zu vorherigen internationalen Strategiepapieren aufweisen.

Abschließend lässt sich in Bezug auf die technisierungsorientierte Forschungsrichtung festhalten, dass sie von zwei konkurrierenden Meinungen geprägt ist. Das Fragilitäts-Konzept befindet sich in dieser Phase in einem Umbruch. Die Messung und Strukturierung von staatlicher Fragilität hat hinsichtlich des wissenschaftlichen Umgangs mit fragilen Staaten eine große Entwicklung durchgemacht. Gleichzeitig wurden die Grenzen der wissenschaftlichen Konzeption von fragiler Staatlichkeit klar ersichtlich. Die Heterogenität steht dabei im Vordergrund der Kritik. Aus den Ausführungen zur vierten Entwicklungsphase wird deutlich, dass die Schwierigkeit in dem Umgang mit fragilen Staaten in eben dieser Konzeptfindung liegt. Das Phänomen der fragilen Staatlichkeit ist schwer greifbar, da es nicht nur der Vielfalt der involvierten Akteure und Ideen gerecht werden muss, sondern auch den unterschiedlichen Situationen in den fragilen Staaten. Eine eindeutige und feste Definition gestaltet sich aus diesen Gründen als problematisch und es stellt sich auch die Frage, ob eine solche von Vorteil wäre. Das Konzept der fragilen Staatlichkeit bedarf einer grundlegenden Offenheit gegenüber neuen Ansätzen und Erkenntnissen. Trotzdem muss es eine

tendenzielle Richtung hinsichtlich des Verständnisses und des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit vorgeben. Hier spielt die Kohärenz zwischen den verschiedenen Akteuren eine große Rolle, da nur so ein effektiver Umgang mit fragilen Situationen gewährleistet werden kann. Auch der Praxisbezug verdient eine größere Aufmerksamkeit in dem Konzept - nur so kann ein realistischer Umgang mit dieser Problematik garantiert werden.

Dieser Vielfalt des Themas gerecht zu werden ist eine große Herausforderung für die Akteure im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit. Die Bedeutung diesen Ansprüchen zu entsprechen steigt jedoch zusehends, da nur so eine nachhaltige Entwicklung und Verbesserung in fragilen Staaten möglich ist.

5.4.1 The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations

The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations

- Take context as a starting point
- Ensure all activities do no harm
- Focus on state-building as the central objective
- Prioritise prevention
- Recognise the links between, political, security and development objectives
- Promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable societies
- Align with local priorities in different ways in different contexts
- Agree on practical co-ordination mechanisms between international actors
- Act fast...but stay engaged long enough to give success a chance
- Avoid pockets of exclusion („aid orphans“)

(OECD 2007a)

Die Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen der OECD gelten als Grundsätze für ein angemessenes Geberverhalten in fragilen

Staaten und Situationen. Diese Grundsätze wurden im April 2007 auf dem Hochrangigen Forum des Entwicklungsausschusses von den Verantwortlichen der maßgebenden Stellen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit offiziell verabschiedet. (Vgl. OECD 2007a: 3) Die Prinzipien geben zehn Richtlinien für ein gutes internationale Engagement im Kontext staatlicher Fragilität vor, die von der internationalen Gebergemeinschaft anerkannt sind. Die OECD stellt mit diesem Dokument Grundsätze für den Umgang mit fragilen Staaten und Situationen auf, die sowohl wissenschaftliche Aspekte, als auch klare praxisorientierte Inhalte einschließen. Mit diesen Eigenschaften können die OECD-Prinzipien als ein Dokument verstanden werden, dass mit den Gedanken in der vierten Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts übereinstimmt und diese sogar weiterführt. Ein Ansatzpunkt für diese Annahme stellt die Forderung nach einer wissenschaftlich fundierten Analyse im Vorfeld der Entwicklungszusammenarbeit und -hilfe seitens der Geber dar. Das oberste Prinzip „Take context as the starting point“ verdeutlicht die Wichtigkeit der wissenschaftlichen Forschung im Zusammenhang mit einem guten internationalen Umgang mit fragilen Staaten. (Ebd.: 1) Nur durch ein ausreichendes Wissen über das jeweilige Land, seine Bevölkerungsstruktur, seine Geschichte und Verhältnisse, sei es möglich eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. (Vgl. ebd.) Das Engagement der Geber müsse sich immer nach dem Kontext und den Interessen des fragilen Staates richten und dürfe nicht im Sinne der Modernisierungstheorie verfahren und einen vorgefertigten Entwicklungsweg vorgeben. Ein umfangreiches Wissen ist demnach die Grundvoraussetzung für ein langfristiges und partnerorientiertes entwicklungspolitisches Vorgehen. Mit diesem Prinzip wird zugleich ein weiterer Ansatz angesprochen, welcher in den angeführten Forschungsströmungen betrachtet und behandelt wurde: das „do no harm“ - Prinzip. Internationale Akteure werden dadurch darauf aufmerksam gemacht, dass ihr (obwohl gut gemeintes) Engagement zum Beispiel in Form von Entwicklungszusammenarbeit auch Schäden in der jeweiligen Region und bei der Bevölkerung verursachen kann. Ein genaues Abwägen und Ausarbeiten der externen Hilfestellung ist daher unbedingt notwendig.

Ein weiterer Grundsatz, der die Notwendigkeit der Wissenschaft innerhalb einer guten Entwicklungszusammenarbeit betont, betrifft die Prävention - „Prioritise prevention“. (Ebd.: 2) Zu diesem Punkt heißt es:

A greater emphasis on prevention will also include sharing risk analyses; looking beyond quick-fix solutions to address the root causes of state fragility; strengthening indigenous capacities, especially those of women, to prevent and resolve conflicts; supporting the peacebuilding capabilities of regional organisations, and undertaking joint missions to consider to help avert crises (Ebd.: 2)

Mit diesen Ansprüchen einer präventiven Entwicklungszusammenarbeit wird eine wissenschaftliche Behandlung von fragiler Staatlichkeit unumgänglich und zur Basis der weiteren Projektplanung und -durchführung.

Andere Anforderungen der vorangegangenen Entwicklungsphasen finden hinsichtlich des Umgangs mit fragilen Staaten und Situationen in den OECD-Prinzipien ebenso ihre Beachtung:

Durch das Prinzip der Prävention wird auf die Forderung der Action eingegangen. Entwicklungspolitische Handlungen dürften nicht erst als Reaktion auf die Missstände und Konflikte in einem fragilen Staat eingesetzt werden. Entwicklungszusammenarbeit wird heute nicht als Maßnahme zur Bearbeitung der Konsequenzen von fragiler Staatlichkeit verstanden, sondern als Maßnahme die Fragilität dieser Staaten einzudämmen und dieser entgegenzuwirken.

Große Bedeutung kommt auch der Gebergemeinschaft selbst in den Grundsätzen zu. Ein koordiniertes und harmonisierendes Zusammenwirken sei für eine effektive und effiziente Entwicklungskooperation unerlässlich:

Ein wichtiger Grundsatz im Hinblick auf die Ausrichtung der Entwicklungspolitik in fragilen Staaten ist die Anerkennung und Beachtung von interdisziplinären Zusammenhängen. Die OECD spricht hier den Whole-of-Government Ansatz¹² an. Die Geberregierungen werden dazu angehalten ihr Engagement mehrdimensional auszurichten, d.h., dass sie sowohl wirtschaftliche, politische, soziale als auch kulturelle Faktoren mit in ihre Projektentwicklungen einfließen lassen. (Vgl. ebd: 2) Nur so könne der Komplexität der fragilen Staatlichkeit Rechnung getragen werden. Die OECD nimmt damit Bezug auf die in der Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts immer wieder aufgeworfene Frage nach der Zuordnung des Phänomens fragiler Staatlichkeit. In den Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations wendet sich die OECD von dieser festen Einordnung in Sicherheitspolitik, Außenpoli-

¹² Für nähere Informationen siehe OECD (2006): Whole of Government Approaches to Fragile States. <http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/37826256.pdf> [Zugriff: 07.02.2013]

tik, oder Entwicklungspolitik ab und hebt die Bedeutung der Verknüpfungen dieser Bereiche für das Verständnis und den richtigen Umgang mit fragilen Staaten hervor. (Vgl. ebd.: 2) Die Koordination der Politikbereiche innerhalb des Geberlandes ist folglich ebenso wenig zu vernachlässigen wie die zwischen den Geberstaaten selbst.

Die OECD hat mit den Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen eine zentrale Orientierungshilfe für die Geberregierungen entwickelt. Die aufgestellten Grundsätze bieten diverse internationale Akteure eine Leitlinie für ihren Umgang mit staatlicher Fragilität, wodurch eine Koordination und Harmonisierung ihrer Handlungen unterstützt wird. Die Ausarbeitung eines solchen Dokuments erweckt den Anschein, dass die Vorgangsweise der Geber die zentrale Rolle im Hinblick auf fragile Staatlichkeit und die Behandlung dieser hat. Die OECD betont jedoch ausdrücklich, dass externe Akteure nur soweit involviert sein sollten, wie es zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der nationalen Regierung oder Reformkräfte beiträgt. Die Strategien der nationalen Kräfte stehen im Vordergrund. Aus diesem Grund ist sei es unabdingbar, dass die Geber die Prinzipien berücksichtigen und so im Interesse der Partnerstaaten agieren. Durch diese Einordnung der Prinzipien bleibt Platz für weitere wissenschaftliche und praktische Entwicklungen im Fragilitäts-Konzept und es bleibt abzuwarten, wie und in welche Richtung es sich gestaltet, bzw. gestalten lässt.

5.4.2 Fazit

In der vierten Phase der Entwicklung des Fragilitäts-Konzept liegt der Schwerpunkt auf der Technisierung von fragiler Staatlichkeit. Das Netzwerk hat sich in den vorherigen Phasen deutlich stabilisiert Dennoch wächst das Netzwerk weiterhin und breitet sich zunehmend aus. In der technisierten Forschungsströmung kommt der Wille nach einer genauen und allgemein gültigen Definition des Phänomens fragiler Staatlichkeit sehr stark zum Ausdruck. Die Entwicklung und Hervorbringung von Indikatoren und Prinzipien sind hierfür zentrale Beispiele. Die Autoren Bueger und Bethke vertreten in ihrem Artikel wie bereits angesprochen, die Meinung, dass es sich in dieser Phase um ein hegemoniales Netzwerk der fragilen Staatlichkeit handelt. Nach der Akteur-

Netzwerk-Theorie ist diese Annahme jedoch nicht haltbar. Nach der Theorie gäbe es keine Einheit in dem Netzwerk, die alle anderen Akteure machtorientiert beeinflussen würde bzw. könne. In dieser Entwicklungsphase lässt sich allerdings eine Spokesperson des Netzwerkes ausmachen. Die OECD/DAC kann hier als Repräsentant genannt werden. Annahme für diese Position der OECD/DAC im Netzwerk „fragile Staatlichkeit“ lassen unterschiedliche Konzepte und Strategiepapiere zu, die durch diese Internationale Organisation veröffentlicht wurden. Hierbei sei darauf hinzuweisen, dass diese Dokumente nicht allein durch diesen Akteur entstanden sind. Man muss auf die Beziehungen und Verbindungen blicken, die hinter einer solchen Konzepterarbeitung stehen. Bei der OECD handelt es sich um eine Organisation, die auf internationaler Ebene arbeitet und 34 Mitglieder zählt. Dieser Tatsache lässt erkennen welches Ausmaß das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit erreicht hat, denn hinter den Nationalstaaten stehen wiederum eigene Strukturen und Verbindungen, die es zu analysieren gilt. In der technisierungsorientierten Forschungsströmung hat die OECD mit den Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations ein wichtiges Richtlinienpapier in Bezug auf den Umgang mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit entwickelt. Die Gebernationen richten ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen nach diesen Prinzipien aus, weshalb das Dokument als handlungsanweisend verstanden werden kann. Die Prinzipien der OECD werden dadurch zu einem Akteur in dem Netzwerk und haben Einfluss auf die Verhaltensweisen anderer Akteure in diesem. Ein weiterer Grund weshalb die OECD/ DAC als Spokesperson betrachtet werden kann, ist die im Jahr 2011 veröffentlichte Definition von fragiler Staatlichkeit, die heute als vorherrschend auf internationaler Ebene gilt. In dem Strategiepapier „Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility“, das eine Leitlinie für die internationale Policy-Ebene darstellt, veröffentlicht die OECD eine explizite Definition von fragilen Staaten:

A fragile state has weak capacity to carry out basic functions of governing a population and its territory, and lacks the ability to develop mutually constructive and reinforcing relations with society. As a consequence, trust and mutual obligations between the state and its citizens have become weak. (OECD 2011a: 21)

Durch diese Definition - auch wenn sie einen relativ großen Spielraum für Interpretationen lässt - ist neben den Prinzipien und Indikatoren ein wesentlicher Faktor für die Steigerung der Stabilität des Netzwerks. Des weiteren bestätigen die Definition, dass

die OECD eine repräsentative Rolle in der Akteurswelt einnimmt. Ein Indiz dafür kann in dem International Network on Fragility and Conflict (INCAF), das eine Unterorganisation der OECD/DAC ist, gesehen werden. Das INCAF stellt ein weiteres Netzwerk da - ein eigenes, das dennoch im großen Netzwerk der fragilen Staatlichkeit agiert und eingeschlossen ist. Mitglieder des INCAF sind VertreterInnen von Internationalen Organisationen und Regierungen, die als Experten für die Themen Sicherheit, Frieden, Governance und Entwicklung gelten. Neben der Verbindung zur OECD/DAC arbeitet das INCAF mit der NATO, der Weltbank und den United Nations zusammen, wodurch eine weitere Erweiterung des Netzwerks vorangetrieben wird. (Vgl. OECD o.J.:1) Das INCAF kann nicht nur als räumliche Ausdehnung des Netzwerks betrachtet werden, sondern wirkt auch inhaltlich auf die Struktur des Netzwerkes und auf die Entwicklung des Konzepts von fragiler Staatlichkeit ein. Das INCAF wurde im Jahr 2009 gegründet und verbindet, wie schon der Titel des Netzwerks ausdrückt, Fragilität und Konflikt miteinander. (Vgl. ebd.: 1) Dieser Zusammenhang ließ sich schon in der zweiten Entwicklungsphase des Konzepts erkennen, wobei die Etablierung des INCAFs als Höhepunkt dieser Entwicklung gesehen werden, da sie damit einen institutionellen Rahmen fand: das INCAF wurde aus der Zusammenlegung der beiden Arbeitsgruppen des DAC: Fragile States Group (FSG) und Network on Peace, Conflict and Development Cooperation (CPDC) gebildet. (Vgl. Pospisil 2011: 238)

Durch die mit dem INCAF institutionell vollzogene Verschmelzung der Themenstellungen „Frieden und Konflikt“ und „fragile Staatlichkeit“, kann die Etablierung der Organisation im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit auf der einen Seite, wie schon angesprochen, als der Höhepunkt der zweiten Phase verstanden werden. Auf der anderen Seite wird durch den Fokus auf Prävention, der beim INCAF zu erkennen ist, die Entwicklungspolitik Teil der Sicherheitspolitik, wodurch wiederum in die dritte Phase der Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts eingeleitet wird. Das INCAF als Zeichen dafür gesehen werden, dass das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit als Prozess aufgefasst werden muss. Die Struktur des Netzwerks, die sich durch die Beziehungen der Akteure definiert, wird umfassender und in sich verzweigter und die Übersetzungen der Akteure bauen aufeinander auf. Alles ist vernetzt und muss im Lichte des anderen betrachtet werden, um wirklich verstanden und nachvollzogen werden zu können.

Diese Komplexität bezieht sich nicht nur auf die Geber-Akteure, sondern auch auf die Begebenheit der Akteure, die die Rolle der Partnerländer einnehmen. Wie schon in dem Abschnitt über den erweiterten Sicherheitsbegriff erläutert, sind die Situationen in diesen Ländern sehr vielschichtig und die Verfassung der Staaten wird durch mehrere Faktoren bestimmt. Diese Komplexität „entzieht sich [...] jeder Art von Messbarkeit“, wodurch die Herangehensweise der technisierungsorientierten Forschungsströmung im Hinblick auf den Umgang mit fragilen Staaten nur als bedingt erfolgreich angenommen werden kann. (Ebd.: 241)

In Bezug auf die vierte Entwicklungsphase des Konzepts zur fragilen Staatlichkeit sei folglich davor gewarnt durch die Konzentration auf bestimmte Indikatoren von fragilen Staaten deren Vielfalt und Mehrdimensionalität zu ignorieren bzw. im Hinblick auf diese zu kurz zu greifen und dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit somit nicht gerecht zu werden.

Welche Schlüsse lassen sich aus den Entwicklungsphasen für das Fragilitäts-Konzept ziehen?

Durch die angeführten Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts wird deutlich, dass ein Konzept für die praktische Arbeit in fragilen Staaten für den wissenschaftlich verantwortungsvollen Umgang mit staatlicher Fragilität unerlässlich ist. Die einzelnen Forschungsströmungen haben uns gezeigt, dass diese Konzeptfindung wohl die größte Herausforderung für die heute involvierten Akteure darstellt. Fragile Staatlichkeit zeichnet sich, wie in den vier unterschiedlichen Entwicklungsphasen aufgezeigt, durch eine sehr hohe Komplexität aus. Ein wesentlicher Grund dafür ist, der Mangel an „der einen“ fragilen Staatlichkeit. Fragile Staaten unterscheiden sich im Kontext ihrer staatlichen Strukturen oft deutlich voneinander. Des weiteren müssen die diverse Herangehensweisen der externen Akteure mit in das Konzept fragile Staaten betreffend mit einbezogen werden. Auf Akteursebene findet sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Definitionen, deren Basis die Ausrichtung des jeweiligen Akteurs selbst ist. Hier geht es darum wie die staatlichen Kernfunktionen verstehen sind und welche Wertigkeit ihnen zugesprochen wird. Nach dieser Ausrichtung formt sich das entsprechende Staatsverständnis und somit die Definition von staatlicher Fragilität.

Die folgende Tabelle zeigt auf, dass das Verständnis von fragiler Staatlichkeit selbst bei den wichtigsten und größten Akteuren in diesem Netzwerk voneinander abweicht.

Proposed definition	A state of actual failure or high risk of failure with respect to:		
	Authority	Service entitlements	Legitimacy
DFID	Instrumental for service entitlements	Prime emphasis	Related to emphasis on 'justice'
OECD	Instrumental for service entitlements	Prime emphasis	Not mentioned
USAID	Intrinsic aspect	Intrinsic aspect	Intrinsic aspect
CIDA	Intrinsic aspect	Emphasises institutional capacity	Intrinsic aspect
World Bank	Emphasis on high conflict risk	Emphasis on institutional capacity	Includes voice and accountability

Abbildung 4: Vergleich der Geberdefinitionen von fragiler Staatlichkeit (Brown/Stewart 2009: 5)

Um das Defizit einer allgemeinen Definition von fragiler Staatlichkeit auszugleichen, muss das Fragilitäts-Konzepts eine gewisse theoretische und praktische Weite erlauben. Gleichzeitig muss es einen Rahmen setzen, der das Phänomen der fragilen Staatlichkeit fassbar macht. Die Akteur-Netzwerk-Theorie wird diesen vielfältigen Ansprüchen des Fragilitäts-Konzepts gerecht, indem sie sich auf die Verbindungen und Beziehungen der Akteure innerhalb des Netzwerks konzentriert. Mit dieser Theorie kann die Notwendigkeit einer Definition von fragiler Staatlichkeit nachvollzogen werden, da diese zu einer Steigerung des Netzwerkes führen würde. Gleichzeitig besteht immer die Gefahr durch Prinzipien, Indikatoren und Strategien einengend und verkürzend auf dieses Thema zu wirken. Durch die Interpretation der Akteur-Netzwerk-Theorie wird es möglich die Entwicklung des Konzepts „fragiler Staatlichkeit“ nachzuzeichnen und zu verstehen, wodurch sich wiederum Schlüsse für weitere konzeptionelle Entwicklungen ziehen lassen.

Der folgende Teil der Arbeit setzt sich mit dem Umgang des Phänomens fragiler Staatlichkeit im Kontext der Bundesrepublik Deutschlands auseinander und es wird die Akteur-Netzwerk-Theorie als Grundlage für die Analyse herangezogen.

6 Die konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem Phänomen „fragile Staatlichkeit“ in der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland kann als wichtiger Akteur in dem Netzwerk der fragilen Staatlichkeit genannt werden. Diese Hypothese begründet sich darin, dass Deutschland neben dem nationalen Netzwerk der fragilen Staatlichkeit auch auf internationaler Ebene am Umgang mit fragilen Staaten und Situationen involviert ist. Deutschland zählt beispielsweise zu den Gründungsmitgliedern der OECD, ist Mitglied in deren Entwicklungsausschuss (DAC) und durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auch im INCAF vertreten. Im Folgenden liegt der Fokus der Analyse vorerst auf der nationalen Struktur des Fragilitäts-Netzwerks.

6.1 Akteure im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland

Die Akteurslandschaft, die sich im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit auseinandersetzt ist sehr vielfältig. Neben staatlichen Institutionen nehmen immer mehr zivilgesellschaftliche Organisationen einen Platz im Fragilitäts-Netzwerk ein. Fragile Staatlichkeit kann im Kontext der deutschen Entwicklungspolitik nicht mehr als klares wissenschaftliches oder politisches Thema eingeordnet werden. Es vereinen sich Akteure aus unterschiedlichen Disziplinen, die sich mit diesem Bereich auseinandersetzen.

Die folgende Grafik vermittelt ein genaueres und umfangreiches Bild von der Akteurskonstellation in der Bundesrepublik im Hinblick auf den Umgang mit fragiler Staatlichkeit. Es werden die wichtigsten Akteure in diesem Bereich aufgezeigt und ihre Beziehungen zu einander dargestellt. Anzumerken ist, dass die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit hat. Sie dient als Orientierung und Überblick.

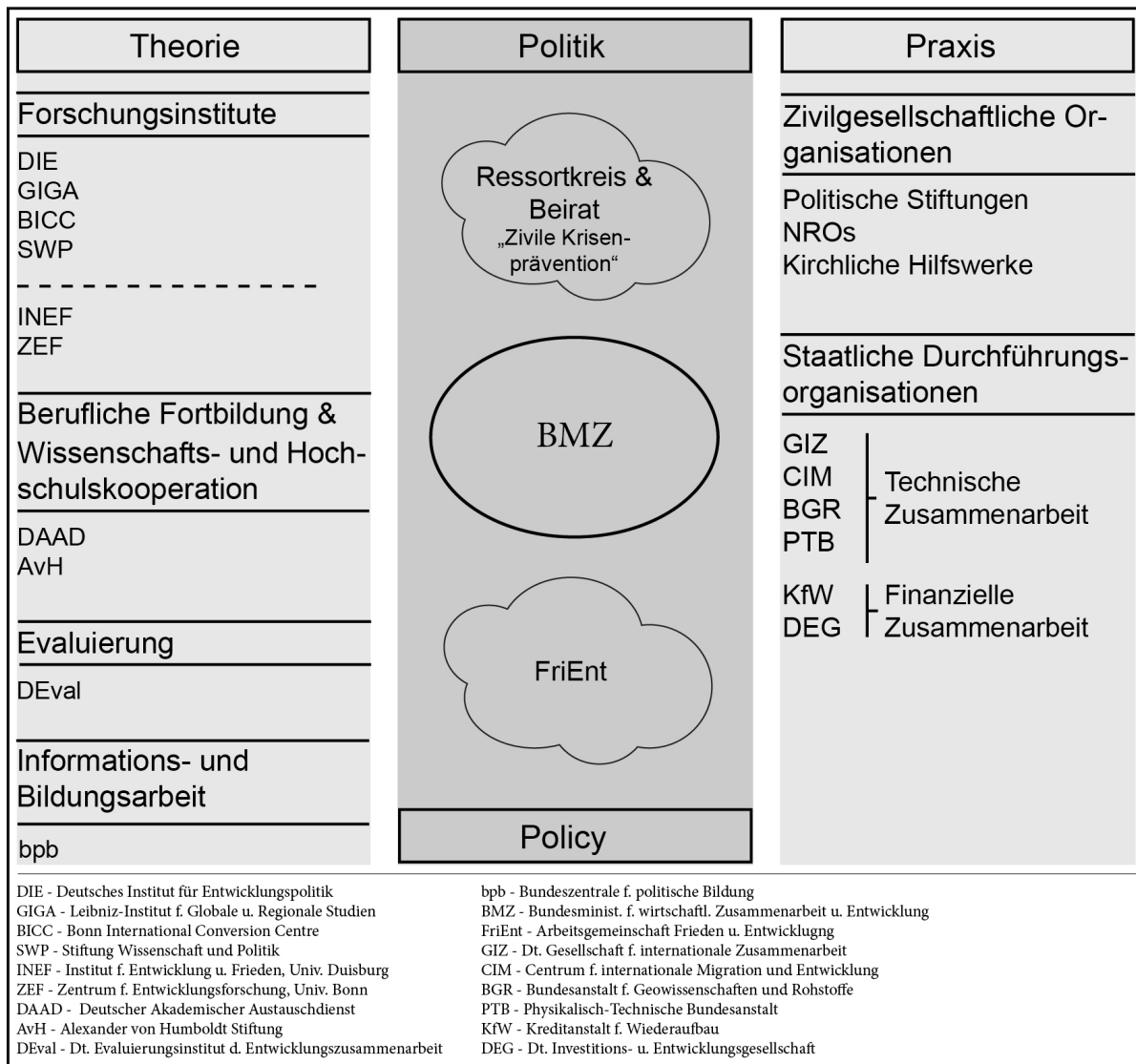


Abbildung 5: Akteure der deutschen Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit (Eigene Darstellung)

An dieser Grafik ist zu erkennen, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Zentrum der entwicklungspolitischen Akteurskonstellation bezüglich des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit steht. Sowohl die entwicklungspolitische Praxis, als auch die Forschung zu entwicklungspolitischen Themen sind in den meisten Fällen abhängig von dem BMZ. Im Hinblick auf die Praxis sind zwei Wege innerhalb der deutschen Entwicklungspolitik zu unterscheiden: Zum einen die staatliche Entwicklungszusammenarbeit und zum anderen die zivilgesellschaftliche EZA. Bezogen auf die staatliche Entwicklungszusammenarbeit in der

Bundesrepublik sind das BMZ, das als Auftraggeber und Planer der Aktionen gilt, und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, die Durchführungsorganisation im Bereich der Technischen Zusammenarbeit der deutschen Entwicklungspolitik, die wohl bedeutendsten Akteure. Neben der Technischen Zusammenarbeit gibt es eine Finanzielle Zusammenarbeit in der deutschen Entwicklungspolitik. Hier ist die KfW Entwicklungsbank der Hauptansprechpartner, wenn es um die Finanzierung von Entwicklungsprojekten geht.

Auf der zivilgesellschaftlichen Ebene der deutschen Entwicklungspolitik sind neben Nichtregierungsorganisationen (NROs) und kirchlichen Hilfswerken auch Politische Stiftungen in Deutschland zu finden. Diese sind nicht an die Konzepte des BMZ gebunden, sollten sich aber in Bezug auf ihre entwicklungspolitische Planung und Handlungsweisen an diesen orientieren. Die Wissenschaft nimmt eine entscheidende Rolle in Bezug auf dem Umgang mit fragiler Staatlichkeit auf dem Feld der deutschen Entwicklungspolitik ein. Es lassen sich unterschiedliche Akteure aufzeigen, die sich meist durch wissenschaftliche Arbeiten in dem Netzwerk zur fragilen Staatlichkeit engagieren. Zu ihnen zählen Forschungsinstitute, Hochschulen und Einrichtungen, die sich der öffentlichen Bildung widmen, so wie die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Diese wissenschaftlichen Akteure legen ihren Schwerpunkt auf die Weiterbildung von Personen, die im entwicklungspolitischen Bereich zur fragilen Staatlichkeit tätig sind, oder auf die Beratung von anderen Akteuren - vordergründlich das BMZ und die GIZ.

Ein weiterer wissenschaftlicher Akteur, der im deutschen Netzwerk der fragilen Staatlichkeit zu nennen ist, ist das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Die Evaluierungen des Instituts betrifft dabei „die staatliche und nichtstaatliche deutsche Entwicklungszusammenarbeit“. (DEval 2012) Im deutschen Kontext haben sich Akteure auf Verbindungen anderer Akteure gegründet. Die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) kann als solche verstanden werden. Sie ist „ein Zusammenschluss von staatlichen Organisationen, kirchlichen Hilfswerken, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und politischen Stiftungen“ und stellt demnach selbst eine Verbindung zwischen Akteuren dar. (FriEnt 2013) Auch der Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“, der als ein interministerieller Arbeits- und Diskussionskreis zu verstehen ist, tritt als eine solche Verbindungsstelle hervor. In die-

sem Gremium finden sich VertreterInnen aus der Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft, aber auch aus der Sicherheitspolitik oder Entwicklungspolitik wieder und teilweise sind es auch Einzelpersonen, die aber über ein umfangreiches Wissen zum Thema Krisenprävention verfügen. (Vgl. AA 2012)

Im folgenden Teil der Arbeit werden die Akteure und deren Rolle sowie Identität in Bezug auf das Fragilitäts-Konzept näher untersucht und erläutert. Welche Verbindungen werden im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit zwischen den Akteuren deutlich und inwiefern haben ihre Beziehungen zueinander Einfluss auf ihre Identitäten? Durch das Aufzeigen der Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland, welches wie oben anhand von verschiedenen Entwicklungsphasen dargestellt wird, können die Handlungen und Verbindungen der Akteure gut nachvollzogen werden. Des weiteren erlaubt diese Vorgehensweise einen Vergleich zwischen dem internationalen und dem deutschen Kontext. Hierbei lassen sich deutliche Parallelen in Bezug auf die Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts erkennen. Ein wesentlicher Unterschied kommt durch diesen Analysevorgang jedoch auch ans Licht: Auf deutscher Ebene können im Gegensatz zum internationalen Rahmen nur drei konzeptionelle Entwicklungsphasen ermittelt werden.

6.2 Darstellung der deutschen Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts

6.2.1 Erste Phase - Fragilität als Konfliktpotenzial

Den Anfang der Fragilitäts-Debatte, im deutschen Kontext, markiert das im Jahr 2000 von der Bundesregierung verabschiedete **Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“**. (Vgl. Bundesregierung 2004: 1) In diesem Gesamtkonzept wurde nicht direkt auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit eingegangen, es wurden allerdings die Grundsätze zur Krisenprävention festgelegt, wodurch das Dokument als wichtig für den Umgang mit fragilen Staaten erachtet werden kann. Auf diesem Papier aufbauend, veröffentlichte die Bundesre-

gierung vier Jahre später den **Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“**. Dieser Aktionsplan kann als Weiterentwicklung des Gesamtkonzepts verstanden werden, da er „die methodischen Ansätze der Krisenprävention und die Handlungsfelder, die sich an den vielfältigen Ursachen gewaltsamer Konflikte orientieren [operationalisiert und konkretisiert].“ (Ebd.) Friedenspolitik und Krisenprävention werden in diesem Dokument zum ersten Mal als Querschnittsaufgabe verstanden, weshalb ein Schwerpunkt auf ein ressortübergreifendes und kohärentes Regierungshandeln im Rahmen von krisenpräventivem Handeln gelegt wurde. (Vgl. ebd.) Die Methoden der Ursachenforschung und Krisenfrühwarnung sowie der Einsatz von zivilen Mitteln und Akteuren wurde in dem Papier hervorgehoben. (Vgl. ebd.) Der Aktionsplan bildet bis heute zusammen mit dem Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr den „Bezugsrahmen für die primär auf Krisenprävention ausgerichtete Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten.“ (BMZ 2012b: 3)

Der Aktionsplan nimmt eine bedeutende Rolle in dem deutschen Netzwerk der fragilen Staatlichkeit ein. Das angegebene Zitat des BMZ verdeutlicht diesen Stellenwert des Konzepts, da es als Bezugsrahmen genannt wird. Aus diesem Zitat lässt sich erkennen, dass das Phänomen der fragilen Staatlichkeit in diesem Konzept unter sicherheitspolitischen Vorzeichen verstanden wird. Hintergrund dieses Verständnisses waren auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA. Die erste Phase des deutschen Fragilitäts-Konzepts kann demnach mit der dritten Forschungsströmung - der stabilitätsorientierten - auf internationaler Ebene verglichen werden. In diesen Phasen wurden Staaten mit einer nicht ausreichenden Infrastruktur als globale Bedrohung identifiziert und wurden dadurch zu einem Thema vieler nationaler Sicherheitsstrategien. Schnell stellte sich heraus, dass es nicht ausreichend war, diese Staaten nur unter sicherheitspolitischen Aspekten zu analysieren und zu behandeln. Im Aktionsplan wird die Krisenprävention als eine angemessene Form gesehen, um mit fragilen Staaten und Situationen verantwortungsbewusst umzugehen. Durch diesen Zusammenhang wird Kohärenz in Bezug auf den Umgang mit dem Phänomen fragiler Staatlichkeit in den Fokus der konzeptionellen Entwicklung gerückt.

Krisenprävention erfordert ein kohärentes und koordiniertes Handeln aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Nur durch die Verzahnung der verschiedenen Politikbereiche können Maßnahmen, die auf die Beseitigung der Ursachen nationaler und regionaler Konflikte gerichtet sind, Effizienz und Nachhaltigkeit gewinnen. (Bundesregierung 2004: 1)

Eine wesentliche Auswirkung der Forderung nach Kohärenz kann im deutschen Kontext in der Gründung des Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“ gesehen werden. Dem Ressortkreis, der im Zusammenhang mit dem Aktionsplan 2004 eingerichtet wurde, da er dazu beitragen sollte diesen zu implementieren und zu überwachen, kommt in diesem Bereich vor allem eine politikberatende Rolle zu. (Vgl. AA 2012) Der Ressortkreis kann aufgrund seiner Struktur als ein wichtiger Schritt zur kohärenten Arbeitsweise innerhalb der Bundesregierung: Er setzt sich aus den Verantwortlichen für zivile Krisenprävention der für dieses Politikfeld relevanten Ministerien zusammen. Im Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention wird dem Ressortkreis die Aufgaben zugeschrieben einen stetigen Austausch zwischen den Ressorts zu ermöglichen und zu fördern, um somit einen „gleichen Informationsstand aller Ressorts zu Fragen der Krisenprävention [sicher zu stellen].“ (Bundesregierung 2004: 62)

Um ein besseres Verständnis von dem Ressortkreis und seiner Arbeit zu bekommen, sind in der nachfolgenden Abbildung die Zusammensetzung sowie die Aufgaben des Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“ in Bezug auf den Aktionsplan aus dem Jahr 2004 in einer Übersicht zusammengefasst.

Übersicht

1. Zusammensetzung des Ressortkreises für zivile Krisenprävention:

- Der Ressortkreis besteht aus den Beauftragten bzw. Ansprechpartnern für zivile Krisenprävention der einzelnen Bundesministerien
- Den Vorsitz hat der Beauftragte für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes inne

2. Aufgaben des Ressortkreises im Zusammenhang mit der Implementierung und Überwachung des Aktionsplans:

- Ansprechpartner für Parlamentarier, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und interessierte Öffentlichkeit, soweit nicht Ressortkompetenz allein gefragt ist
- Beförderung der Entwicklung von Länder- bzw. Regionalstrategien durch die Koordinierung von Länder- bzw. Regionalgesprächskreisen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachreferaten
- Herbeiführung einer ressortübergreifenden Verständigung über krisenpräventive Verfahren und Indikatoren, v.a. PCIA und "do no harm"
- Beratung und Unterstützung der Ressorts bei der Entwicklung von Konzepten für Krisenprävention, die auf das jeweilige Ressort zugeschnitten sind
- Monitoring des Aktionsplans
- Gewährleistung eines gleichmäßigen Informationsstandes aller Ministerien zur zivilen Krisenprävention
- Schnittstelle zur Überführung von *Early Warning* (vor allem aus Auslandsvertretungen, Krisenreaktionszentrum, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft) in *Early Action*
- Abstimmung mit bestehenden Gremien innerhalb der Bundesregierung, die sich mit Teilaspekten der zivilen Krisenprävention beschäftigen
- Entwicklung eines Prozess- und Rollenmodells für die im Konfliktfall erforderliche kurzfristige Einbindung der Krisenpräventionskapazitäten der Ressorts
- Zusammenarbeit mit dem Beirat für zivile Krisenprävention
- Erarbeitung eines zweijährlichen Berichts für den Bundestag und ggf. den Bundessicherheitsrat

Abbildung 6: Der Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“ (Bundesregierung 2004: 68)

Der Ressortkreis für zivile Krisenprävention ist ein „Informations- und Koordinierungsgremium“. (AA 2012) Die Experten für zivile Krisenprävention aus den entsprechenden Ministerien nutzen den Rahmen des Ressortkreises, um sich mit der Thematik auseinander zu setzen und die Möglichkeiten in diesem Bereich auszuloten. „[Der Ressortkreis] schafft damit die Voraussetzung für eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Politikbereich.“ (Ebd.) Dieses Gremium fungiert auf der Politikebene als ein Instrument um die politische Kohärenz im Hinblick auf den Umgang mit fragilen Staaten sicherzustellen. Hierbei wirkt der Ressortkreis vor allem beratend. Obwohl der ressortübergreifende Kreis als ein wesentli-

cher Akteur hinsichtlich einer kohärenten Arbeitsweise innerhalb der deutschen Entwicklungspolitik verstanden werden kann, so hat auch er seine Grenzen - er ist stark politisch bestimmt. Die Akteure, durch dessen Handlungen und Verbindungen der Ressortkreis seine Identität zugeschrieben bekommt, kommen selbst aus der Politik und richten sich auch nach dieser aus.

Als Unterstützung und demnach als Erweiterung des Ressortkreises, wurde im Mai 2005 der Beirat „Zivile Krisenprävention“ etabliert. In diesem Gremium finden sich VertreterInnen aus der Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft, aus der Sicherheitspolitik oder Entwicklungspolitik und teilweise sind es auch Einzelpersonen, die über ein umfangreiches Wissen zum Thema Krisenprävention verfügen. (Vgl. ebd.) Die Bundesregierung verfolgte mit der Einrichtung des Beirats die Absicht den Ressortkreis bei der Implementierung des Aktionsplans zu unterstützen, womit der Rat als eine weitere Verbindung zwischen dem Gesamtkonzept, dem Aktionsplan aus dem Jahr 2004 und dem Ressortkreis wahrgenommen werden kann. Natürlich ist das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit in dieser Phase breiter gefasst als nur diese genannten Gremien und Konzepte. Wie schon erwähnt wird die politische Ebene durch den Ressortkreis, aber auch durch den Beirat, da auch dieser durch die Bundesregierung implementiert wurde, in das Netzwerk eingebunden. Durch letztes Gremium findet die Zivilgesellschaft als Akteur Eingang in das Netzwerk. Hier kann wieder eine Parallele zu der dritten Entwicklungsphase im internationalen Kontext des Fragilitäts-Konzepts gezogen werden. Auf dieser Ebene wurde die Zivilgesellschaft als Akteur in dem Netzwerk immer deutlicher, da das Phänomen der fragilen Staatlichkeit als Bedrohung angesehen wurde, die Auswirkungen auf die globale Bevölkerung haben kann. Eine Erweiterung des Netzwerkes kann auch durch das Gesamtkonzept und den Aktionsplan selbst festgestellt werden, da diese Konzepte leitend für die entwicklungspolitische Praxis sind.

Zusammenfassend für diese Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland kann festgehalten werden, dass, obwohl die Ausrichtung der Strategien gegenüber fragilen Staaten einen vornehmlich sicherheitspolitischen Charakter ausweisen, die Vielfalt der Akteure in dem Netzwerk deutlich zugenommen hat und sich dieses dadurch ausgeweitete. Erwähnt werden muss, dass das Gesamtkonzept und der Aktionsplan den Fokus auf innerstaatliche Konflikte

te und zivile Krisenprävention gelegt haben. Fragile Staatlichkeit wird in diesen Dokumenten nicht ausdrücklich angesprochen. Diese wird jedoch als Ursache für die Entstehung der Konflikte in einem Land impliziert. Wie auch im Kontext der internationalen Fragilitäts-Debatte konzentrieren sich die Akteure in dieser Phase vorwiegend auf die Auswirkungen von fragiler Staatlichkeit und weniger auf die Ursachen. Im Zentrum steht das Bedrohungspotenzial von fragilen Staaten. Die staatliche Fragilität wird in diesem Zusammenhang als Ursache verstanden, weswegen die Ursachenforschung an diesem Punkt ein Ende findet.

In Bezug auf die Akteurskonstellation in dieser Phase lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Der Ressortkreis, wie auch der Beirat, können als „Produkte“ des Aktionsplans betrachtet werden. Diese Annahme zeigt, dass das Konzept aus dem Jahr 2004 als Akteur zu verstehen ist. Die Bundesregierung hat mit Zutun anderer Akteure - auch internationaler Akteure - das Strategiepapier hervorgebracht, Die in diesem Papier enthaltenen Handlungsanweisungen lassen das Dokument selbst zu einem Akteur werden, der wiederum Beziehungen zu anderen Akteuren in dem Netzwerk aufbaut und diese dadurch in ihrer Rolle beeinflusst. Durch den Akteur des Ressortkreises werden die entsprechenden Ministerien durch ihre VertreterInnen in das Netzwerk eingegliedert. Ebenso verhält es sich in Bezug auf den Beirat. Hier werden VertreterInnen aus der Zivilgesellschaft zu Akteuren im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit. Im Hinblick auf die beiden Gremien muss angegeben werden, dass deren Schwerpunkt auf der zivilen Krisenprävention als „Lösungsmöglichkeit“ für innerstaatliche Konflikte liegt. Da diese Aspekte jedoch auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit hindeuten bzw. im Zusammenhang dieser zu verstehen sind, kann man von dem „Netzwerk der fragilen Staatlichkeit“ ausgehen.

Durch die Gründung der beiden Gremien wurde auf die Notwendigkeit einer kohärenten und kooperierenden Handlungsweise hinsichtlich des Umgangs mit innerstaatlichen Konflikten und den dahinter stehenden fragilen Situationen versucht einzugehen. Diese Vorgehensweise lässt auf die Absicht der involvierten Akteure schließen das Netzwerk stabilisieren zu wollen. Ob diese Maßnahmen tatsächlich zu einer Steigerung der Kohärenz in Bezug auf den Umgang mit diesen Themen geführt haben ist fraglich. Auf Seiten des Beirats ist man aufgrund der Einflussmacht dieses eher enttäuscht. Als aussagekräftiges Fallbeispiel kann die Veröffentlichung der res-

sortübergreifenden Leitlinien aus dem Jahr 2012 herangezogen werden. Nach Auskunft eines Mitgliedes des Beirats wurde dieses Strategiepapier nach seiner Entwicklung dem Beirat zur Stellungnahme und Überprüfung vorgelegt. Einige kritische Anmerkungen wurden zum Inhalt des Papiers angefertigt und es wurde beschlossen einen Arbeitskreis im Rahmen des Beirats einzurichten, der in „strukturierte[r] Form das Papier bewertet und Vorschläge erarbeitet, was daran vielleicht geändert werden soll.“ (Vertreter des Beirats¹³) Diese Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge des Beirats fanden jedoch nie Eingang in das Konzept, da die Vertreter der drei verantwortlichen Ministerien (Westerwelle, Maizère und Niebel) das Dokument schon veröffentlichten, bevor der Beirat Änderungen an- und einbringen konnte. (Vgl. Vertreter des Beirats)

Dieses Beispiel kann im Sinne der Akteur-Netzwerk-Theorie mit der Frage nach der Identität von Akteuren erläutert werden. Wie schon in dem theoretischen Kapitel erklärt, wird die Rolle eines Akteurs und somit seine Identität durch andere Akteure in dem Netzwerk maßgeblich bestimmt. Die Verbindungen der Akteure und die damit einhergehenden Verhaltenszuschreibungen und -erwartungen können als identitätsstiftend bezeichnet werden. In Bezug auf den Beirat kann hier eine Divergenz festgestellt werden. Zum einen können die Mitglieder des Beirats als charakterisierend für diesen betrachtet werden. Sie sind dabei alle Akteure im Netzwerk des Beirats. Durch die Verhaltenszuschreibungen von anderen Akteuren - hier vor allem der Bundesregierung - tritt der Beirat als Akteur in das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit ein. Hier werden ihm wiederum Verhaltensweisen zugeschrieben, die, wie an dem Fallbeispiel zu erkennen ist, nicht unbedingt mit den eigenen Erwartungen des Beirats übereinstimmen und mit der ursprünglichen Handlungsanweisung durch die Bundesregierung nicht konform sind. Aufgrund dieser Differenzen ist die Rolle des Beirats im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit nicht eindeutig und die Kohärenz und folglich die Stabilität des Netzwerkes werden negativ beeinflusst. Hinsichtlich der Struktur des Netzwerkes kann zu dieser Entwicklungsphase beobachtet werden, dass die Bundesregierung, die auf entwicklungspolitischer Ebene durch das BMZ vertreten wird, einen wichtigen Knotenpunkt in dem Netzwerk darstellt. Durch die Handlungsanwei-

¹³ Interview geführt am 01.10.2012; Interviewpartner möchte anonym bleiben.

sungen, die in den von ihr verabschiedeten Konzepten enthalten sind, werden die Rollen der anderen Akteure maßgeblich beeinflusst. Der Fokus auf sicherheitspolitische Aspekte im Umgang mit staatlicher Fragilität, der sich durch die Verhaltenserwartung der „zivilen Krisenprävention“ verdeutlicht, führt zu einer solchen Ausrichtung anderer Akteure in dem Netzwerk. Die GIZ, als staatliche Durchführungsorganisation, ist dazu verpflichtet den in den Konzepten gestellten Forderungen auf praktischer Ebene Folge zu leisten und konzentriert sich demnach in ihrer Arbeit auf krisenpräventive Projekte und Programme. Die GIZ ist stark durch das BMZ als Akteur beeinflusst. Die Verbindung der beiden staatlichen Institutionen ist klar strukturiert und beide Akteure beziehen sich in ihrer Rolle stark auf den anderen. Das BMZ ist auf die GIZ angewiesen um seine entwicklungspolitische Programmatik in die Tat umzusetzen. Durch die Projekte und Programme der GIZ werden die Ideen des BMZ auf die praktische Ebene gebracht, wodurch sich der Charakter dieser, da sie nun Auswirkungen auf unterschiedliche Entitäten (Zivilgesellschaft, politische Konzepte, Forschungsthemen etc.) haben, verändert und Netzwerk wird erweitert. Auch die Forschung, dessen Beziehung zum BMZ vornehmlich durch Auftragsforschung gekennzeichnet ist, fokussiert ihre Analysen und Untersuchungen immer stärker auf zivile Krisenprävention und die damit im Zusammenhang stehenden innerstaatlichen Konflikte und fragile Situationen. Die Verbindung durch Auftragsforschung kann zur Annahme einer Veränderung der Wissenschaft führen. Kritiker bezweifeln die Objektivität der Wissenschaft in Form der Auftragsforschung. In dem folgenden Exkurs wird die Beziehung zwischen der Wissenschaft und der *Policy*-Ebene bzw. der Politik genauer dargestellt und auf die möglichen Vor- und Nachteile dieser Verbindung eingegangen.

Exkurs: Wissenschaft und/ vs. Policy

Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und *Policy* ist ein bis heute noch relativ unklares und immer wieder umstrittenes.

Beide Bereiche stehen in einem engen Wechselverhältnis zueinander, das nicht frei von Herrschaftsansprüchen und Machtinteressen ist.

Wissenschaft und *Policy* werden oft als Gegensatzpaare verstanden, oder zumindest wird zwischen ihnen eine große Lücke impliziert. Auf stichhaltigen Beweisen beruht diese Einschätzung jedoch nicht immer, sondern wird meist von vornherein angenommen, was gravierende Auswirkungen auf die politische, sowie auf die wissenschaftliche Haltung und Handlungen haben kann. In Bezug auf die Lücke zwischen den Bereichen, schieben sich die Wissenschaft und die *Policy* gegenseitig den „Schwarzen Peter“ zu. Auf Seite der *Policy*-Ebene werden immer wieder Stimmen laut, die der Wissenschaft eine gewisse Realitätsferne zuschreiben, welche die Distanz zwischen den beiden Disziplinen vergrößern würde. Seitens der Wissenschaft wiederum wird kritisiert, dass die VertreterInnen der *Policy*-Ebene der Forschung, bzw. den Forschungsergebnissen zu wenig Beachtung entgegen bringen, wodurch ihre politischen Ansätze und Überzeugungen nicht selten zu ungenau und simpel seien. (Vgl. Paris 2011: 59) Trotz dieser gegenseitigen Kritikpunkte, können Wissenschaft und *Policy* nicht getrennt voneinander betrachtet werden - sie beeinflussen einander, ohne sich dessen immer bewusst zu sein. Roland Paris, der Gründer und Direktor des *Centre for International Policy Studies* der Universität Ottawa und Professor an der *Graduate School of Public and International Affairs*, verweist in seinem Artikel aus dem Jahr 2011 auf einen wesentlichen Punkt im Hinblick auf dieses unbewusste Verhältnis (Vgl. University of Ottawa o.J.): Politik sei menschlich. Sie werde durch die Interessen und Meinungen sich engagierender Menschen in Form einen Diskurses geführt und geformt. (Vgl. Paris 2011: 60) Die Menschen, die im politischen Entscheidungsprozess partizipieren, hätten eigene Vorstellungen und Einstellungen, die nun in den politischen Diskurs mit einfließen würden. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Prozesse hätten demnach die Denkweise und Überzeugungen der Politiker schon im Vorfeld geprägt und täten es auch jetzt noch, ohne dass sie diese unbedingt mit der *Policy*-Ebene und Politik verbinden. Aber auch die direkte Einflussnahme der Wissenschaft lässt sich auf der *Policy*-Ebene wiederfinden. Auftragsforschung ist in diesem Kontext eine durchaus geläufige Form des Wissenschaft-Politik-Transfers:

Unter Auftragsforschung [...] ist im Allgemeinen das wissenschaftliche Forschen im Auftrag eines (oft privatwirtschaftlichen, aber auch öffentlichen) Mittelgebers in Form eines Forschungsauftrags oder einer Forschungsk Kooperation zu verstehen. Das Ziel des Forschungsauftrags wird hierbei vom Auftrags-/ Mittelgeber vorgegeben und die Forschungsergebnisse sowie auch die Publikations-, Schutz-, Urheber-, Nutzungs-, und Verwertungsrechte sind ausschließlich oder zumindest zum Teil dem Auftraggeber vorbehalten. (Justus- Liebig- Universität Gießen 2012)

Auftragsforschungen finden größtenteils im Rahmen der Konzeptfindung statt. PolitikerInnen oder VertreterInnen der *Policy*-Ebene beauftragen dabei wissenschaftliche Institutionen oder Positionen - das können Forschungsinstitute, eine politische Stiftung oder einzelne WissenschaftlerInnen sein - zu dem jeweiligen Sachverhalt wissenschaftliche Untersuchungen anzustellen und Forschungsergebnisse zu liefern. Die wissenschaftlichen Ergebnisse und Analysen dienen dabei der Kontrolle, der Mitgestaltung, Verdeutlichung und Legitimierung der politischen Thesen. Bei diesem Verhältnis kann man von einer Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik sprechen. Diese wird jedoch ausschließlich von der politischen Seite aus initiiert, weshalb Auftragsforschung oft in Kritik steht. Hinterfragt wird, ob die Forschung in dieser Form den objektiven Ansprüchen der Wissenschaft noch gerecht werde. Die Frage ob und inwiefern diese Kritik gerechtfertigt und wahr ist, soll hier nicht thematisiert werden.

Wissenschaft findet auch auf indirektem Wege Eingang in die Politik - in diesem Kontext in die Entwicklungspolitik. Dieser Einfluss der Wissenschaft ist häufig unbewusst, aber durchaus stark. Die PolitikerInnen stehen dabei selbst im Mittelpunkt. Jeder Mensch ist wissenschaftlich geprägt und verfügt damit über einen eigenen Wissenschaftshintergrund. Dieser Hintergrund wird zum größten Teil durch die soziale Herkunft des- oder derjenigen bestimmt. Es spielt eine große Rolle, in welchem sozialen Umfeld sich die jeweilige Person bewegt und welche sozialen Interaktionen sie pflegt. Durch diesen Background bilden die Person eigene Annahmen und Überzeugungen, die ihr nicht immer bewusst sind. Der entwicklungspolitische Diskurs in der Bundesrepublik wird aufgrund der involvierten Personen und ihren Einstellungen von vornherein geprägt. Dieser Tatsache sollten sich die Akteure unbedingt bewusst werden, da sie, vor allem im Kontext der Entwicklungspolitik, meist andere soziale Umstände diskutieren und bearbeiten und sich demnach mit anderen Annahmen und wissenschaftlichen Überzeugungen auseinandersetzen müssen.

Wie aus diesem Exkurs ersichtlich geworden ist, darf der Einfluss der Akteure in einem Netzwerk demnach nie unreflektiert betrachtet werden - er findet immer in einem wechselseitigen Verhältnis statt. Das BMZ, bzw. die Bundesregierung wird von der Forschung, der Politik oder der Praxis und der politischen Realität in ihrem Verhalten und in ihrer Identität beeinflusst und gestaltet. Ebenso muss das deutsche Netzwerk der fragilen Staatlichkeit auch immer im internationalen Kontext betrachtet werden. Hier stellt das deutsche Netzwerk der fragilen Staatlichkeit ein Akteur in dem internationalen Netzwerk „fragiler Staatlichkeit“ dar. Diese Verbindung ergibt sich durch die Tatsache, dass Deutschland zu den Gründungsmitgliedern der OECD zählt - das Netzwerk der OECD hat sich demnach auch durch Deutschland als Akteur gebildet. Des weiteren ist Deutschland Mitglied des Entwicklungsausschusses der OCED, dem DAC. Insbesondere die Mitgliedschaft des BMZ im INCAF demonstriert die Eingebundenheit des deutschen Netzwerkes in den internationalen Kontext im Bereich der fragilen Staatlichkeit. Bereits in dieser ersten deutschen Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts lässt sich folglich ein sehr komplexes und großes Netzwerk der fragilen Staatlichkeit ausmachen. Durch die Analyse dieser Struktur mit Hilfe der ANT wird bewusst, dass es die Verbindungen und Beziehungen zwischen den Akteuren sind, die den Charakter des Netzwerkes und die Akteure selbst bestimmen. Gleichzeitig muss verstanden werden, dass weder die Verbindungen, noch die Rollen der Akteure und demnach auch nicht das Netzwerk starr sind. Alles muss als Prozess gesehen werden.

Obwohl die Verbindungen der involvierten Akteure in dem Netzwerk der fragilen Staatlichkeit schon relativ gefestigt sind, so lässt sich in dieser Phase dennoch ein wesentlicher Aspekt erkennen, der als verbesserungswürdig hinsichtlich der Stabilität des Netzwerkes angesehen werden kann. In den beiden genannten Konzepten werden Staaten mit einer nicht ausreichenden Infrastruktur als ein globales Gefahrenpotenzial bewertet. Es ist jedoch nicht ausdrücklich die Rede von „fragilen Staaten“ oder „fragiler Staatlichkeit“. In den Dokumenten wird sich vielmehr auf innerstaatliche Konflikte und zivile Krisenprävention beschränkt, wobei die dahinter stehenden Ursachen aus fragilen Situationen heraus erklärt werden können. Aus diesen Erläuterun-

gen folgt, dass es in dieser Konzeptphase keine Definition von fragiler Staatlichkeit gab. Die Terminologie wurde umgangen und nicht direkt angewandt. Trotz dieses Defizits innerhalb der konzeptionellen Positionierung der Akteure, gaben diese doch explizite Handlungsanweisungen vor. Allein der Titel des für diese Phase charakteristischen Konzepts macht auf den hohen Stellenwert der Praxisausrichtung dieser Phase aufmerksam: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Die Praxis verfolgt zudem eine klare stabilitätsorientierte Gestaltung, wie sich an dem ersten Satz des Aktionsplans erkennen lässt: „Frieden und Stabilität sind Voraussetzungen für Entwicklung und Wohlstand“. (Bundesregierung 2004: 1)

Die Ursachen für staatliche Fragilität werden allerdings im entwicklungspolitischen Kontext der Bundesrepublik in dieser Phase nicht weiter verfolgt. Ein weiteres Beispiel, dass die enge Verbindung zur internationalen Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts aufzeigt, ist das der Zivilgesellschaft. Wie schon erwähnt, wurde die Zivilgesellschaft in dieser Phase Teil des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit. Im deutschen Kontext wurde die Zivilgesellschaft in dieses durch den Beirat etabliert. Ebenso wie im internationalen Kontext waren die Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft jedoch beschränkt. Der Akteur „Zivilgesellschaft“ wurde demnach ins Netzwerk der fragilen Staatlichkeit aufgenommen, ihre Rolle war aber noch nicht klar definiert.

6.2.2 Die Transitionsphase

Wie der Titel des Kapitels schon ausdrückt, kann man dieser Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts als den Übergang zwischen der ersten und der zweiten Phase interpretieren. Die Konzepte, welche in Folge erläutert und analysiert werden, lassen ihren Ursprung aus der ersten Phase erkennen, zeigen zusätzlich aber deutliche Anzeichen, die sich auch in der zweiten Phase wiederfinden lassen. Des weiteren kann man in dieser Übergangsphase eine Stabilisierung des Netzwerkes feststellen, die darauf hindeutet, dass das Fragilitäts-Konzepts „fit“ für etwas Neues gemacht werden soll.

Hinsichtlich der Stabilität des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit ist in dieser konzeptionellen Entwicklungsphase das **Übersektorale Konzept zur Krisenprävention Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (ÜSK)**, das im Frühjahr 2005 vom BMZ verabschiedet wurde, von großer Bedeutung. Das Konzept kann als Weiterentwicklung des Aktionsplans 2004 verstanden werden, da es „die im Aktionsplan niedergelegten Prinzipien konkretisiert.“ (BMZ 2010d) Das ÜSK weist, indem es konkrete Handlungs- und Planungsvorgaben für die staatliche deutsche Entwicklungszusammenarbeit bezogen auf die Themen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung vorstellt, deutliche Anzeichen eines Strategiepapiers auf. (Vgl. BMZ 2005: 4) Der Grund weshalb das Konzept als zentral für die Fragilitäts-Debatte in Deutschland und damit für das deutsche Netzwerk der fragilen Staatlichkeit angesehen werden kann, ist die explizite Verwendung des Ausdrucks „fragile Staaten“.

In vielen Kooperationsländern hat der Staat erhebliche Schwierigkeiten, seine Aufgaben zu erfüllen. Sie werden auch als **fragile Staaten** bezeichnet. Fehlende Handlungs- und Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen führen oft zu Gewaltkonflikten und haben eine destabilisierende Wirkung auf Nachbarstaaten. Das Konzept ist deshalb auch für die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten relevant. (BMZ 2005: 4)

Mit dieser Terminologie verstärkt das deutsche Netzwerk seine Verbindung zum internationalen Netzwerk der fragilen Staatlichkeit, da sich ein Trend in der Veränderung der Begrifflichkeit nachvollziehen lässt. Seit den Jahren 2004/2005 wurden die Begriffe „Staatsversagen“ oder „Staatsschwäche in der internationalen Debatte zunehmend durch den der „Fragilität“ abgelöst. (Vgl. Pospisil/Werther-Pietsch 2009: 41) In diesem Kontext kann für die geänderte Begrifflichkeit der übergeordnete Wille nach einer Verbesserung der Stabilität des globalen Netzwerkes der fragilen Staatlichkeit stehen. Werther-Pietsch und Pospisil gehen in ihrem Artikel aus dem Jahr 2009 von drei Faktoren aus, die als Ursache dieser neuen Terminologie gelten können:

1. Einen Staat als schwach oder versagend zu betiteln beinhaltet ein hohes „Risiko von Verstimmung auf diplomatischer Ebene“. (Ebd.) Es birgt demnach allein die Wortwahl die Gefahr die „ohnehin prekäre Situation weiter zu destabilisieren“. (Ebd.)

2. Auch wurden praktische Probleme bei der Implementierung und Umsetzung von State-Building-Prozessen festgestellt, die das entwicklungspolitische Konzept in Frage stellen lassen. Eine neue Begrifflichkeit könne als Anstoß für eine neue konzeptionelle Ausrichtung im Hinblick auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit dienen. (Vgl. ebd.)
3. Der Komplexität der innerstaatlichen Konflikte wird durch den Begriff „fragil“ Rechnung getragen. Die konfliktbetroffenen Staaten unterscheiden sich in einem hohen Maß voneinander (staatliche Struktur, Geschichte, geografische Lage etc.). Es würde daher zu kurz greifen sie alle als gescheitert zu bezeichnen. (Vgl. ebd.)

Durch diese Faktoren wird die Rolle der Partnerländer als Akteur im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit neu definiert und gleichzeitig auch die Harmonie zwischen den Akteuren innerhalb des Netzwerkes gefördert. Im Sinne der Akteur-Netzwerk-Theorie wird demnach das Enrolment der Akteure verstärkt. Auch auf Seiten der Geber führte die Veränderung der Begrifflichkeit zu mehr Harmonie bzw. mehr Kohärenz. „Fragilität“ steht auf der einen Seite für eine begriffliche Erweiterung, da es die Vielschichtigkeit der Situationen besser wiedergibt und berücksichtigt. Auf der anderen Seite wurde dadurch eine begriffliche Eingrenzung geschaffen. Durch die Konzentration auf „fragil“ wurden die Adjektive, die zuvor mit den Situationen und Staaten in Zusammenhang gebracht wurden (schwach, versagend, gescheitert etc.) obsolet. Durch die Anwendung des Wortes „fragil“ wurde eine begriffliche Einheit geschaffen, die allerdings durch die Weite dieses Terminus nicht als inhaltliche, sondern nur als formelle Begrenzung wahrgenommen werden kann. Die Akteure auf der Geberseite konnten ihre Strategien und Handlungen durch das einheitliche Vokabular jedoch besser koordinieren und kohärent ausrichten.

Allerdings muss hier wieder das Facettenreichtum des Ausdrucks „fragil“ mit bedacht werden. Es besteht demnach eine wahrscheinliche Gefahr, dass es nur zu einer formal gesteigerten Kohärenz durch die neue Terminologie in Bezug auf den Umgang mit fragiler Staatlichkeit auf internationaler Ebene kommen werde, jedoch nicht inhaltlich. Der Termini „fragil“ und „Fragilität“ lassen eine hohe Auslegungsfreiheit zu. So ist es oft nicht klar, ob Akteure im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit wirklich denselben Gedanken und die gleiche Einordnung bezüglich eines Staates aufweisen

bzw. vornehmen, wenn sie ihn als fragil definieren. An dieser Stelle wird deutlich, dass die Stärke des Ausdrucks „fragil“ zugleich als Schwäche dessen verstanden werden kann, weshalb die tatsächliche Verstärkung der Kohärenz und demnach die Verbesserung der Stabilität des Netzwerks an diesem Punkt noch nicht behauptet werden kann.

Das übersektorale Konzept des BMZ kann nicht nur in Bezug auf die Änderung der Begrifflichkeit auf die Stabilisierung des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit angesprochen werden. Die Forderung eines kohärenten Umgangs mit fragilen Staaten und Situationen stellt einen zentralen Punkt im des Konzept dar. Hierzu heißt es im Dokument:

Kohärenz und Konsistenz im nationalen und internationalen Rahmen sind Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit. Bei Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung sind sie aufgrund der in der Regel sehr fragilen und politisch sensiblen Prozesse besonders wichtig. (BMZ 2005: 22)

An dieser Stelle lässt sich die Transition der Phasen in diesem Dokument sehr gut erkennen. Es wird auf den hohen Stellenwert der kohärenten Arbeitsweise zwischen den unterschiedlichen Akteuren hinsichtlich fragiler Staatlichkeit hingewiesen. Das Konfliktpotenzial, das von dieser Situation ausgeht steht allerdings im Vordergrund der Überlegungen. Als Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden in diesem Strategiepapier „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung“ genannt. (Ebd.: 9) Obwohl an der „alten“ Denkweise festgehalten wird, erkennt man zunehmend, dass das Netzwerk an Stabilität gewinnen muss, um einen entsprechenden Umgang mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit gewähren zu können. Die Nennung der unterschiedlichen Akteure, die an der Entwicklung des Konzeptes beteiligt waren, kann als weiteres Indiz für die zunehmend kohärente Ausrichtung des deutschen Netzwerkes der fragilen Staatlichkeit verstanden werden: „Das übersektorale Konzept wurde in enger Kooperation mit den staatlichen Durchführungsorganisationen und dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) erarbeitet.“ (BMZ 2010d) Aufgrund der gefestigten Verbindung des BMZ mit der Forschung und der Durchführungsorganisation lässt sich die Vermutung anstellen, dass diese Akteure in der Entstehung der vorangegangenen entwicklungspolitischen Stra-

tegiepapieren involviert waren, diese aber nicht explizit aufgeführt wurden. Die Darstellung der kohärenten Arbeitsweise im deutschen Netzwerk wird hier hervorgehoben. Der Fokus auf Kohärenz, der in dem übersektoralen Konzept feststellbar ist, kann also als Aufbruch in eine neue konzeptionelle Entwicklungsphase verstanden werden.

Ein weiterer Aspekt, der als Anzeichen für diesen Übergang in eine neue Phase gesehen werden kann, ist die Anführung von konkreten Planungs- und Handlungsvorgaben. Im ÜSK werden dazu die Rollen und Verhaltensweisen der einzelnen Akteure genau festgelegt und somit der Charakter des Netzwerkes definiert. (Vgl. BMZ 2005: 14ff.) Die Überprüfung und Kontrolle der entwicklungspolitischen Projekte und Programme in diesem Bereich, so wie die Forderung nach einer umfangreichen Voranalyse der Konfliktsituationen können als Zeichen für den Eintritt in eine neue Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts gesehen werden. (Vgl. ebd.: 10) Betrachtet man dazu den internationalen Kontext, so können diese Punkte als Eigenschaften der techisierungsorientierten Forschungsströmung angesehen werden, die als vierte Entwicklungsphase die Weiterentwicklung der konfliktorientierten Strömung repräsentiert. Die Anführung von „Indikatoren zur Krisenfrühwarnung“ stimmt mit dieser vierten Forschungsströmung im internationalen Kontext überein, setzt den Schwerpunkt dennoch auf das Konfliktpotenzial, welches wieder mit der dritten Phase, der konfliktorientierten Strömung, kompatibel ist. (Ebd.: 18)

Ebenso kann das BMZ-Konzept **Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung** als Übergangspapier verstanden werden. Das Konzept wurde im Jahr 2007 veröffentlicht und bildete den theoretischen Rahmen für die entwicklungspolitische Ausrichtung der Bundesrepublik hinsichtlich fragiler Staaten. Gleichzeitig diente dieses Dokument auch als Leitfaden der deutschen Entwicklungsakteure für die Gestaltung der Zusammenarbeit mit Partnerländern und für ihr Verhalten innerhalb diverser multilateraler Organisationen und Institutionen. (BMZ 2007: 4) Insgesamt stellt sich das Konzept stark in den internationalen Rahmen bezüglich der Debatte um fragile Staatlichkeit. Deutlich wird, dass das Strategiepapier zur „Entwicklungsorientierten Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ nicht isoliert zu betrachten sei, sondern

durch den internationalen konzeptionellen Hintergrund geprägt ist. An dieser Stelle ist vor allem die Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 zu nennen. Diese Erklärung gibt Prinzipien vor, die bis heute die internationale Entwicklungspolitik wesentlich beeinflussen und bestimmen. Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sowie die Achtung der internationalen Menschenrechte und Grundfreiheiten stehen hierbei im Vordergrund der Millenniumserklärung. (Ebd.: 11)

Auf europäischer Ebene ist das 2005 unterzeichnete und 2006 veröffentlichte Dokument „The European Consensus on Development“ von großer Bedeutung für das Verständnis von fragiler Staatlichkeit im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik und somit für das entsprechende deutsche Konzept. (Vgl. ebd.) Diese Anlehnung an die internationale Konzeption, die auch in Bezug auf den Umgang mit fragiler Staatlichkeit von Bedeutung ist, zeigt die Verbundenheit des deutschen Netzwerks mit dem internationalen und dem europäischen Netzwerk auf. Die Komplexität und Breite des Fragilitäts - Netzwerkes wird durch diese Aufstellung und Eingliederung verdeutlicht.

Zur Einordnung des Konzepts im deutschen Kontext ist zu sagen, dass dieses, ebenso wie das ÜSK, als Weiterentwicklung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ zu verstehen ist. Folglich lassen sich in diesem Dokument nicht ausschließlich neue Ansätze finden, sondern eine bekannte Grundlage, die nun speziell auf fragile Staaten ausgerichtet ist. Zu dieser Grundlage, auf die sich das Transformations-Konzept bezieht, zählt die Pariser Erklärung von 2005:

Um im Sinne der Pariser Erklärung Entwicklungszusammenarbeit so wirksam wie möglich zu gestalten, sind Handlungsstrategien an die besonderen Verhältnisse in diesen Ländern anzupassen. (Ebd.: 16)

„Im Sinne der Pariser Erklärung“ bedeutet hier vor allem, die gegenseitigen Verpflichtungen auf Geber- und Partnerseite einzugehen, die Wirksamkeit ihrer Entwicklungszusammenarbeit zu steigern. Kern der „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ sind fünf „Partnerschaftsverpflichtungen“:

Eigenverantwortung („Ownership“)

Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen

Partnerausrichtung („Alignment“)

Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer

Harmonisierung („Harmonisation“)

Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit

Ergebnisorientiertes Management („Managing for Results“)

Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse

Gegenseitige Rechenschaftspflicht („Mutual Accountability“)

Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab

(Pariser Erklärung 2005)

In dem deutschen Strategiepapier aus dem Jahr 2007 zeigt sich eine deutliche Anlehnung an die 2005 verabschiedeten Partnerschaftsverpflichtungen. Insbesondere bei denen im Konzept aufgestellten entwicklungspolitischen Prinzipien bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung ist eine klare Tendenz zur partnerschaftlichen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit nach Paris erkennbar:

Entwicklungspolitische Prinzipien bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung

- Geberstrategien koordinieren und harmonisieren
- Maßnahmen kontextbezogen gestalten
- Maßnahmen konfliktensibel gestalten
- Strategien an nationalen Strukturen in Partnerländern ausrichten (alignment)
- Entwicklungsorientierte Kräfte innerhalb und außerhalb von Regierungen stärken (drivers of change)
- Informelle und traditionelle Strukturen respektieren
- Genderaspekte berücksichtigen
- Gefährdete Kinder und Jugendliche in Handlungsstrategien einbeziehen
- Nicht-Diskriminierung als Voraussetzung inklusiver und stabiler Gesellschaften fördern

(BMZ 2007: 16ff)

Diese bisher angeführten Aspekte und Punkte im Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ lassen viele Schlüsse bezüglich der Einordnung des Dokuments, oder besser: des Akteurs, im Kontext der Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts zu. Auffällig ist, dass in dem Papier von 2007 das BMZ den Fokus stärker als bisher auf die Erstellung von Indikatoren und Prinzipien hinsichtlich des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit legt. Die Form des Konzepts ist eine andere als die des Gesamtkonzepts und des Aktionsplans. Wenn erste Zeichen einer solchen Technisierung der entwicklungspolitischen Umgangsweise im ÜSK aufschienen, so kommt sie im Jahr 2007 sehr offensichtlich zum Vorschein. Das deutsche Netzwerk der fragilen Staatlichkeit ist hierbei stark von den internationalen Entwicklungen beeinflusst. Die internationale Orientierung wird in dem Transformationskonzept unter dem Kapitel „Strategische Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen, regionalen Initiativen und anderen Politikfeldern“ ausführlich behandelt und analysiert, wodurch sich die Bedeutung dieser Kooperation erkennen lässt. (Ebd.: 27)

Der Charakter des Papiers ist sehr stark durch eine strukturierte und organisierte Vorgangsweise hinsichtlich fragiler Staatlichkeit gekennzeichnet und die enge Verbindung zu internationalen Akteuren in diesem Bereich lässt deutliche Parallelen zur technisierungsorientierten Forschungsströmung auf internationaler Ebene erkennen. Außerdem wird eine verstärkte Verbindung zu internationalen Akteuren im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit sichtbar, dessen Intensität durch das Konzept weiter gesteigert werden soll. Folglich lässt sich in diesem Konzept eine erneute Erweiterung und Stabilisierung des Netzwerkes feststellen. An diesem Punkt und auch in der Technisierung des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit, die im Transformations-Konzept vorgenommen wird, zeigt sich eine Steigerung im Vergleich zum übersektoralen Konzept des BMZ.

Die technisch orientierte Strategie kann des weiteren als Anzeichen dafür gesehen werden, dass das BMZ im deutschen Netzwerk der fragilen Staatlichkeit einen immer höheren Stellenwert einnimmt. Es wird zwar im Konzept eine kohärente und koordinierte Ausrichtung der entwicklungspolitischen Akteure auf nationaler und auf internationaler Ebene gefordert und diese wird auch durch die schon erwähnten Vorgaben [Koordinierung und Harmonisierung der Arbeitsschritte und Strategieentwicklung auf der Geberseite, Stärkung des politischen Dialogs zwischen Geber- und Partnerländern und Steigerung der Politikkohärenz im nationalen Kontext (Vgl. ebd.:37f.)] und Vorhaben (Einbeziehung unterschiedlicher Akteure in die Strategieentwicklung) ersichtlich, allerdings gibt das BMZ, das als Herausgeber des Dokuments genannt werden kann, durch dieses auch konkrete Handlungs- und Verhaltensanweisungen vor. Diese betreffen auf der einen Seite natürlich das BMZ selbst, auf der anderen Seite spricht das Ministerium damit alle anderen sich in dem Bereich der fragilen Staatlichkeit engagierenden Akteure im deutschen Kontext an. Das BMZ kann in dieser Phase demnach als Spokesperson des Fragilitäts-Netzwerks im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland ausgemacht werden. Nach den VertreterInnen der ANT kann in einem Netzwerk nur dann eine Spokesperson existieren, wenn dieses einen hohen Grad erreicht hat. An den bisher erwähnten Fragilitäts-Konzepten, die die entwicklungspolitische Debatte in der Bundesrepublik Deutschland widerspiegeln, zeigt sich, dass das Netzwerk immer größer und in sich gefestigt wird, wodurch das Auftreten einer Spokesperson erklärt wird.

Trotz all der genannten Punkte, die eine neue entwicklungspolitische Phase im Fragilitäts-Konzept vermuten lassen, überwiegt als Schwerpunkt weiterhin die konfliktorientierte Ausrichtung. Die aufgestellten Prinzipien und Indikatoren sollen zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung dienen. Das konzeptionelle Programm orientiert sich noch weitestgehend an dem Aktionsplan aus dem Jahr 2004. Wie aber schon in Bezug auf das ÜSK erwähnt, kann durch eine neue Begrifflichkeit oder strukturellen Form auch die konzeptionelle Ausrichtung geändert werden. (Vgl. Pospisil/Werther-Pietsch 2009: 41) Eben diese Transformation bzw. Transition kann anhand des Konzepts „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ nachvollzogen werden.

6.2.3 Zweite Phase - Fragilität als Variable?

Im August 2011 stellte die Bundesregierung ein neues entwicklungspolitisches Konzept vor, in dem die Leitlinien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit definiert wurden: **„Chancen schaffen - Minds for Change. Zukunft entwickeln - Enhancing Opportunities“**. Anschließend wurde das Konzept mit VertreterInnen aus der Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik diskutiert sowie präzisiert und lässt sich heute unter **„Entwicklungspolitisches Konzept plus: Chancen schaffen - Minds for Change. Zukunft entwickeln - Enhancing Opportunities“** auf der Homepage des BMZ finden. Das überarbeitete Konzept vom Mai 2012 stellt sowohl die bisher erreichten Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit dar, zeigt aber auch auf, welche noch erreicht werden wollen bzw. sollen. (Vgl. BMZ 2010e) Das Dokument enthält eine Roadmap bis zum Jahr 2013, an der sich die Entwicklungspolitik in ihrer Planung und Praxis ausrichten soll. In dem Konzept wird auf die Steigerung der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungspolitik eingegangen. Hierbei wird die Gründung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), der staatlichen Durchführungsorganisation für Technische Zusammenarbeit, durch die Fusion der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) am 1. Januar 2011 hervorgehoben. (Vgl. GIZ o.J.) Durch diesen

Zusammenschluss der drei Instanzen und dem damit einhergehenden Abbau von Doppelstrukturen, wurde ein wichtiger Schritt zur Effizienzsteigerung der deutschen Entwicklungspolitik unternommen. (Vgl. BMZ 2011: 14f.)

Eine weitere Entwicklung, die die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungspolitik verbessern soll und in dem Konzept bzw. der Roadmap, vorgestellt wird, ist der „Aufbau eines Instituts für Entwicklungsevaluierung.“ (BMZ 2012a: 4) Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) wurde Anfang 2012 eröffnet und ist als zentrale Instanz für Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufzufassen. Durch die Gründung des Instituts soll die Überprüfung und Bewertung der entwicklungspolitischen Maßnahmen zentraler und dadurch transparenter werden. (Vgl. ebd.) Außerdem wird der entwicklungspolitischen Methode der Evaluierung durch die Etablierung des Instituts eine größere Aufmerksamkeit und damit ein höherer Stellenwert im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik beigemessen. Insgesamt wird ein genaueres und intensiveres Verfolgen von Monitoring-, Planungs- und Evaluierungsmethoden angestrebt. Durch den Anspruch der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Bedürfnisse der Partnerländer einzugehen und diese zu berücksichtigen und in ihre Planung mit einzubeziehen, bedarf es eines großen Wissens über die Verhältnisse in dem Land. Die Forderung nach einer kohärenten Ausrichtung der entwicklungspolitischen Maßnahmen auf Seiten der Geber, in Zusammenarbeit mit den Partnerländern, als auch auf nationaler Ebene wird größer.

Zusammenfassend lässt sich zu dem „Entwicklungspolitische[n] Konzept plus. Chancen schaffen - Minds for Change. Zukunft entwickeln - Enhancing Opportunities“ festhalten, dass der Schwerpunkt hinsichtlich der Verbesserung der deutschen Entwicklungspolitik klar auf dem Planen, Kontrollieren und Prüfen der entwicklungspolitischen Handlungen liegt. Wissensaneignung, Innovationsbereitschaft und -kompetenz sowie eine kohärente Arbeitsweise gehen mit diesem Schwerpunkt einher und seien insbesondere im Umgang mit fragilen Staaten von großer Bedeutung. (Vgl. ebd.)

Der Charakter des Dokuments, der sich durch das Aufzeigen und in Aussicht stellen von entwicklungspolitischen Handlungsausrichtungen, insbesondere in Bezug auf fragile Staaten, auszeichnet, kann als methodisch bestimmt werden. Als oberstes

Ziel des Dokuments kann die Effizienzsteigerung verstanden werden. Die Überprüfung und Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit steht dabei im Mittelpunkt des entwicklungspolitischen Interesses. Diese Fokussierung lässt darauf schließen, dass das deutsche Engagement in Bezug auf fragile Staatlichkeit noch verbesserungswürdig ist. Gleichzeitig werden in dem Strategiepapier aus dem Jahr 2011 aber auch die bisherigen Erfolge der deutschen EZA hervorgehoben. So wird betont, dass die deutsche Entwicklungspolitik „die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten insgesamt aufgewertet“ hat. (Ebd.: 31) Die Kooperation mit fragilen Staaten und das Engagement in diesen Situationen wurde zu einem der fünf Schlüsselbereiche der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erklärt:

Schlüsselbereiche zukunftsfähiger Entwicklung

1. Chancenkontinent Afrika stärken
2. Mit zukunftsfähiger Energie gegen die Ursachen von Armut
3. Klimaschutz - Innovationspotenziale Deutschlands nutzen
4. Engagement in fragilen Ländern als Friedensinvestition
5. Innovationskompetenzen von Verantwortungseliten fördern

(BMZ 2011: 7)

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stellt in Folge den Standpunkt Deutschlands bzw. das deutsche Engagement bezüglich fragiler Staatlichkeit im internationalen Kontext vor. Durch diese Darstellung wird klar, dass Deutschland sich in den letzten Jahren zusehends intensiver und ausführlicher mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit auseinander gesetzt hat und sein Engagement in diesen Situationen gesteigert hat. So wies Deutschland im Jahr 2011 „die drittgrößte Anzahl an fragilen Staaten als Partnerländer auf“. (BMZ 2012a: 31). An diesem Punkt muss erwähnt werden, dass das verstärkte Engagement in fragilen Ländern und Situationen mit einem gewissen Druck von Außen im Zusammenhang steht. Die Peer Reviews der OECD/DAC spielen dabei eine entscheidende Rolle. Die internationale Eingebundenheit des deutschen Netzwerks der fragilen Staatlichkeit

wird hier sehr deutlich. Sowohl das BMZ als auch die anderen deutschen Akteure, die sich mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit auseinandersetzen, sind in das internationale Netzwerk eingegliedert und werden von diesem bzw. den Akteuren in diesem beeinflusst. Offenkundiger wird, dass das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit in dieser zweiten Entwicklungsphase auch im deutschen Kontext auf eine globale Ebene gehoben wurde, wodurch die Verbindung von dem deutschen Netzwerk zu dem internationalen Netzwerk immer stärker wird. Ein weiteres Anzeichen dieser starken Beziehung zwischen dem deutschen und dem internationalen Kontext lässt sich in der Anlehnung des deutschen Konzepts an die „Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations“ der OECD aus dem Jahr 2007 erkennen. Die Ausrichtung des deutschen Schlüsselbereichs „Engagement in fragilen Ländern als Friedensinvestition“ greift diese Prinzipien auf bzw. richtet das BMZ seine entwicklungspolitische Strategie und seine Maßnahmen nach diesen aus. So wird beispielsweise auch im deutschen Konzept der „Do no harm“-Ansatz verfolgt. Die Ausrichtung der entwicklungspolitischen Maßnahmen und Strategien nach dem Kontext der Partnerländer - in diesem Fall der fragilen Staaten - , sowie die Konzentration auf präventive Maßnahmen sind zentrale Punkte in dem „Entwicklungspolitischen Konzept plus“ des BMZ. Wichtig in Bezug auf die Parallelen des Charakters des deutschen und des internationalen Netzwerk der fragilen Staatlichkeit ist, dass in beiden die Verbindungen zu anderen Disziplinen und anderen Akteuren immer ausschlaggebender für ein effizientes und effektives Engagement in fragilen Situationen und Staaten wird. (Vgl. ebd.: 32; OECD 2007a: 3) An der Gegenüberstellung des deutschen Konzepts mit der internationalen Ausrichtung, die sich in dieser Entwicklungsphase des Fragilitäts-Konzepts vor allem an den Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations orientierte, lassen sich viele Übereinstimmungen feststellen. Damit wird deutlich, dass das hier analysierte Konzept aus dem Jahr 2011 charakterisierend für den deutschen Kontext in der technisierungsorientierten Phase bezüglich des Phänomens der fragilen Staatlichkeit ist.

Obwohl in dem deutschen Konzept keine Prinzipien für den Umgang mit fragiler Staatlichkeit vorgestellt werden, so lässt sich doch der wissenschaftliche Charakter des Dokuments klar erkennen. Dieser äußert sich zum einen durch die Positionierung und Darstellung des deutschen Engagements in fragilen Staaten. Das BMZ be-

tont in dem Konzept die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren und die Mitwirkung an internationalen Strategiepapieren (Weltentwicklungsbericht 2011, „New Deal on International Engagement in Fragile States“). (Vgl. BMZ 2012a: 31) Im nationalen Kontext werden in dem Konzept vor allem „technische“ Neuerungen angesprochen: hier ist insbesondere die Gründung des Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) zu erwähnen. Auch der Ausblick auf die Errichtung eines eigenen und unabhängigen Evaluierungsinstituts kann als wissenschaftliche Ausrichtung des Konzepts herangezogen werden. Zum anderen lässt sich der wissenschaftliche Charakter, der als typisch für die technisierungsorientierte Phase des Fragilitäts-Konzepts bezeichnet werden kann, durch die Fokussierung auf Innovation innerhalb des Konzepts erkennen. Das BMZ hält hierzu in seinem Konzept fest:

Die globalen Probleme des 21. Jahrhunderts wie absolute Armut, Klimawandel, Ressourcenknappheit, Wirtschafts- und Finanzkrisen oder politischen Instabilität sind multidimensional und facettenreich. Die sind unauflöslich miteinander verbunden und beeinflussen sich gegenseitig. Die Ursachen von Armut sind zu komplex, als dass sie ausschließlich sektoral gelöst werden können. Integrative Ansätze sind gefragt, die zum entwicklungspolitischen Umdenken anregen und Alternativen aufzeigen. [...] Innovation ist eine wichtige Voraussetzung für die Gestaltung moderner Entwicklungspolitik. Um Innovationen zu entwickeln, bedarf es Freiräume. Das BMZ hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Freiräume zu schaffen, um Entwicklungspolitik aktiv zu gestalten und Impulse zu setzen. (Ebd.: 5)

Aus diesem Zitat wird ersichtlich, dass die neuen Herausforderungen mit denen die Weltgesellschaft heute konfrontiert sind - und zu diesen gehört auch die fragile Staatlichkeit - ein Umdenken der Gesellschaft verlangen. Dieses Umdenken steht im engen Zusammenhang mit der Aneignung von Wissen über diese neuen Situationen und Bedrohungen. Es können nur sinnvolle Innovationen entwickelt werden, wenn sie durch eine ausreichend umfangreiche und detaillierte Wissensaneignung begleitet werden. Dieser Fokus rückt die wissenschaftlichen Akteure stärker ins Zentrum des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit, lässt sie jedoch nicht exklusiv werden. Ein stetiger Austausch mit der Wissenschaft ist für die entwicklungspolitische Arbeit allerdings von enormer Wichtigkeit. Dieses weist auf die Notwendigkeit der Interdisziplinarität des Fragilitäts-Konzepts hin, die in dem „Entwicklungspolitischen Konzept plus“ als grundlegend gekennzeichnet wird. In dem Konzept wird diese durch die dargestellte Verbindung zwischen Wissenschaftlichkeit und Praxis deutlich. Als ein

Beispiel kann das im Dokument erwähnte Vorhaben des Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) genannt werden. Dieses erarbeitet, beruhend auf empirischen Untersuchungen, im Auftrag des BMZ „eine neue Typologisierung fragiler Staaten“. (Ebd.: 32) Diese Typologisierung soll insbesondere den Durchführungsorganisationen bei der Ausrichtung ihrer entwicklungspolitischen Maßnahmen helfen. Durch die Einordnung fragilen Staaten wird die Situation in diesen eindeutiger und es lassen sich klare Methoden entwickeln um auf diese zu reagieren, bzw. sie präventiv zu bearbeiten. Ebenso ein Beispiel stellt die Evaluierung dar. Durch die Verbesserung und Ausweitung dieses Sektors wird die Überprüfung und Kontrolle der Entwicklungszusammenarbeit garantiert und als Folge dessen die Effektivität und Effizienz dieser erhöht. Betrachtet man das Konzept aus dem Jahr 2011 in seiner Gesamtheit, so wird klar, dass sich die fünf angegebenen Schlüsselbereiche gegenseitig beeinflussen und jeder Bereich aus diesem Grund eine interdisziplinäre Herangehensweise verlangt. Eine kohärente Arbeitsweise bezüglich des Phänomens der fragilen Staatlichkeit, das einen der Schlüsselbereiche markiert, sei demnach auf nationaler und auf internationaler Ebene unerlässlich.

An dieser Stelle sei auf die **ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“**, die im August 2012 vom Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) publiziert wurden, verwiesen. Diese Leitlinien unterstreichen die Wichtigkeit eines kohärenten und vernetzten Engagement der Geber in fragilen Situationen und geben entsprechende Handlungsprinzipien für die Bundesregierung vor, die diesem Ansatz Folge leisten. (Vgl. BMZ 2012b: 2) Die ressortübergreifenden Leitlinien stellen einen Referenzrahmen hinsichtlich des Umgangs mit fragilen Staaten für die Bundesregierung dar. Hierbei werden mehrere Ebenen betrachtet, wobei die Schwerpunkte immer auf einer kohärenten Arbeitsweise liegen. Fragile Staatlichkeit wird im Rahmen der Bundesrepublik sowohl als außenpolitisches, sicherheitspolitisches und entwicklungspolitisches Thema behandelt. Um eine Kooperation und Kohärenz zwischen den nationalen Akteuren zu garantieren, bedarf es eines allgemeinen, ressortübergreifenden Bezugsrahmens. Wie zuvor erwähnt, wurde im Jahr 2004 mit dem Akti-

onsplan „Zivile Konfliktprävention“ und dem Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr ein solcher geschaffen. (Vgl. ebd.: 3) Dieser war ausschließlich auf die Krisenprävention ausgerichtet. Mit den ressortübergreifenden Leitlinien wurde der Handlungsrahmen explizit auf fragile Staaten ausgerichtet. Neben der nationalen Ebene, nehmen die Leitlinien, ebenso wie das „Entwicklungspolitische Konzept plus“, Bezug auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gebern in fragilen Ländern. Auf dieser Ebene steht die Kooperation, Koordinierung und Kohärenz der Planung und Handlungen an oberster Stelle des entwicklungspolitischen Engagement. In den Leitlinien wird die Rolle der internationalen Organisationen besonders hervorgehoben:

VN, Entwicklungsbanken und EU spielen eine zentrale Rolle als Geber in fragilen Staaten, umso mehr in Situationen, in denen sich bilaterale Geber eher zurückhalten. Sie können koordinierend für die Arbeitsteilung unterschiedlicher Geber tätig werden. (Ebd.)

Die theoretische Basis und Orientierung stellen auf der einen Seite die „Fragile State Principles“ der OECD aus dem Jahr 2007 dar. Auf der anderen Seite der 2011 verabschiedete „New Deal on International Engagement in Fragile States“, der von den Mitgliedern des „International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding“¹⁴ ausgearbeitet wurde, und den Weltentwicklungsbericht 2011 „Conflict, Security, and Development“ der Weltbank. Diese drei Dokumente sind heute wegweisend für die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf den Umgang mit fragiler Staatlichkeit. Sie beeinflussen maßgeblich die Instrumente und Strategien der internationalen Akteure in diesem Kontext, bzw. geben diese vor. Auch die deutsche Entwicklungspolitik orientiert sich in ihrer Praxis an ihnen und nahm gleichzeitig - in Form des BMZ - an der Entwicklung dieser drei Dokumente teil. Die ressortübergreifenden Leitlinien müssen folglich vor diesem internationalen Hintergrund verstanden werden. Trotzdem können sie nicht als einfacher „Abklatsch“ dieser Papiere verstanden werden, da sie insbesondere für den deutschen Kontext eigene Prinzipien und Handlungsstrategien vorgeben.

Die ressortübergreifenden Leitlinien sind allerdings sehr allgemein gehalten und gehen nicht auf detaillierte Handlungsstrategien ein. Sie konzentrieren sich auf den po-

¹⁴ Für nähere Information siehe: <http://www.oecd.org/international%20dialogue/aboutthediologue.htm>

litischen Bereich der Bundesrepublik Deutschlands, wodurch ihre Annahmen nicht auf alle gesellschaftlichen Bereiche anzuwenden sind. Eben diese Argumentation lässt sich auf Seiten des Deutschen Bundestags finden, der in seinem Antrag „Entwicklungspolitische Zusammenarbeit fit machen für die Kooperation mit fragilen Staaten“ vom 26.9. 2012 - kurz nach der Veröffentlichung der ressortübergreifenden Leitlinien - dieses Dokument der Bundesregierung kritisiert. Die Leitlinien seien

keine Strategie im Umgang mit Ressourcenknappheit und Rohstofffluch, Drogen- und Waffenhandel, Korruption und internationalen Steueroasen sowie zur Abkehr von Rüstungsexporten in Krisenregionen enthalten. Die Frage wie die zivil-militärische Zusammenarbeit in Zukunft gestaltet werden soll, beantwortet die Bundesregierung nicht. (Deutscher Bundestag 2012: 3)

Neben eine allgemeinen Ausrichtung der internationalen Gebergemeinschaft und auch der deutschen Akteure hinsichtlich des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit bedarf es einen detaillierten Referenzrahmen für die tatsächliche Zusammenarbeit mit fragilen Staaten.

Angesichts dieser sehr allgemeinen Orientierung der ressortübergreifenden Leitlinien, können diese als Unterstützung des „Entwicklungspolitischen Konzepts plus“ gesehen werden. Sie unterstreichen die Wichtigkeit der internationalen Kooperation bezüglich des Phänomens der fragilen Staatlichkeit und machen auf den hohen Stellenwert einer kohärenten Arbeitsweise auf nationaler und internationaler Ebene aufmerksam. Durch diese Fokussierung auf eine kohärente Strategieentwicklung im Hinblick auf den Umgang mit fragilen Staaten und Situationen, können die ressortübergreifenden Leitlinien als eine Besonderheit in der internationalen Fragilitätskonzeption betrachtet werden.

Aus der Sicht der VertreterInnen der Akteur-Netzwerk-Theorie bringt diese zweite Phase des Fragilitäts-Konzepts keine gravierenden Neuerungen für das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit, es lassen sich aber konzeptionelle Weiterentwicklungen und Intensivierungen feststellen. Die Akteure im nationalen Netzwerk der fragilen Staatlichkeit werden vielfältiger, wodurch sich das Netzwerk ausweitet. Auch wird die Verbindung zum internationalen Netzwerk immer stärker betont. Eine stabile Beziehung zwischen diesen Netzwerken sei im Hinblick auf den Umgang mit fragilen Staaten unbedingt notwendig. Nur so könne eine umfassende und kohärente Behandlung

dieses Phänomens gewährleistet werden. Die Akteure in den unterschiedlichen Netzwerken der fragilen Staatlichkeit (Internationale Organisationen, Regierungen, Wissenschaftler, NGOs, Think Tanks, aber auch Debatten und Konzepte u.v.m.) streben eine globale Ausweitung des Netzwerkes an. Die Frage ist, wie ein solches aussehen würde? Wäre es möglich, dass die OECD als Spokesperson das Netzwerk allein repräsentiert? Würden sich die nationalen Netzwerke auflösen? Ein Anzeichen kann in der Ausrichtung der nationalen Programmatik hinsichtlich fragiler Staatlichkeit gesehen werden. Diese stimmen weitestgehend mit den internationalen Vorgaben überein. Dennoch darf die historische Entwicklung des nationalen Fragilitäts-Konzepts nicht vergessen werden. Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschlands lässt sich diese sehr gut nachvollziehen. So muss verdeutlicht werden, dass die Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts nicht abgeschlossen und getrennt von den vorherigen betrachtet werden dürfen. Sie beziehen sich aufeinander. Dieser Verweis lässt sich auch in den ressortübergreifenden Leitlinien finden. Wie schon angeführt können die Leitlinien als Weiterentwicklung des Aktionsplans aus dem Jahr 2004 und dem Weißbuch 2006 zur Sicherheit Deutschlands als Bezugsrahmen für den Umgang mit fragilen Staaten und Situationen angesehen werden.

Durch die begrifflichen Entwicklungen, die im ÜSK und auch im Transformations-Konzept festgehalten sind, sowie durch die Technisierung des Phänomens der fragilen Staatlichkeit, die auch durch diese beiden Papiere aber auch durch das „Entwicklungspolitische Konzept plus“ forciert wurde, lässt sich in den ressortübergreifenden Leitlinien ein direkter Bezug zur fragilen Staatlichkeit feststellen. In dieser Präzisierung des Themas lässt sich ein Unterschied zwischen den Leitlinien, dem Aktionsplan und dem Weißbuch feststellen. Letztere konzentrieren ihre Inhalte auf den Aspekt der Krisenprävention - fragile Staatlichkeit wurde nur impliziert, stellte aber nicht den Schwerpunkt dar. Mit den Leitlinien aus dem Jahr 2012 liegt dieser nun klar beim Phänomen der fragilen Staatlichkeit. Der Charakter des Netzwerkes ist dadurch genauer und stabiler geworden. Dennoch darf man durch diese Spezifizierung auf keine unwiderrufliche Verfestigung des Fragilitäts-Konzepts schließen. Der Aspekt der Veränderbarkeit ist das wesentliche Merkmal des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit. Zwar lassen sich immer stabilere Verbindungen innerhalb des Netzwerkes - sowohl im deutschen, als auch im internationalen Kontext - erkennen, die sich durch

das Etablieren von Spokespersons zeigen, die vorangegangene Analyse der Konzepte zeigt aber auch, dass die Netzwerkstrukturen immer komplexer werden und sich ein Stillstand im Netzwerk wahrscheinlich nie einstellen wird. Eine Prozessstruktur charakterisiert das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit und die Akteure, die in diesem agieren.

Aus diesem Grund kann man von einer Weiterentwicklung der Phase des Fragilitäts-Konzepts ausgehen. Sowohl auf internationaler Ebene als auch auf deutscher, lässt sich ein solcher Prozess anhand der Fragilitäts-Debatte und der konzeptionellen Entwicklungen nachvollziehen. Orientiert man sich weiter an dem Artikel von Felix Bethke und Christian Bueger, so müsste man heute von einer fünften Phase im internationalen Kontext und von einer dritten auf deutscher Ebene sprechen.

7 Fünfte Phase - Resilience als Sicherheitsfaktor für Fragilität

In den letzten Jahren lässt sich in den internationalen, wie auch in den deutschen, Fragilitäts-Debatten immer häufiger der Begriff „Resilience“ finden. In der konzeptionellen Aufstellung der internationalen und deutschen Entwicklungspolitik hinsichtlich fragiler Staatlichkeit wird dieser Terminus bereits immer stärker etabliert.

Erstmals erscheint dieser Begriff in dem Konzept des DAC der OECD „Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience“ aus dem Jahr 2008. In diesem Dokument wird Resilience der staatlichen Fragilität gegenübergestellt und als Gegenpol dieser verstanden:

Fragility, then resides at the opposite pole of resilience, which is the ability to cope with change while maintaining the bargain of the social contract. If the process of reconciling citizens' and states' expectations is the bedrock of resilience, the fragility for the most part occurs in the absence or insufficiency of political processes for managing changes in state-society contract. (OECD 2008: 18)

Resilience wird demnach als „Lösung“ von Fragilität verstanden. Anders als in den vorherigen Entwicklungsphasen des Konzepts, die eine gesteigerte staatliche Stabilität als Lösungsweg für die fragile Staatlichkeit verstanden, sprechen sich immer mehr internationale Akteure für den Weg und gleichzeitig für das Ziel der Resilience aus. In diesem Zitat wird betont, dass Resilience als eine Art Widerstandskraft verstanden wird. Durch die Stärkung von Resilience soll der Austausch innerhalb einer Gesellschaft und zwischen der Gesellschaft und dem Staat garantiert werden, wenn Veränderungen und Schocks den Staat betreffen. Eine politische Macht wird angestrebt, die es ermöglicht auf solche Veränderungen zu reagieren und so einen Umgangsweg findet, durch die die Stabilität der Gesellschaft-Staat-Beziehung nicht negativ beeinflusst wird. Durch diese Sichtweise auf Resilience wird der Unterschied zur Fragilität deutlich. Stabile Strukturen und Situationen sollen erhalten und stabilisiert werden, so dass staatliche Fragilität nicht entstehen kann.

Neben dem Dokument der OECD finden sich diese Annahme auch im Europäischen Entwicklungsbericht (ERD) aus dem Jahr 2009 wieder. (Vgl. Pospisil 2011: 236) In diesem Bericht wird mit dem Begriff „Resilience“ die „Überwindung von Fragilität“ ausgedrückt. (Ebd.) In diesem europäischen Konzept wird, ebenso wie in dem Do-

kument von der OECD, Resilience mit der Eigenschaft verknüpft auf Schocks und massive Veränderungen so zu reagieren, dass die staatlichen Strukturen und ihre Funktionen stabil bleiben. (Vgl. ERD 2009: 73) Resilience wird in diesem Zusammenhang mit „Erholungsfähigkeit“ übersetzt:

Erholungsfähigkeit ist die Fähigkeit eines Systems, Störungen zu absorbieren und Veränderungen zu durchlaufen, ohne dass es zu wesentlichen Änderungen bei seiner Funktion, Struktur, Identität oder seinen Reaktionen kommt. (Holling 1973 zit. nach ERD 2009: 74)

Die deutsche Entwicklungspolitik wurde schnell auf den neuen Ansatz der Resilience in Bezug auf den Umgang und die Überwindung von staatlicher Fragilität aufmerksam und nahm auf diesen Aspekt zum ersten Mal in dem 2009 vom BMZ veröffentlichten Konzept „Promoting Resilient States and Constructive State-Society Relations - Legitimacy, Transparency and Accountability“ Bezug. In diesem Dokument sowie in der deutschen Übersetzung des Papiers, die ein Jahr später vom BMZ veröffentlicht wurde, wird Resilience stark mit der Entwicklung einer „konstruktiven Staat-Gesellschaft-Beziehung“ in Verbindung gestellt. (BMZ 2010b)

Die Aktualität und Bedeutung des Resilience-Ansatzes in der deutschen Fragilitäts-Debatte wird durch die Entwicklung des Strategiepapiers **„Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe“** und des Konzepts **„Entwicklung für Frieden und Sicherheit: entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“** deutlich, die beide Anfang des Jahres 2013 veröffentlicht wurden und in denen „Resilience“ als Schlagwort im Hinblick im Umgang mit fragiler Staatlichkeit auftaucht.

Die Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (E-SÜH) erklärt die Verbesserung und Stärkung von Resilience als oberstes Ziel in fragilen Situationen und Staaten und richtet sich nach diesem Ansatz aus.

Ziel der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe ist es, in fragilen Situationen und langanhaltenden Krisen, beim Wiederaufbau und in Ländern mit besonderer Gefährdung durch Naturereignisse und Klimawandel einen gezielten Beitrag zur Stärkung der Resilienz von Individuen, lokalen Gemeinschaften, zivilgesellschaftlichen Akteuren und staatlichen Institutionen zu leisten. (BMZ: 2013a: 5)

Die ESÜH bildet die Rolle des Mittlers zwischen der Humanitären Hilfe und der nachhaltig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten. Die Strategie soll den Übergang zwischen der kurzfristig und der langfristig ausgerichteten

Entwicklungshilfe erleichtern und nimmt somit Bezug auf die Komplexität von fragilen Situationen. (Vgl. ebd.) Des weiteren wird in dem Dokument hervorgehoben, dass sich die Strategie auf eine ressortübergreifende Basis stützt. Sie wurde folglich in Zusammenarbeit von mehreren relevanten Ressorts und Akteuren erarbeitet und formuliert. (Vgl. ebd.) Diese Tatsache wirkt wiederum unterstützend und fördernd hinsichtlich der Vielschichtigkeit staatlicher Fragilität. In diesem Dokument findet sich die geltende deutsche Definition von Resilience, die sich mit der schon aufgezeigten internationalen Definition, durch die OECD, stark überschneidet und einen direkten Bezug zu dem Resilience-Verständnis des DFID und der EU herstellt:

Resilienz ist die Fähigkeit von Menschen und Institutionen - seien es Individuen, Haushalte, Gemeinden oder Staaten -, akute Schocks oder chronische Belastungen (Stress) aufgrund von fragilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen, sich anzupassen und sich rasch zu erholen, ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden. (Ebd.: 7)

Diese Definition von Resilience ist auch für das am 01.03.2013 verabschiedete Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gültig. Die Besonderheit dieses Konzept liegt darin, dass sie den Resilience-Ansatz in den Kontext der bisherigen Fragilitäts-Konzepte und -Strategien stellt. Die ressortübergreifenden Leitlinien der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 und die Peacebuilding and Statebuilding Goals, die 2008 im International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding auf internationaler Ebene beschlossen wurden, bilden die konzeptionelle Basis für dieses Papier und sind demnach auch bedeutend für den Umgang mit fragilen Staaten und Situationen. (Vgl. BMZ 2013b: 4) Des weiteren orientiert sich das BMZ mit diesem Konzept stark an den international entwickelten Konzepten hinsichtlich des Phänomens der fragilen Staatlichkeit, wie dem Weltbankbericht „Conflict, Security and Development“ aus dem Jahr 2011, dem in Busan 2011 veröffentlichten „New Deal for Engagement in Fragile States“ und den Strategien und Dokumenten des INCAF und des DAC der OECD. (Vgl. ebd.: 5)

Insgesamt kann eine deutliche Zunahme an Komplexität hinsichtlich der inhaltlichen, als auch der strukturellen Ausrichtung gegenüber dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit durch das Konzept erkannt werden. Der Aspekt der Resilience stellt einen neuen Ansatz dar, der jedoch nicht unbedingt in Konkurrenz mit vorangegangenen

Ansätzen steht, sondern als Ergänzung und Weiterentwicklung dieser verstanden wird.

Diese Sichtweise des Begriffs und des Ansatzes von „Resilience“ lässt sich durch den Blick auf die vorangegangenen Phasen des Fragilitäts-Konzepts besser darstellen.

7.1 Resilience im Kontext der Phasen von staatlicher Fragilität

Die fünfte Entwicklungsphase, die hier eng mit dem Aufkommen des Aspekts der Resilience verknüpft wird, kann insbesondere als Kritik der vierten Phase auf internationaler Ebene bzw. der zweiten Phase im deutschen Kontext verstanden werden. Trotzdem lässt sie diese Phasen bzw. die Strategien bezüglich des Phänomens der fragilen Staatlichkeit nicht obsolet werden, sondern ergänzt und modifiziert sie. Diese vorherige Phase zeichnete sich durch ihren stabilitätsorientierten Ansatz aus, der vor allem durch die State-Building-Programme zum Ausdruck kommt. Anders als der stabilitätsorientierte Ansatz, der sich durch eine statische Denkweise und Handlungsweise auszeichnet, kann das Konzept von Resilience als eine multidimensionale Strategie für den Umgang mit fragiler Staatlichkeit begriffen werden. (Vgl. BMZ 2009: 3) Um einen widerstandsfähigen Staat und eine konstruktive Staat-Gesellschaft-Beziehung zu fördern und zu entwickeln, bedarf es einer ausgeglichenen Wechselbeziehung zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft. Das Gleichgewicht zwischen den Erwartungen der Gesellschaft und den Möglichkeiten und des Willens des Staates diese zu erfüllen, sei der Schlüssel zu einem „resilient state“. (Vgl. OECD 2008: 17) Eine harmonische und ausgeglichene Beziehung zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft steht im Fokus der Resilience-Phase und folglich heute im Fragilitäts-Konzept.

Anhand der kurzen Einführung über die Bedeutung von Resilience, die in den deutschen Konzepten weitestgehend mit der in den internationalen Strategiepapieren übereinstimmt, lässt sich deutlich ein „Mehr-Ebenen-Ansatz“ hinsichtlich des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit erkennen. Ein Anzeichen für diesen Ansatz stellt der Ur-

sprung der Resilience-Strategie dar. Die State-Building-Programme der internationalen entwicklungspolitischen Akteure verzeichneten, wie schon erwähnt, deutliche Misserfolge hinsichtlich der Stabilisierung der fragilen Staaten. Das Misslingen der entwicklungspolitischen Praxis, sowie die konzeptionellen Neuerungen, die auf den Bezug auf die „Fragilität“ der Staaten und nicht auf deren Schwäche oder Versagens zurückzuführen ist, ließ in der internationalen Debatte zu neuen Ansätze entstehen. Entwicklungskrisen wurden unter anderen Vorzeichen verstanden - sie wurden als umfassender und vernetzt wahrgenommen. Dieses neue entwicklungspolitische Verständnis kann als Voraussetzung für die Entwicklung des Resilience-Begriffs und -Konzepts betrachtet werden. (Vgl. Pospisil 2011: 237)

Wurde in den bisherigen Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzept die Rolle des Staates als die wesentliche Determinante für die Verhältnisse des Staates und seiner Bevölkerung verstanden, so kann mit der Etablierung des Begriffs „Fragilität“ ein gegenteiliger Trend ausgemacht werden. Staatlichkeit wurde bisher als ein „disziplinierende[s] Element[...]“ verstanden, dass durch entsprechende Institutionen und Gesetze, folglich durch sein Gewaltmonopol, der Bevölkerung einen Rahmen vorgab. (Ebd.:240) Der Staat wurde demzufolge als ein Akteur verstanden, der bestimmte Verhaltenszuschreibungen anderen Akteuren zuschreibt. Zugleich wurde die Wechselwirkung zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft aber vernachlässigt. Ein Argument, das sich in diesem Zusammenhang auch in den vorherigen Phasen finden lässt, ist, dass der Staat die Verpflichtung hat, seinen Bürgern ein gewisses Maß an Sicherheit und Wohlstand beispielsweise durch die Bereitstellung von entsprechenden Dienstleistungen zu erfüllen. Eine ausgeglichene Wechselwirkung lässt sich in dieser Struktur allerdings nicht finden. In der Phase der Resilience nimmt diese Wechselwirkung zwischen Staat und Zivilgesellschaft einen zentralen Part in dem Fragilitäts-Konzept ein. So schreibt die OECD im Jahr 2008:

In stable, contemporary states, citizens need and expect certain goods from the state, including security, enabling conditions for the pursuit of economic livelihoods and public services such as education and healthcare. In return, they have obligations to the state to pay taxes and to accept the state's monopoly on coercive force and other curtailments of their freedom. (OECD 2008: 17)

In dem Dokument des BMZ aus dem Jahr 2009 bzw. in der anschließenden deutschen Übersetzung wird diese Wechselwirkung durch den Aspekt der Partizipation verdeutlicht. (Vgl. BMZ 2010: 4) In der fünften Phase des Fragilitäts-Konzepts stehen

die gesellschaftlichen Organisationen und Akteure auf gleicher Stufe mit den staatlichen Strukturen bzw. sollte sie an der Gestaltung dieser teilhaben.

7.2 Der Ansatz von Resilience im Lichte der Akteur-Netzwerk-Theorie

Der Ansatz des Resilience-Konzepts, der die Beziehung zwischen der Gesellschaft und dem Staat in den Vordergrund stellt, stimmt mit den Annahmen der VertreterInnen der ANT überein und kann als ein wesentlicher Fortschritt hinsichtlich der Stabilität und Erweiterung des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit verstanden werden. Die Betonung einer ausgeglichenen Wechselwirkung zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft kann durch den Aspekt des Enrolments in der ANT erklärt werden. Ein Netzwerk zeichnet sich, wie schon erwähnt, auch durch das Enrolement der Akteure aus, also durch das Verhältnis der Verhaltenszuschreibungen und Verhaltenserwartungen zwischen ihnen. Gehen diese miteinander konform, so kann man von einem starken Enrolment sprechen. Die Verbindungen der Akteure werden dadurch klarer und stabiler und die Beziehungen der Akteure beruhen auf einer harmonischen Gegenseitigkeit. Dieser „Zustand“ bzw. diese Ausrichtung und Eigenschaft der Prozesse innerhalb einer staatlichen Gesellschaft, wirken stabilisierend auf das Netzwerk. Vor diesem theoretischen Hintergrund kann das Konzept der Resilience verstanden werden.

Der Grund für die Prominenz des Schlagworts „Resilience“, die in den letzten Jahren immer stärker in der internationalen Fragilitäts-Debatte und Konzeptentwicklung zu bemerken ist, kann in der Beliebtheit des Konzepts selbst gefunden werden. Resilience beruht auf dem Einschluss von unterschiedlichen Akteuren (Staat und Zivilgesellschaft). Gleichzeitig wird eine Verbindung zwischen diesen Akteuren erkannt, die es zu berücksichtigen und zu stärken gilt. Neben der Forderung nach Harmonisierung auf der Geberseite sowie zwischen Geber- und Partnerländern, steht nun auch die Harmonisierung zwischen den Akteuren auf der Seite der Partnerländer im Vordergrund des Fragilitäts-Konzepts. Ebenso wie in der Akteur-Netzwerk-Theorie rücken in der heutigen Debatte um fragile Staatlichkeit durch den Aspekt der Resilience die Beziehungen zwischen den Akteuren immer mehr in den Fokus. Der Schwerpunkt verlagert von den Zuständen auf die Verbindungen. Der Zustand der staatli-

chen Stabilität steht zwar weiterhin als Ziel über dem Konzept der fragilen Staatlichkeit, er bildet jedoch nicht mehr den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Strategien. Heute kann durch den vermehrten Zuspruch zum Resilience-Konzept vielmehr eine Konzentration hinsichtlich des Weges zu diesem Ziel wahrgenommen werden. Angenommen wird, dass durch die Förderung und Stabilisierung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren in fragilen Staaten und im Umgang mit diesen auch das Ziel eines stabilen Staates erreicht wird. Diese Herangehensweise überschneidet sich deutlich mit der Überzeugung der ANT-VertreterInnen. Die die Verbindungen und Beziehungen der Akteure bilden in der Theorie den Schlüssel zu einem stabilen Netzwerk. Diese Beziehungen in einem Staat zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat bestimmen im Konzept des Resilience-Konzepts die Widerstandskraft, oder „Erholungsfähigkeit“ eines staatlichen Systems.

7.3 Das Potenzial des Resilience-Ansatzes für den Umgang mit fragiler Staatlichkeit

Anhand der Ausführungen und Definitionen von Resilience in den erwähnten internationalen Dokumenten, lässt sich erkennen, dass diese als ein Prozess aufgefasst wird. Demnach geht es nicht wie in den vorherigen Phasen des Konzepts der fragilen Staatlichkeit um die Herstellung eines idealen Zustands, oder um die Verbesserung verschiedener statischer Situationen. Vielmehr steht die Beibehaltung und Verteidigung von stabilen Beziehungen und Verbindungen innerhalb eines staatlichen Systems im Vordergrund. Dieser Charakter des Resilience-Ansatzes weist hohes Potenzial für den Umgang mit fragiler Staatlichkeit auf.

Wie in der Arbeit schon erläutert, kann als wesentliches Merkmal von Fragilität dessen Komplexität genannt werden. Diese Vielschichtigkeit birgt sowohl Potenziale als auch Schwierigkeiten für die internationale Entwicklungspolitik. Ein wesentliches Problem, das sich durch die Komplexität des Fragilitäts-Begriffs ergibt, ist, dass es sehr schwer ist eine genaue Definition dieses Begriffs zu finden oder zu entwickeln. Fragile Staaten unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht, weshalb die Terminologie, die für diese Staaten angewendet wird ein gewisses Maß an Abstraktion zulassen muss. Dieses Problem wurde im Laufe der Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts

deutlich und erschwert eine explizite Strategie zum Umgang mit fragiler Staatlichkeit zu entwickeln. Die Potenziale, die sich im Hinblick auf den Begriff der Fragilität finden lassen, sind gleichzeitig die Kehrseite der angesprochenen Schwierigkeiten. Durch die Verwendung von „fragil“ als Beschreibung eines Staatszustands wird auch immer die jeweilige Kontextualität des Staates berücksichtigt. (Vgl. Pospisil 2011: 241) Die Bedeutung des Kontextes eines Staates wurde schon in mehreren internationalen Konzepten hervorgehoben (zum Beispiel OECD 2007a) und ist auch ein zentrales Thema in der internationalen Fragilitäts-Debatte. Das Wort fragil kann dann als allgemeine Beschreibung des Staatssystems dienen, impliziert aber nicht, dass alle Funktionen des Staates fragil sind. Es gibt unterschiedliche Faktoren, die für die Unterentwicklung eines Landes verantwortlich sind und dadurch und es ist wichtig diese Divergenz zu berücksichtigen. Mit der Assoziation von Fragilität, im Gegensatz zu den Begriffen „zerfallender Staat“, „schwacher Staat“, oder „gescheiterter Staat“, kann auf diese unterschiedliche Beschaffenheit der Staaten Bezug genommen werden und es lässt Platz für eine Differenzierung. Auch deutet „fragil“ auf einen Prozesscharakter hin. Die Charakterisierung eines Staates als „gescheitert“ weist diesem hingegen einen klaren Zustand zu. Fragilität im Zusammenhang mit der Beschreibung eines Staates Enthält dagegen den Aspekt der Veränderung. Dieser Punkt ist von großer Bedeutung im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit diesen Staaten. Staaten werden durch die Verwendung des Adjektivs „fragil“ nicht diskriminiert, indem ihnen ein „gescheiterter“ Zustand zugeschrieben wird. Der Fragilitäts-Begriff zeichnet sich demnach auch durch eine diplomatische Geschicklichkeit aus.

Ein weiteres Potenzial dieses Begriffs „fragil“ ist, dass es neue konzeptionelle Ansätze zulässt. Wie aus der Analyse der Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts zu erkennen ist, bedarf es eine Verbesserung der internationalen Strategien hinsichtlich des Phänomens der fragilen Staatlichkeit. Konzepte wie Good Governance und State-Building spielen zwar immer noch eine wichtige Rolle im Umgang mit fragilen Staaten und Situationen, sie können aber nicht als alleinige Lösungsstrategie verstanden werden.

Das Konzept von Resilience verspricht einen angemessenen Umgang mit dem Phänomen der staatlichen Fragilität zu gewährleisten. Zum einen ist auch der Begriff und demnach auch das Verständnis von Resilience sehr komplex. Der Grund für diesen

breiten Ansatz ist der Bezug auf die Verbindungen und Beziehungen innerhalb eines Staates. Diese können von Staat zu Staat variieren, wodurch das Konzept der Resilience auch auf die Kontextualität Rücksicht nimmt. Des weiteren wird auch die Rolle des Staates umfassender verstanden als in den vorherigen Phasen des Fragilitäts-Konzepts. In dem Resilience-Ansatz wird der Staat als ein „soziopolitischer Akteur unter vielen“ verstanden. (Pospisil 2011: 244) Durch diese Definition des Staates erhält das Fragilitäts-Konzept in der fünften Phase eine neue Dimension von Komplexität. Der Staat ist ein Akteur in einem Netzwerk. Er steht mit anderen Akteuren in Kontakt und es gilt die Beziehungen dieser zu stabilisieren. Der Aspekt der Resilience nimmt damit Abstand von konkreten und statischen Maßnahmen und lässt Wege offen, die der Vielfalt und Mehrdimensionalität von fragilen Staaten Rechnung tragen.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, welche Potenziale sich durch den Ansatz von Resilience für den Umgang mit fragilen Staaten ergeben. Das wichtigste Argument für diesen Ansatz ist, dass er die Komplexität von Fragilität berücksichtigt und sich auf diese bezieht indem er einen flexiblen Zugang zur Fragilität ermöglicht. (Vgl. ebd.: 250) Dennoch ist abzuwarten wie sich der Resilience-Ansatz in Bezug auf den Umgang mit fragilen Staaten und Situationen bewährt. Die Konzentration auf Resilience steckt noch in den Kinderschuhen, auch wenn der Begriff schon seit einigen Jahren in internationalen Konzepten und auch deutschen Strategiepapieren zu finden ist und immer mehr ins Zentrum des Fragilitäts-Konzepts rückt.

8 Schlussbemerkung

Seit einigen Jahren lässt sich ein Umdenken in der internationalen Fragilitäts-Debatte feststellen. Dieses neue Verständnis von staatlicher Fragilität ist eng verbunden mit dem Schlagwort „Resilience“, welches eine zunehmend wichtigere und zentrale Rolle in den Fragilitäts-Konzepten der Staaten einnimmt.

Dieser neue Trend hinsichtlich des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit ist jedoch nicht als Bruch zu den vorangegangenen Strategien und Überlegungen der relevanten Akteure zu verstehen, sondern muss als Weiterentwicklung dieser betrachtet werden.

Durch den Globalisierungsprozess haben sich immer mehr und größere Netzwerke gebildet, in denen unterschiedliche Akteure miteinander in Beziehung treten und durcheinander agieren. In der Arbeit wurden diese Veränderungen durch das Beispiel des Phänomens der fragilen Staatlichkeit veranschaulicht und untersucht. Dieses Phänomen kann als hoch komplex und vielschichtig angesehen werden und verlangt nach einem entsprechenden Umgang. In der Arbeit wurde aufgezeigt, dass fragile Staaten keine neue Erscheinung im internationalen System sind, sondern auch in den 1990er Jahren schon innerstaatliche Konflikte auftraten, deren Ursprung in der Infrastruktur des jeweiligen Staates zu finden war. Obwohl man in der damaligen Zeit noch nicht von „fragilen Staaten“ sprach, wurden die involvierten Akteure mit steigender Komplexität dieser neuen Konflikte und Situationen konfrontiert. Die Faktoren, die zu solchen Krisen und Auseinandersetzungen beitrugen waren unterschiedlicher Natur und überschritten verschiedene Gesellschaftsbereiche. Die Macht ihrer Auswirkungen war nicht klar ab- und eingrenzbar. Vor diesem Hintergrund ist der Entwicklungs-Sicherheits-Nexus zu verstehen, der in der Arbeit untersucht wurde. Durch ihn kommt das zunehmende Facettenreichtum der fragilen Staaten zum ersten Mal zum Ausdruck, da die Bereiche der Sicherheits-, Außen- und Entwicklungspolitik nicht mehr eindeutig voneinander abzustecken waren, sondern im Hinblick auf den Umgang mit fragilen Staaten und Situationen ineinander haken und verlaufen. Es wurde der heterogene Charakter des Phänomens „fragiler Staatlichkeit“ erkannt, wodurch auch die Auseinandersetzung und der Umgang mit diesem immer stärker interdisziplinär ausgerichtet wurde. Der nächste Schritt im Konzept der staatlichen Fragilität, der dieser Entwicklung Rechnung tragen sollte, war die Forderung und Förde-

rung einer kohärenten Arbeitsweise - vorerst hauptsächlich auf Seite der Geber konzentriert, dann zunehmend zwischen Geber- und Partnerländern („Do no harm“-Prinzip).

Gleichzeitig wurde, was anhand der Entwicklungsphasen des Fragilitäts-Konzepts deutlich wurde, der Komplexität der fragilen Staaten mit konkreten Handlungsanweisungen und zielorientierten Maßnahmen zu begegnen versucht. Der fragile Staat sollte durch effektive externe Eingriffe an Stabilität gewinnen. Diese Strategien waren mit dem Versuch einer Definition von fragilen Staaten gekoppelt. Die internationale Gemeinschaft suchte nach etwas greifbaren, nach etwas das sie einordnen konnten. Dieses Bedürfnis lässt sich auf das globale Bedrohungspotenzial von fragilen Staaten sowie den daraus oft resultierenden innerstaatlichen Konflikten ableiten. Aufgrund des vermehrten Scheiterns und der Misserfolge der konkreten Maßnahmen seitens externer Akteure und durch die Schwierigkeiten, mit denen sie in Bezug auf die Definition und Einordnung von diesen Staaten konfrontiert waren, wurde klar, dass dies nicht der richtige Weg war um mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit umzugehen.

Die internationale Fragilitäts-Debatte wurde sich der Vielschichtigkeit und des Umfangs des Phänomens der fragilen Staatlichkeit in den letzten Jahren immer stärker bewusst und lernt mit ihr umzugehen. Der Resilience-Ansatz, der sich seit 2008 immer häufiger in den internationalen Fragilitäts-Konzepten finden lässt ist ein Versuch die Komplexität dieses Themas zu fördern bzw. diese zu berücksichtigen und nicht diese einzuschränken. An den Konzepten in Bezug auf fragile Staatlichkeit zeigt sich, dass diese eine prozesshafte Entwicklung ist. Die Entwicklungsphasen laufen ineinander über und neue Ideen werden von den alten Strategien beeinflusst. Wie in der Arbeit dargestellt lassen sich zwar einzelne konzeptionelle Phasen hinsichtlich der Wahrnehmung und des Umgangs mit fragiler Staatlichkeit feststellen, diese sind jedoch keineswegs statischer Natur und klar voneinander trennbar. Ihre Übergänge verlaufen vielmehr fließend. Man kann demnach von einer Weiterentwicklung des Fragilitäts-Konzepts sprechen. Die Annahme der Erneuerung dieses Konzepts ohne jeglichen Bezug zum Vorangegangenen wäre allerdings zu drastisch und nicht korrekt. Diese Perzeption der konzeptionellen Entwicklung wird deutlich, wenn man sie im Lichte der Akteur-Netzwerk-Theorie betrachtet. Die Theorie lehrt uns, dass alles als

Prozess betrachtet werden muss. Das theoretische Erkenntnis, bezogen auf die Thematik der fragilen Staatlichkeit ist folglich, dass sich dieses zu einem mittlerweile globalen und sehr verzweigten Netzwerk entwickelt hat. Dieses Netzwerk bzw. die agierenden Akteure in diesem prägen das Verständnis von fragiler Staatlichkeit und lassen es selbst zu einem Akteur werden. Die Konstellation der Akteure und ihre Beziehungen zueinander formen das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit, welches innerhalb dieses selbst zum Akteur wird. Die Debatten und Konzepte hinsichtlich des Phänomens der fragilen Staatlichkeit können in diesem Verständnis als Aushandlungen der Akteure verstanden werden und durch die Handlungen, die diese hervorgerufen und wiederum anderen Akteuren zuschreiben, übernehmen auch diese die Funktion eines Akteurs.

Mit der Methodik der Akteur-Netzwerk-Theorie kann auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit eingegangen werden und dieses und die dahinterstehende konzeptionelle Entwicklung analysiert und verständlich gemacht werden. Die Theorie nimmt auf die Vielfältigkeit der Thematik Bezug ohne diese einzuschränken. Sie bildet vielmehr den optimalen Rahmen um sich dieser bewusst zu werden und mit ihr umzugehen. Wie in der Arbeit dargestellt, können durch die Anwendung der ANT die Verhältnisse der Akteure und die Struktur des Netzwerkes der fragilen Staatlichkeit verstanden und sichtbar gemacht werden. Es lässt sich aus dieser Darstellung des Zusammenhangs der Charakter des Phänomens der fragilen Staaten erfahren.

Es muss aber auch erwähnt werden, dass revolutionäre Erkenntnisse durch die Analyse der Fragilitäts-Konzepte anhand der ANT ausbleiben. Die Theorie betont den Prozesscharakter der Netzwerke: Durch die Verknüpfung und Zusammenhänge der Akteure können Weiterentwicklungen entstehen, die Basis bleibt jedoch bestehen. Theoretische Neuerungen sind demnach immer nur als eine Erweiterung des Alten zu verstehen. Durch diese Eigenschaft der ANT komme auch Fragen bezüglich der Thematik der fragilen Staatlichkeit auf: Der Beginn der konzeptionelle Entwicklung der staatlichen Fragilität wurde in der Arbeit und wird auch im Rahmen des internationalen Diskurs in den 1990er Jahren verortet. Wie hat der Akteur der fragilen Staatlichkeit Eingang in das Netzwerk gefunden? Die empirischen Untersuchungen zu diesen Anfängen des Phänomens der fragilen Staatlichkeit sind meines Erachtens nicht ausreichend genug und bedürften einer intensiveren Beachtung.

Durch die in dieser Arbeit vorgenommene Analyse ist aufgefallen, dass das Netzwerk der fragilen Staatlichkeit immer dann vergrößert und stärker verzweigt wurde, wenn sich die Entitäten durch dieses Phänomen zunehmend betroffen fühlten. Eigeninteresse und Macht spielen folglich eine nicht unwesentliche Rolle hinsichtlich der Entwicklung des Fragilitäts-Konzepts. Dieser Faktor wird in der Akteur-Netzwerk-Theorie allerdings weitestgehend vernachlässigt. Er wird vor allem im Zusammenhang mit der Identitätszuschreibung der Akteure untereinander erwähnt. Die Verknüpfung von Macht und Identität ist keineswegs falsch, jedoch könnte den VertreterInnen der ANT eine Verharmlosung des Faktor Macht vorgeworfen werden.

Abschließend hat sich die ANT als eine hilfreiche Methode erwiesen, das Konzept der staatlichen Fragilität und dessen Entwicklung zu verstehen und nachvollziehen zu können. Die Vielschichtigkeit des Phänomens wird durch diese Theorie ersichtlich und erklärbar. Gleichzeitig lässt die Akteur-Netzwerk-Theorie aber weiterführende Fragen offen. Sie bietet demnach keine Lösungsvorschläge oder Ausblicke. Die Erkenntnisse, die sich durch die Anwendung der ANT auf das Fragilitäts-Konzept ergeben betreffen nur das Verständnis dieses, nicht aber den Umgang mit dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit.

Es bleibt abzuwarten wie die internationale Entwicklungspolitik mit dem Wissen über die Komplexität des Phänomens der fragilen Staatlichkeit in Zukunft umgehen wird. Ein guter Ansatz kann in dem Resilience-Konzept gesehen werden, welches auf diese eingeht und sie als wesentliches Element in die Strategie einfließen lässt. Die Konzentration auf den Weg und nicht auf ein bestimmtes Ziel im Hinblick auf fragile Staatlichkeit kann als positiv bewertet werden. Fraglich ist nur, wie dieser Weg für die unterschiedlichen Akteure „geregelt“ werden kann. Wonach sollte sich die internationale Gemeinschaft in Bezug auf den Umgang mit fragiler Staatlichkeit richten? Die Überlegung, ob es konkrete Regelungen und eine strategische Ausrichtung im Netzwerk der fragilen Staatlichkeit nach der ANT geben dürfe bzw. ob diese einen Nutzen für den Umgang mit diesen fragilen Situationen hätte, oder dadurch die Vielfalt und das Facettenreichtum des Phänomens der fragilen Staatlichkeit eingeengt und vermindert werden würde, bedarf weiterer wissenschaftlicher Beobachtungen und Studien.

9 Literaturverzeichnis

- **AA - Auswärtiges Amt** (2006): „Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken“. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berichtszeitraum: Mai 2004 bis April 2006. [Zugriff: 28. 08.2012]
- **AA - Auswärtiges Amt** (2010): Technische und Personelle Zusammenarbeit.
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaftsfoerderung/WirtschaftEntwicklung/TZ_node.html [Zugriff: 06.08.2012]
- **AA - Auswärtiges Amt** (2012): Nationale Strukturen.
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraeventio/n/NationaleStrukturen_node.html [Zugriff: 07.09.2012]
- **ADA** - Austrian Development Agency (2011): Handbuch Friedenssicherung und Konfliktprävention. Anleitung zur strategischen Umsetzung der Leitlinien der OEZA. Wien. http://www.entwicklung.at/uploads/media/HB_Friedenssicherung.pdf [Zugriff: 24.01.2013]
- **Adam**, Markus (2000): Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. Die EZ wird politischer. In: E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit. Nr. 10, Oktober 2000. S.272-274
- **Alfs**, Micheal (1995): Wissenschaft für den Frieden? Das schwierige Theorie- Praxis- Verhältnis der Friedens- und Konfliktforschung. Agenda Verlag. Münster
- **Alker**, Marianne/ von **Haldenwang**, Christian (2009): Politikberatung in der Entwicklungszusammenarbeit: Ein eigener Beratungstyp. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (15/2009).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7YUGHZ/\\$FILE/AuS%2015.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7YUGHZ/$FILE/AuS%2015.2009.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
- **Andersen**, Uwe (2005): Deutschlands Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich. In: Bundeszentrale für politische Bildung. Informationen zur politischen Bildung. Heft 286: Entwicklung und Entwicklungspolitik.

- <http://www.bpb.de/izpb/9082/deuschlands-entwicklungspolitik-im-internationalen-vergleich?p=all> [Zugriff: 15.07.2012]
- **Ashoff**, Guido (2000): Der Entwicklungshilfesausschuß der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (1/2000).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BSKLC/\\$FILE/1%202000%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BSKLC/$FILE/1%202000%20DE.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
 - **Ashoff**, Guido (2002): Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (1/2002).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BSEXY/\\$FILE/1%202002%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BSEXY/$FILE/1%202002%20DE.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
 - **Ashoff**, Guido (2008): Die Umsetzung der Paris- Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (5/2008).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7HXFTL/\\$FILE/AuS%205.2008.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7HXFTL/$FILE/AuS%205.2008.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
 - **Ashoff**, Guido (2009): Institutioneller Reformbedarf in der bilateralen staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (8/2009).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7WLGG8/\\$FILE/AuS%208.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7WLGG8/$FILE/AuS%208.2009.pdf) [Zugriff: 15.05.2012]
 - **Ashoff**, Guido (2011): Was hat die Paris- Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gebracht? Ergebnisse der internationalen Evaluierung und Schlussfolgerung für die deutsche EZ. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (16/2011).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-8NVBUW/\\$FILE/AuS%2016.2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-8NVBUW/$FILE/AuS%2016.2011.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
 - **Bartels**, Andreas (2007): Wissenschaftlicher Realismus. In: Bartels, Andreas/Stöckler, Manfred (Hrsg.): Wissenschaftstheorien. Ein Studienbuch. Mentis. Paderborn. S. 199-220.

- **Baumann, Marcel M./Birckenbach, Hanne-Magret** [u.a.] (Hrsg.) (2009): Friedensforschung und Friedenspraxis. Ermutigung zur Arbeit an der Utopie. Brandes & Appel. Frankfurt am Main.
- **Bertelsmann Stiftung** (2012): BTI 2012. Politische Trends.
http://www.bti-project.de/uploads/tx_jdownloads/Politische_Trends_BTI_2012.pdf
[Zugriff: 15.05.2012]
- **Bethke, Felix/Bueger, Christian** (2010): Networking the Failed State - Enacting the Discipline of International Relations? Draft for presentation at the 51st Annual Conference of the International Studies Association, New Orleans, February 2010.
<http://bueger.info/documents/Bueger%20&%20Bethke%20-%20Networking%20the%20Failed%20State%20ISA%202010.pdf> [Zugriff: 29.04.2013]
- **Bethke, Felix/Bueger, Christian** (2011): Actor-networking the 'failed state'- An inquiry into the life of concepts.
http://bueger.info/documents/Bueger&Bethke_2012_Networking_the_failed_state.pdf [Zugriff: 15.05.2012]
- **Bethke, Felix/Lambach, Daniel** (2012): Ursachen von Staatskollaps und fragiler Staatlichkeit. Eine Übersicht über den Forschungsstand. Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF- Report 106/2012). Duisburg.
<http://inef.uni-due.de/cms/files/report106.pdf> [Zugriff: 23.01.2013]
- **Biermann, Rafael** [Hrsg.] (2002): Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan. Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- **BmeiA - Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten** (2011): Strategischer Leitfaden Sicherheit und Entwicklung der österreichischen Entwicklungspolitik
http://www.entwicklung.at/uploads/media/LF_Sicherheit_01.pdf [Zugriff: 22.05.2013]
- **BMVg - Bundesministerium der Verteidigung** (2006): Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr.
http://merln.ndu.edu/whitepapers/Germany_Weissbuch_2006_oB_sig.pdf [Zugriff: 28.02.2012]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** o.J. (a): Fragile Staatlichkeit - eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik.

- http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/frieden/fragilestaaten/index.html
[Zugriff: 10.11.2012]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** o.J. (b): Das deutsche Engagement in fragilen Staaten.
http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/frieden/fragilestaaten/deutschesengagement/index.html [Zugriff: 13. 11.2012]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** o.J. (c): Afghanistan.
http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/afghanistan/index.html [Zugriff: 13.11.2012]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2001): Armutsbekämpfung- eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. BMZ-Materialien Nr. 106. <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-aktionsprogramm-2015.pdf> [Zugriff: 15.05.2012]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2005): Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung (Strategy for Peacebuilding).
http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/frieden/krisenpraevention.pdf [Zugriff: 08.03.2013]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2007): Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung.
<http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept149.pdf> [Zugriff: 15.05.2012]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2008): Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit.
http://www.bmz.de/de/publikationen/themen/entwicklungspolitik_allgemein/konzept159.pdf [Zugriff: 16.03.2013]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2009a): Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik. BMZ Konzepte 172, 2009.

- <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf> [Zugriff: 28.08.2012]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2009b): Wissen für Entwicklung: Hochschulbildung und Wissenschaft in der deutschen Entwicklungspolitik. BMZ Spezial 161, 2009.
<http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/spezial161pdf.pdf>
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2009c): Promoting Resilient States and Constructive State-Society Relations - Legitimacy, Transparency and Accountability. BMZ Special, Nr. 168. Berlin.
http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/spezial168.pdf
[Zugriff: 16.04.2013]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2010a): Krisenprävention mit zivilen Mitteln. Ein Beitrag zu Frieden und Sicherheit. <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/index.html>
[Zugriff: 28.02.2012]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2010b): Die Förderung konstruktiver Staats-Gesellschaft- Beziehungen - Legitimität, Transparenz, Rechenschaft. BMZ Strategiepapier. Berlin.
http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298_01_2010_de.pdf [Zugriff: 16.04.2013]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2010c): Technische Zusammenarbeit.
http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/tech_zusammenarbeit/index.html [Zugriff: 31.07.2012]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2010d): Deutsche Friedenspolitik - eine ressortübergreifende Aufgabe.
http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/frieden/friedensentwicklung/deutsche_friedenspolitik/index.html [Zugriff: 08.03.2013]
 - **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2010e): Das Entwicklungspolitische Konzept des BMZ.
http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/deutsche_politik/konzept/index.html
[Zugriff: 08.03.2012]

- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2010f): Entwicklungspolitische Ressortforschung. Wege der bilateralen Zusammenarbeit.
http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/forschung/index.html [Zugriff: 14.03.2013]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2010g): Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Einzelne Akteure (Auswahl).
http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/einzelakteure/die/index.html [Zugriff: 16.03.2013]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2011): Chancen schaffen - Minds for Change. Zukunft entwickeln - Enhancing Opportunities.
http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf [Zugriff: 10.03.2013]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2012a): Entwicklungspolitisches Konzept plus: Chancen schaffen - Minds for Change. Zukunft entwickeln - Enhancing Opportunities.
http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Entwicklungspolitisches_Konzept_plus.pdf [Zugriff: 08.03.2013]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2012b): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Ressortübergreifende Leitlinien. Zusammenarbeit vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf [Zugriff: 08.03.2013]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2012c): Dirk Niebel und Hans-Jürgen Beerfeltz eröffnen DEval - Deutsche Entwicklungspolitik stellt sich zukünftig unabhängiger Evaluierungen.
http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2012/november/20121106_pm_265_deval/index.html [Zugriff: 14.03.2013]

- **BMZ- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2013a): Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH). Resilienz stärken - Übergänge schaffen.
http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier330_06_2013.pdf [Zugriff 10.03.2013]
- **BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2013b): Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitischen Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt.
http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier328_04_2013.pdf [Zugriff: 10.03. 2013]
- **Bonin**, Joachim von (2012): Sicherheitssektorreform. Sicherheit, Wiederaufbau, Frieden. Hrsg. GIZ
<https://www.giz.de/de/downloads/giz2012-de-sicherheitssektorreform.pdf> [Zugriff: 16.04.2013]
- **bpb - Bundeszentrale für politische Bildung** (2005): Strukturanpassung und Verschuldung. Dossier Africome. Auszug aus: Informationen zur politischen Bildung (Heft 264).
<http://www.bpb.de/internationales/afrika/afrika/59000/anpassung-der-strukturen?p=0> [Zugriff: 22.01.2013]
- **Brock**, Lothar (2004): Vom „erweiterten Sicherheitsbegriff“ zur globalen Konfliktintervention. Eine Zwischenbilanz der neuen Sicherheitsdiskurse. Arbeitspapier, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
http://web.uni-frankfurt.de/fb3/brock/mat/Brock_2004_erweiterter_Sicherheitsdiskurs.pdf [Zugriff: 24.10.2012].
- **Brown**, Graham/**Stewart**, Frances (2009): Fragile States. CRISE Working Paper No. 51. University Oxford.
<http://economics.ouls.ox.ac.uk/13009/1/workingpaper51.pdf> [Zugriff: 20.06.2012]
- **Brummer**, Klaus/**Weiss**, Stefani (2006): Gut, aber nicht gut genug. Das neue sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesrepublik Deutschland. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_19147_19148_2.pdf [Zugriff: 15.05.2012]

- **Bundesregierung** (2004): Aktionsplan. „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin.
<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/384230/publicationFile/4345/Aktionsplan-De.pdf> [Zugriff: 15.05.2012]
- **Bundesregierung** (2011): NRO - Fazilität Afghanistan im Haushaltstitel „Förderung privater deutscher Träger“. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode. Drucksache 17/7851. 22.11.2011. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707851.pdf> [Zugriff: 25.10.2012]
- **Bush**, George Walker (2002): The National Security Strategy of the United States of America. September 2002. The White House. Washington.
<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> [Zugriff: 01.02.2013]
- **Callon**, Michel (1991): Techno-economic networks and irreversibility. In: Law, John: A Sociology of Monsters. Essays on Power, Technology and Domination. Routledge. London. S. 132-155.
- **Carment**, David/**Prest**, Steward/**Samy**, Yiagadeesen (2010): Security, Development and the Fragile State. Bringing the gap between theory and policy. Routledge. Abingdon.
- **Carter**, Micheal R./**Barrett**, Christopher B. (2006): The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach. Journal of Development Studies, Vol.42, No. 2. Routledge. S. 178-199.
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220380500405261#.UZzH36WkLgo> [Zugriff: 22.05.2013]
- **Conable**, Barber B. (1989): Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long- Term Perspective Study. The World Bank. Washington D.C.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf [Zugriff: 22.01.2013]
- **Daase**, Christopher (2010): Der erweiterte Sicherheitsbegriff. Working Paper 1. Sicherheitskultur im Wandel.
<http://www.sicherheitskultur.org/fileadmin/files/WorkingPapers/01-Daase.pdf> [Zugriff: 24.10.2012]
- **DAC - Development Assistance Committee** (1997a): Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century. Policy Statement, May

1997. OECD. Paris. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaaa817.pdf [Zugriff: 23.01.2013]
- **DAC - Development Assistance Committee** (1997b): DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation. OECD. Paris.
<http://www.fas.org/asmp/campaigns/smallarms/eguide.pdf> [Zugriff: 23.01.2013]
 - **DAC - Development Assistance Committee** (2001): Helping Prevent Violent Conflict. The DAC Guidelines. OECD. Paris.
<http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/1886146.pdf> [Zugriff: 23.01.2013]
 - **Debiel, Tobias** (2005): Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik. In: bpb: Aus Politik und Zeitgeschichte. 28-29/2005. 11. Juli 2005. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. S. 12-17.
 - **Deutscher Bundestag** (2012a): Ressortübergreifende Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 17/10732.
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/107/1710732.pdf> [Zugriff: 12.03.2013]
 - **Deutscher Bundestag** (2012b): Entwicklungspolitische Zusammenarbeit fit machen für die Kooperation mit fragilen Staaten. Drucksache 17/10791.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/107/1710791.pdf> [Zugriff: 12.03.2013]
 - **Deval - Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit** (2012): Evaluierungsprogramm.
<http://www.deval.org/de/evaluierungsprogramm.html> [Zugriff: 07.04.2013]
 - **DFID - Department for International Development** (2006): Aid effectiveness in fragile states.
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/fragile-states.asp> [Zugriff: 10.07.2012]
 - **DIE - Deutsches Institut für Entwicklungspolitik** (o.J): Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik.
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(wStartpages\)/Institut?Open&nav=expand:Institut:active:Institut](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(wStartpages)/Institut?Open&nav=expand:Institut:active:Institut) [Zugriff: 14.03.2013]
 - **DIE - Deutsches Institut für Entwicklungspolitik** (2011): DIE-Sicherheitsexperte Jörn Grävingholt Co-Vorsitzender des Beirats Zivile Krisenprävention. Pressemitteilung vom 11.10.2011.

[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/MUR-8MKEEQ?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/MUR-8MKEEQ?Open) [Zugriff: 18.03.2013]

- **Dörfler- Dierken**, Angelika/**Portugall**, Gerd [Hrsg.] (2010): Friedensethik und Sicherheitspolitik. Weißbuch 2006 und EKD- Friedensdenkschrift 2007 in der Diskussion. Schriftenreihe des sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr. Band 8. VS Verlag der Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- **DSF - Deutsche Stiftung Friedensforschung** (2004): Impulse für Friedensforschung und Politik. Stand und Weiterentwicklung der Stiftungsaktivitäten. Forum DSF No. 2. <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/pdf-docs/forum2.pdf> [Zugriff: 28.02.2012]
- **DSF - Deutsche Stiftung Friedensforschung** (2005): Friedenskonsolidierung: Handlungsoptionen und Risiken beim Aufbau stabiler Friedensordnungen. 2. Interdisziplinärer Workshop von DSF und AFB. Arbeitspapiere DSF No. 1. <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/pdf-docs/arbeitspapiere1.pdf> [Zugriff: 28.02.2012]
- **DSF - Deutsche Stiftung Friedensforschung** (2007): Grundprobleme der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent. Fachgespräch mit dem Arbeitskreis I der Konfliktherde FDP- Bundesfraktion am 28.09.2006. Arbeitspapiere DSF No.3. <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/pdf-docs/arbeitspapiere3.pdf> [Zugriff: 28.02.2012]
- **DSF - Deutsche Stiftung Friedensforschung** (2010): Jahresbericht 2010. <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/pdf-docs/jahresbericht2010.pdf> [Zugriff: 28.02.2012]
- **DSF - Deutsche Stiftung Friedensforschung** (2010): Erhöhte menschenrechtliche Anforderungen an multilaterale Friedensmissionen? - „Menschliche Sicherheit“ als Herausforderung für die internationale Friedenspolitik. Fachgespräch mit dem „Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik“ und der „Arbeitsgruppe Wehrpolitik“ der CSU- Fraktion im Bayrischen Landtag am 15. Januar 2009 in München. Arbeitspapiere DSF No. 5. <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/pdf-docs/arbeitspapiere5.pdf> [Zugriff: 28.02.2012]

- **Ebster**, Claus/**Stalzer**, Lieselotte (2008): Wissenschaftliches Arbeiten für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. 3. überarbeitete Auflage. Facultas. WUV. Wien.
- **Eggelmeyer**, Friedel (2011): Vernetzte Sicherheit in Afghanistan. In: Magazin für Europa und Internationales.
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Namensbeitrag/2011/01/2011-01-26-eggelmeyer-emag.html> [Zugriff: 25.10.2012]
- **EU - Europäische Union** (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> [Zugriff: 03.07.2012]
- **EU - Europäische Union** (2006): The European Consensus on Development. The development challenge. In: Official Journal of the European Union. 24.02.2006.
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf [Zugriff: 25.03.2013]
- **European Commission** (2011): EU 2011 Report on Policy Coherence for Development. Commission Staff Working Paper.
http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/eu_2011_report_on_pcd_en.doc.pdf [Zugriff: 19.11.2012]
- **Fabra Mata**, Javier/**Ziaja**, Sebastian (2010): Was leisten Indizes staatlicher Fragilität? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (5/2010).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-86FF5X/\\$FILE/AuS%205.2010.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-86FF5X/$FILE/AuS%205.2010.pdf) [Zugriff: 15.05.2012]
- **Faust**, Jörg/**Messner**, Dirk (2004): Entwicklungspolitik als Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (3/2004).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BRJMW/\\$FILE/3%202004%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BRJMW/$FILE/3%202004%20DE.pdf) [Zugriff: 15.05.2012]
- **Filzmaier**, Peter/**Gewessler**, Leonore/**Höll**, Otmar/**Mangott**, Gerhard (2006): Internationale Politik. Eine Einführung. WUV Facultas. Wien.
- **FriEnt - Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung** (2013): Über uns.
<http://www.frient.de/frient/ueber-uns.html> [Zugriff: 08.04.2013]

- **Garcia**, Maria Melody (2011): Good Governance wirksamer fördern: Argumente zur Ausweitung rigoroser Wirkungsevaluierung. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (17/2011).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-8NVHL5/\\$FILE/AuS%2017.2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-8NVHL5/$FILE/AuS%2017.2011.pdf) [Zugriff: 15.05.2012]
- **Gärtner**, Heinz (2005): Internationale Sicherheit. Definitionen von A-Z. Wiener Schriften zur Internationalen Politik- Band 9. OIIP. Nomos. Baden- Baden.
- **Gärtner**, Reinhold (2008): Politik Lexikon für junge Leute. Unter Mitarbeit von Sigrid Steininger. Jungbrunnen. Wien.
- **GIZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit** (o.J.): Geschichte. <http://www.giz.de/Entwicklungsdienst/de/html/1402.html> [Zugriff: 17.05.2013]
- **GIZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit** (u.a.) (2011): Factsheet zum methodischen Rahmen „Peace and Conflict Assessment (PCS)“. <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0246de-peace-conflict-assessment.pdf> [Zugriff: 21.02.2012]
- **GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (2012a): Über die GIZ. http://www.giz.de/de/html/ueber_die_giz.html [Zugriff: 06.08.2012]
- **GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (2012b): Unternehmensbericht 2011. <http://www.giz.de/de/downloads/giz2012-de-unternehmensbericht-2011.pdf> [Zugriff: 07.08.2012]
- **GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (2012c): GIZ International Services- Kompetenter Partner für internationale Auftraggeber. <http://www.giz.de/Themen/de/SID-0F3063E6-2ADE0EFD/30276.htm> [Zugriff: 07.08.2012]
- **Gsänger**, Hans (2001): Kann das Halbierungsziel extremer Armut bis 2015 erreicht werden? Anforderungen an die deutsche Politik. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (3/2001).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BSFM2/\\$FILE/3%202001%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BSFM2/$FILE/3%202001%20DE.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
- **Haas**, Jörg/**Röder**, Anne- Friederike (2008): Risse im Staatsfundament. In: GTZ: Fragile Staatlichkeit. Akzente 3.08. S. 36- 39.

<http://www2.gtz.de/dokumente/AKZ/gtz2008de-akzente-3-fragile-staatlichkeit-gesamt.pdf> [Zugriff: 06.07.2012]

- **Hammel**, Werner (2001): Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden. Der Einfluss der politischen Theorie. In: Thiel, Reinold E. (Hrsg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE). Informationszentrum Entwicklungspolitik (IZEP). 2. Auflage. 2001. Bonn. S. 186-194.
- **Hilgenstock**, Benjamin (2008): Demokratie, Good Governance und Entwicklung. Eine quantitative Analyse für 191 Staaten im Zeitraum 1996 bis 2005. Hausarbeit zur Erlangung des Akademischen Grades eines Magister Artium. Johannes Gutenberg-Universität Mainz. <http://ubm.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2009/2033/pdf/diss.pdf> [Zugriff: 23. 01.2013]
- **Hippler**, Jochen (2005): Failed States und Globalisierung. In: bpb: Aus Politik und Zeitgeschichte. 28-29/2005. 11.Juli 2005. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. S. 3 - 6.
- **Hochschule für Gestaltung** (o.J.): Prof. Dr. habil. Georg Kneer. Schwäbisch Gmünd. http://www.hfg-gmuend.de/Prof._Dr._Georg_Kneer.html [Zugriff: 26.11.2012]
- **Höll**, Otmar/**Obrovsky**, Michael (2006): Vorwort der Herausgeber. In: Khittel, Stefan; Pospisil, Jan (2006): Europäische Entwicklungspolitik als Alternative zum „Global War on Terrorism“? Zur Entwicklungszusammenarbeit der EU in Krisenregionen. Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe. Wien. S.ix-x.
- **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf [Hrsg.] (2006): Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung. Vierte überarbeitete Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- **Justus-Liebig-Universität Gießen** (2012): Auftragsforschung- und Dienstleistungsprojekte. <http://www.uni-giessen.de/cms/forschung/forschungsfoerderung/dmprojekte1/allgemeinehinweise/auftragsforschung> [Zugriff: 05.11.2012]
- **Khittel**, Stefan/ **Pospisil**, Jan (2006): Europäische Entwicklungspolitik als Alternative zum „Global War on Terrorism“? Zur Entwicklungszusammenarbeit der EU in Krisenregionen. Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (ÖFSE). Facultas. Wien.

- **Klingebiel**, Stephan (2001): Ansatzpunkte für eine krisenpräventive und konflikt-sensible Entwicklungszusammenarbeit. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (4/2001).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BSF49/\\$FILE/4%202001%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BSF49/$FILE/4%202001%20DE.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
- **Klingebiel**, Stephan/**Roehder**, Katja (2004): Das entwicklungspolitisch- militärische Verhältnis: Der Beginn einer neuen Allianz. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (1/2004).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BRKSJ/\\$FILE/1%202004%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BRKSJ/$FILE/1%202004%20DE.pdf) [Zugriff 12.05.2012]
- **Kneer**, Georg (2009): Akteur- Netzwerk- Theorie. In: Kneer, Georg; Schroer, Markus (Hrsg.) (2009): Handbuch Soziologische Theorien. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 19- 39.
- **Lambach**, Daniel (2010): Innerstaatliche Konflikte seit Anfang der 1990er Jahre. Forschungstrends und politische Bewertungen. Bpb. Dossier: Innerstaatliche Konflikte.
<http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54541/konflikte-seit-1990> [Zugriff: 26.03.2013]
- **Latour**, Bruno (2010): Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie. Erste Auflage. Aus dem Englischen von Gustav Roßler. Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- **Lukas**, Helmut (2006): Vorwort der Projektleitung. In: Khittel, Stefan/Pospisil, Jan (2006): Europäische Entwicklungspolitik als Alternative zum „Global War on Terrorism“? Zur Entwicklungszusammenarbeit der EU in Krisenregionen. Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe. Wien. S.xi-xii.
- **Lutz- Bachmann**, Matthias/**Niederberger**, Andreas [Hrsg.] (2009): Krieg und Frieden im Prozess der Globalisierung. Velbrück Wissenschaft. Weilerswist.
- **Meier-Walser**, Reinhard (2011): Akteure, Instrumente und Strategien internationaler Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand transnationaler Risiken und Bedrohungen - eine Einführung. In: Meier-Walser, Reinhard/Wolf, Alexander (Hrsg.): Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik. Berichte&Studien 93. Hanns Seidel Stiftung. S. 7-19. http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/BS-93.pdf [Zugriff: 13.02.2013]

- **Neubert**, Susanne (2004): Wirkungsanalysen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind machbar. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Analysen und Stellungnahmen (4/2004).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BRJEH/\\$FILE/4%202004%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BRJEH/$FILE/4%202004%20DE.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
- **Neubert**, Susanne (2010): Wirkungsevaluation in der Entwicklungszusammenarbeit: Herausforderungen, Trends und gute Praxis. Deutsches Institut für Entwicklungszusammenarbeit (DIE). Analysen und Stellungnahmen (3/2010).
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-83UBAB/\\$FILE/AuS%203.2010.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-83UBAB/$FILE/AuS%203.2010.pdf) [Zugriff: 12.05.2012]
- **Nuscheler**, Franz (2005): Entwicklungspolitik. Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe, Band 488. Dietz. Bonn.
- **Nuscheler**, Franz (2012): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Armut und Hunger, Bevölkerung und Migration. 7. Auflage. Dietz. Bonn
- **OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (o.J.): International Network on Conflict and Fragility.
<http://www.oecd.org/dac/incaf/44282247.pdf> [Zugriff: 02.02.2013]
- **OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2007a): The Principles for Good International Engagement in Fragile States.
<http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/38368714.pdf> [Zugriff: 07.02.2013]
- **OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2007b): Fragile States. Glossary of Statistical Terms.
<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7235> [Zugriff: 10.07.2012]
- **OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2008): Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience. Paris. <http://www.oecd.org/dac/incaf/41100930.pdf> [Zugriff: 16.04.2013]
- **OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2011a): Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility. Policy Guidance. DAC Guidelines and Reference Series.
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4311031e.pdf> [Zugriff: 15.05.2012]

- **OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2011b): International Engagement in Fragile States: Can't we do better? OECD Publishing. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/14/48697077.pdf> [Zugriff: 13.06.2012]
- **OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2011c): About the Fragile States Principles. http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en_2649_33693550_49392305_1_1_1_1_00.html [Zugriff: 19.06.2012]
- **OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2011d): Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November - 1 December 2011. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> [Zugriff: 21.05.2013]
- **Paris, Roland** (2011): Ordering the World: Academic Research and Policymaking on Fragile States. International Studies Review 13. S. 58-71. Online Library. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2486.2010.00998.x/full> [Zugriff: 15.05.2012]
- **Pariser Erklärung** (2005): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf> [Zugriff: 25.03.2013]
- **Pauls, Anja/Reufels, Herbert** (2005): Das Aktionsprogramm 2015. Deutschland trägt mit seiner Entwicklungspolitik dazu bei, die weltweite Armut zu mindern, den Frieden zu sichern und die Globalisierung gerecht zu gestalten. Im Blickpunkt: Auf dem Weg zu den Millenniumszielen. Schwerpunktthema. GTZ. Eschborn; Globale Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, TB und Malaria (GFATM). Genf. In: Akzente Heft Nr. 2 (2005), S.18-19. http://www2.gtz.de/dokumente/AKZ/deu/AKZ_2005_2/AP_2015.pdf [Zugriff: 21.02.2012]
- **Pospisil, Jan** (2009): Die Entwicklung von Sicherheit. Entwicklungspolitische Programme der USA und Deutschlands im Grenzbereich zur Sicherheitspolitik. Transcript- Verlag. Bielefeld.
- **Pospisil, Jan** (2011): Resilience und Fragilität: Ein konzeptioneller Wandel im entwicklungspolitischen Verständnis von Sicherheit? In: Peripherie- Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, N° 122/123 (2011). S. 236-252.

- **Pospisil**, Jan/ **Werther-Pietsch**, Ursula (2009): Good Governance, State Building, Resilience. Der ambivalente Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage von Staatlichkeit. In: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE): Staat und Entwicklung. Erste Auflage. Südwind. S. 37-47.
- **Rauch**, Theo (2009): Entwicklungspolitik. Theorien, Strategien, Instrumente. Das Geographische Seminar. Westermann. Braunschweig
- **Rinke**, Bernhard/**Woyke**, Wichard [Hrsg.] (2004): Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert. Eine Einführung. Leske + Budrich. Opladen.
- **Roithner**, Anna- Katharina/**Werther-Pietsch**, Ursula (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Staaten. NRO zwischen Peacebuilding und Statebuilding. Universität Duisburg-Essen (INEF- Report 6/2010). Duisburg.
<http://inef.uni-due.de/cms/files/policybrief06.pdf> [Zugriff: 23.01.2013]
- **Schmidt**, Christian (2011): Zum Geleit. In: Meier-Walser, Reinhard/Wolf, Alexander (Hrsg.): Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik. Berichte&Studien 93. Hanns Seidel Stiftung. http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/BS-93.pdf [Zugriff: 13.02.2013]
- **Schneckener**, Ulrich [Hrsg.] (2004): States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP- Studie.
<http://ohggf.net/LSUpDownload/SDownload/Lehrer/J.Stolle/Dateien/11%20Pol1%20Stolle%20Abi%202012/Schneckener%20Fragile%20Staatlichkeit%20states%20at%20risk.pdf> [Zugriff: 13.06.2012]
- **Schneckener**, Ulrich (2005): Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko. In: Bundeszentrale für politische Bildung. Aus Politik und Zeitgeschichte 28-29/2005: Zerfallende Staaten. S. 26-31.
- **Schneckener**, Ulrich (2007a): Fragile Staatlichkeit und State- building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen. In: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Staatszerfall und Governance. Nomos. Baden- Baden. S. 98-120.
http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projekte_phase_1/projektbereich_c/c1/us_fragilestaatlichkeit.pdf?1277899909
- **Schneckener**, Ulrich (2007b): Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil? Diskussionspapier FG 8, 2007/Nr.03, März 2007. SWP Berlin.
http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/DiskP2007_03_skr_ks.pdf [Zugriff: 26.06.2012]

- **Schöpfer**, Peter (2003): Fehlende Liberalisierung verhindert Investitionen und Innovationen. In: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.): Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 1-2003. S. 26-27.
<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00007/00021/01585/index.htm?lang=de> [Zugriff: 11.10.2012]
- **Schreiber**, Wilfried (2007): Deutsche Sicherheitspolitik und nationale Interessen. In: WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik. Nr. 55.S. 103- 110.
http://www.sicherheitspolitik-dss.de/autoren/schreiber/wt_55_07.pdf [Zugriff: 28.02.2012]
- **Schröder**, Birgit (2010): Beratungsgremien bei der Bundesregierung und im Bundestag. Infobrief. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste.
<http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/Beratungsgremien.pdf> [Zugriff: 18.03.2013]
- **Schulz- Schaeffer**, Ingo (2000): Akteur- Netzwerk- Theorie. Zur Koevolution von Gesellschaft, Natur und Technik. In: Weyer, Johannes (Hrsg.): Soziale Netzwerke, Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. Kapitel VIII. Oldenbourg Verlag. München. S. 187- 211.
- **Six**, Clemens (2007): Die Entwicklung von Sicherheit: Eine Einführung. In: Journal für Entwicklungspolitik. Vol XXIII 4-2007: Entwicklungspolitik und Sicherheitsinteressen: Kohärenz oder Konkurrenz. Mandelbaum. Wien. S. 4-16.
- **Spatz**, Joachim (2012): Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“. Deutscher Bundestag.
http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a03/a03_ga/index.jsp [Zugriff: 07.09.2012]
- **Tepe**, Isabel (2008): Entwicklungsstrategien für Subsahara-Afrika. Von Strukturanpassung bis good governance: Eine kritische Auseinandersetzung mit Berichten der Weltbank. Institut für Ethnologie und Afrikastudien: Arbeitspapier Nr. 86. Johannes Gutenberg Universität Mainz. Mainz.
<http://www.ifeas.uni-mainz.de/workingpapers/AP86.pdf> [Zugriff: 23.01.2013]
- **The New Deal** (2013): Addressing what matters most for the 1.5 billion people affected by conflict and fragility. <http://www.newdeal4peace.org/new-deal-snapshot/> [Zugriff: 23.05.2013]

- **The White House** (2002): The National Security Strategy of the United States of America. September 2002. Washington.
<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> [Zugriff: 01.02.2013]
- **The Fund for Peace** (2012a): About The Fund for Peace.
<http://www.fundforpeace.org/global/?q=aboutus> [Zugriff: 26.06.2012]
- **The Fund for Peace** (2012b): Failed States Index Data 2012.
<http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi2012> [Zugriff: 26.06.2012]
- **The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank** (1989): Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. Washington, D.C.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf [Zugriff: 22.01.2013]
- **UN - United Nations** (2000): United Nations Millennium Declaration. Resolution adopted by the General Assembly. GA/RES/55/2.
<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> [Zugriff: 17.10.2012].
- **University of Ottawa**: Roland Paris. University Research Chair in International Security and Governance, University of Ottawa. <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/> [Zugriff: 05.11.2012]
- **Universität Osnabrück** (o.J.): Personendetails. Prof. Dr. Rer. Pol. Ulrich Schneckener.
http://studip.serv.uni-osnabrueck.de/extern.php?username=uschneck&page_url=http://www.sozialwiss.uni-osnabrueck.de/933.htm [Zugriff: 19.11.2012]
- **Werther-Pietsch**, Ursula (2009): Sicherheit und Entwicklung. Zwei Pfeiler eines Systems? Sonderpublikation. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (Hrsg.). Wien.
- **Wilke**, Boris (2006): Fragile Staaten. Beobachtungen der Dynamik politischer Herrschaft in Staaten Südasiens. In: Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr: Reader Sicherheitspolitik. Die Bundeswehr vor neuen Herausforderungen. S. 234-240.
http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projekte_phase_1/projektbereich_c/c1/bw_fragilestaaten.pdf?1277899907 [Zugriff: 04.07.2012]

- **Wulff**, Christian (2012): Grußwort. In: Harnisch, Sebastian; Schmidt, Siegmund (2012): Auf Augenhöhe. 50 Jahre Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Herausgegeben vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Nomos. Baden- Baden. S. 5-7.
- **Zoellick**, Robert B. (2008): Fragile States: Securing Development. In: The International Institute for Strategic Studies: Survival. Global Politics and Strategy. Vol.50, Nr. 6, December 2008 - January 2009. London. S.67-84.

Zusammenfassung

Die Menschen sind heute in vielerlei Hinsicht miteinander verbunden und verknüpft. Diese globale Interaktion der Menschen hat Auswirkungen in viele Richtungen. So auch im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen. In den 1990er Jahren tritt zunehmend ein Entwicklung-Sicherheits-Nexus in den Vordergrund der internationalen Debatten. Die Entwicklung eines Landes wurde eng mit der Sicherheit der Menschen auf lokaler, aber auch auf globaler Ebene verknüpft. Innerstaatliche Konflikte, wie der Jugoslawienkrieg, wirkten sich sicherheitspolitisch auch auf die Nachbarstaaten aus. Mit dem 11. September 2001 hatte die „Unterentwicklung“ eines Landes zum erstem Mal deutliche Folgen für die globale Sicherheit.

Vor dem Hintergrund des Wechselverhältnisses zwischen Entwicklung und Sicherheit ist auch das Phänomen der fragilen Staatlichkeit einzuordnen, das ebenfalls seit den 1990er Jahren zunehmend den internationalen Entwicklungs- und Sicherheitsdiskurs bestimmt. In der Arbeit wird die Entwicklung dieses Phänomens anhand relevanter internationaler und deutscher Konzeptpapiere erläutert. Durch diese lässt sich erkennen, dass es bis zum heutigen Zeitpunkt viele unterschiedliche Herangehensweisen und Verständnisse auf die Problematik der fragilen Staaten gab. Eben diese unterschiedlichen Auffassungen werden in der Arbeit vor dem Hintergrund der Akteur-Netzwerk-Theorie beobachtet und analysiert. Diese Methodik ermöglicht einen ganzheitlichen und weiten Blick auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit, der der Komplexität dessen gerecht wird.

Die Akteur-Netzwerk-Theorie stellt eine Erweiterung in der Analyse der konzeptionellen Entwicklung des Konzepts der fragilen Staatlichkeit dar. Die methodische Anlehnung an die Theorie lässt fragile Staatlichkeit als ein Netzwerk und gleichzeitig als ein Akteur verstehen und es erlaubt eine stärkere Konzentration auf die Akteure und ihre Beziehungen zueinander, die im Hinblick auf das Phänomen der fragilen Staatlichkeit relevant sind.

In der Arbeit wird anhand der ANT und der Konzeptanalyse verdeutlicht, dass das Phänomen der fragilen Staatlichkeit bis heute eine wesentliche konzeptionelle Entwicklung erfahren hat, die sich immer stärker nach der Vielfalt dieses Themas ausrichtet.

Am Anfang der Fragilitäts-Debatte lag der Schwerpunkt in Bezug auf den Umgang mit fragilen Staaten auf dem Konfliktpotenzial dieser. Dieses wurde seitens der Geberstaaten durch handlungsanweisenden Strategien versucht einzugrenzen. Es engagierten sich immer unterschiedlichere Akteure und auch die Auswirkungen von fragiler Staatlichkeit wurden auf globaler Ebene immer deutlicher. Der merklichen Komplexität des Phänomens wurde versucht durch statistische Messungen und Erhebungen in Bezug auf die Ursachen und Gründe für fragile Staatlichkeit zu begegnen. Durch diese Untersuchungen und die Aufstellung von Indikatoren von fragilen Staaten sollte der vielschichtige Charakter dieser und demnach deren Unberechenbarkeit eingegrenzt werden. Diese Vorgehensweise bewies sich als weniger erfolgreich und State-Building-Programme hielten nicht den versprochenen Erfolg. Heute findet man ein neues Schlagwort, dass sich in der internationalen Fragilitäts-Debatte zunehmend etabliert: Resilience. Im Zentrum des Resilience-Konzepts steht die Staat-Gesellschaft-Beziehung, die als Grundvoraussetzung für die Entwicklung einer widerstandsfähigen Staatsstruktur verstanden wird.

Durch die Analyse der konzeptionellen Entwicklung des Phänomens der fragilen Staatlichkeit lässt sich erkennen, dass die Vielschichtigkeit dieses Phänomens immer mehr in den Vordergrund gerückt wird. Mit dieser Ausrichtung lassen sich Parallelen zu der Akteur-Netzwerk-Theorie ziehen, die sich als hilfreiche und weiterführende theoretische Grundlage zu diesem Thema erwiesen hat.

Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich diese auf die Verbindungen und Beziehungen innerhalb des Netzwerks der fragilen Staatlichkeit fokussierte Strategie in die Praxis umsetzen lässt und sich dort bewährt.

Die Verbindung zwischen dem Phänomen mit der Akteur-Netzwerk-Theorie lässt eine weitere Schlussfolgerung zu: die Theorie hat in diesem thematischen Zusammenhang eine Bestätigung erfahren. Die Analyse der Fragilitäts-Konzepte kann demnach auch als eine Überprüfung für die Akteur-Netzwerk-Theorie verstanden werden.

Executive Summary

In our current world, people are linked together and connected with each other in many ways. This global interaction of people has impacted ordinary citizens in a multitude of facets, one of which being the situation of security

It was in the 1990's that the nexus of development and security came to the forefront of international debate. The development of a country is directly paralleled with the security situation of its citizens, which could potentially impact global security. Internal conflicts, such as the Yugoslavian civil war, had a security policy influence on the neighboring states. Furthermore, with the event of September 11th, the „underdevelopment“ of a state proved a clear impact of the global security situation for the first time.

The phenomenon of the 'fragile state' is understood against the background of the interconnection between a state's development, and its security. Also it increasingly determined the international discourse on development and security since the 1990's. In this paper the development of the phenomenon is illustrated through international and German draft papers, which are relevant in this context. By dint of these sources it becomes clear that there have been many different approaches to, and understandings of the fragile state issue. These diverse notions are observed and analyzed against the background of the actor-network-theory. This methodology allows a holistic and broad view of the phenomenon of fragile state, which copes with its complexity.

Depending on the theory, the fragile state issue can be understood as a network as well as an actor. It permits a more intense concentration on the part of the actors while at the same time, their relations to each other, which is important in reference to the phenomenon of the fragile state.

In the context of this paper it will be clarified on the basis of the actor-network-theory and the analysis of the concepts that the phenomenon of the fragile state has experienced a significant conceptional development, which moves towards the complexity of this issue.

During the incipient debates on fragility, the focus was directed towards a fragile state's susceptibility to conflict. 'Donors' tried to contain this susceptibility through strategies of directed actions. As the number of participating actors multiplied, the phenomenon of the fragile state and its effects reached a global scale. To confront the noticeable complexity of this phenomenon, the statistical approach for many of the actors became the implementation of investigations and the procurement of statistical measurements. With these analyses and the establishment of indicators for the fragile state, the intention was to define the complex character of this phenomenon. This course of action, however, proved itself ineffective and State Building Programs did not succeed the way they were supposed to.

Today, a new keyword in the international debate on fragility can be found, resilience. In the center of this concept of resilience, resides the state-society-relation, which is seen as basic requirement for the development of a resistant state structure.

Through the analysis of the conceptional development of the fragile state phenomenon, it can be observed that its complexity comes ever more to the forefront. With this alignment, there can be found analogies to the actor-network-theory, which has proved to be a helpful and a continuative theoretical basis to this matter.

It remains to be seen, how this strategy, which is focused on the relationships and contacts within the network of fragile state, will endure in practice.

The connection between the phenomenon and the actor-network-theory allows another conclusion: the theory gained legitimacy in this thematic context. Therefore, the analysis of the fragility-concept can be conceived as an examination of the actor-network-theory.

Lebenslauf der Verfasserin

Frederike Thiede
Stumpergasse 57/8, 1060 Wien
+43 680 2365702
f.thiede@gmx.de

Geburtsdatum	03. Februar 1986
Geburtsort	Lüneburg
Nationalität	Deutsch
Familienstatus	Ledig
Interessen	Politik, Sprachen, Reisen, Reiten, Musik

Schullaufbahn

1992 – 1996	Grundschule Amelinghausen
1996 – 1998	Orientierungsstufe Amelinghausen
1998 – 2005	Gymnasium Oedeme in Lüneburg mit dem Abschluss der Allgemeinen Hochschulreife • Mitarbeit der Schülervvertretung

Studium

Seit 10/2006	Universität Wien - Internationale Entwicklung, Diplomstudium • Erstes Diplomprüfungszeugnis 10.11.2008
Seit 10/2008	Politikwissenschaft, Bachelorstudium

Praktika

03/03 – 04/2003	First Reisebüro Menke; Lüneburg
07/08 – 09/2008	Tourismuspraktikum im Mónica Isabel Beach Club; Portugal/ Albufeira

Berufliche Erfahrung

Seit 08/2011	Freie Dienstnehmerin in der Abteilung VI.8 des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten • Tätigkeit im Bereich Informationsvermittlung, Dokumentation und Wissensmanagement
--------------	--

Auslandsaufenthalt

07/2005 – 02/2006	Ottawa, Toronto, Edmonton / Kanada • Vertiefung und Anwendung der englischen Sprache im Tourismussektor
09/2009 – 07/2010	Lissabon/ Portugal • Auslandsstudienjahr im Rahmen des europäischen Hochschul- und Mobilitätsprogramms „ERASMUS“ • Weiterführung der Studiengänge Internationale Entwicklung und Politikwissenschaft; Schwerpunkte: Kolonialgeschichte und ihre Auswirkungen, Nachhaltigkeit. • Vertiefung und Anwendung der portugiesischen Sprache

Sprachkenntnisse

Englisch	Verhandlungssicher in Wort und Schrift (C2- Level)
Portugiesisch	In Wort und Schrift (B2- Level)
Französisch	Grundkenntnisse