

Sieben Thesen zur Außenunterstützung

Olaf Hillenbrand, Centrum für angewandte Politikforschung

1. **Unverzichtbarkeit von Außenunterstützung:** Politische Verflechtung und wirtschaftliche Globalisierung schränken die eigenständigen Entwicklungs- und Transformationschancen von Nationalstaaten erheblich ein. Ohne die Mitwirkung von außen kann praktisch kein Staat mehr seine Entwicklungspotentiale angemessenen ausschöpfen. Außenunterstützung ist dadurch zu einem Schlüsselement bei der Stabilisierung und Entwicklung von Staaten geworden. Staaten tun gut daran, in jeder Phase eines Entwicklungs- und Transformationsprozesses bestehende Kooperationsmöglichkeiten mit ausländischen Partnern und internationalen Organisationen zu nutzen. Dies umfasst die Einholung von Hilfsangeboten, die Bildung von Kooperationspartnerschaften, und bestenfalls Abstimmung der Entwicklungs- und Transformationsstrategie zwischen internen und externen Akteuren. Die externen Eingriffsmöglichkeiten sind auch dadurch angestiegen, daß im Rahmen eines umfassenden Sicherheitsbegriffs wesentlich stärkere Beschränkungen der nationalen Souveränität als früher möglich geworden sind. Trotz der Notwendigkeit von Außenunterstützung ist die externe Beeinflussung von Entwicklungs- und Transformationsprozessen eine der umstrittensten Materien der internationalen Politik.
2. **Möglichkeiten wirksamer Einflussnahme:** Die Möglichkeiten einer Einflussnahme von außen sind begrenzt. Dies gilt selbst für massive Interventionen. In der Regel können Entwicklungs- und Transformationsprozesse von außen zwar verstärkt oder beschleunigt, nicht aber angestoßen werden. Dort, wo Entwicklung und Transformation noch nicht stattfindet, besteht das wichtigste Ziel einer Beteiligung externer Akteure darin, die grundlegenden Ausgangsbedingungen für die Entwicklung und Transformation von Staaten zu verbessern. Im politisch-administrativen Sektor sind dabei die Sicherung des Friedens sowie die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit am wichtigsten, im gesellschaftlichen Bereich die Ausweitung der Humanressourcen. Entwicklung und Transformation verändert die sensiblen Machtverhältnisse in einer Gesellschaft. Erforderlich ist daher nicht nur eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern,

sondern eine Politik, die Perspektiven auch für die potentiellen Verlierer vermitteln kann und vorhandene Konfliktlinien glättet. Gerade in Situationen des Wandels sind traditionelle und kulturelle Kontinuitäten von immenser Bedeutung. Außenunterstützung benötigt daher Einfühlungsvermögen und Lernfähigkeit.

3. **Notwendigkeit weitgehender Kooperation:** Die Möglichkeiten externer Einflussnahme steigen in dem Maße, in dem zwischen den externen und den betroffenen Staaten oder einzelnen Gruppen Einvernehmen über die grundlegenden Entwicklungsziele und möglichst über die wichtigsten Maßnahmen besteht. Die Identifikation von geeigneten Kooperationspartnern ist daher von großer Bedeutung. Je mehr Macht und gesellschaftlichen Einfluss diese mobilisieren können, desto konsequenter können die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt werden. Gewaltsame Transformationsversuche von außen mobilisieren dagegen einerseits starke Widerstände, und sind andererseits wegen der vielen Opfer sowie der hohen Kosten in fast keinem Fall effektiv. Ein Teil der für Entwicklung eingeplanten, knappen Ressourcen wird dabei stets für die Niederschlagung von Widerständen benötigt und könnte sinnvoller dort eingesetzt werden, wo die Außenbeteiligung erwünscht ist. Die Möglichkeit von militärischen Interventionen und Besatzungsregimes sollte daher – unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Vorgaben – auf die Aufgabe der Stabilitätssicherung und Katastrophenvermeidung in der jeweiligen Region beschränkt bleiben.

4. **Individualität der Entwicklungswege:** Externe Unterstützungsansätze sollen sich nicht an vorgegebenen Wegen und Modellen orientieren, sondern die bereits vorhandenen Möglichkeiten ausbauen und stärken. Entwicklung lässt sich nicht von oben verordnen. Daher kommt in jeder Phase der Entwicklung der Stärkung der Zivilgesellschaft sowie der Partizipation der Menschen an den Prozessen eine entscheidende Bedeutung zu. Eine Schlüsselvariable der Unterentwicklung liegt in der mangelnden Differenzierung in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft. Ohne die kontinuierliche Förderung des Humankapitals ist eine Entwicklung, die konsolidiert und fortgesetzt werden soll, undenkbar. Außenunterstützer dürfen nicht den Fehler begehen, ihre eigene Entwicklung im Detail als Vorbild für andere Staaten zu begreifen. Entwicklung und Transformationsprozesse sind individuelle Vorgänge, bei denen unter der Vorgabe der Veränderung ein neues Gleichgewicht gefunden werden muss, das ökonomisch und gesellschaftlich tragfähig ist. Aus dieser Perspektive sind universal gültige Entwicklungswege unplausibel, weil sie die wichtigen Konstellationen und Bedingungen in einem Staat nicht ausreichend berücksichtigen können. Fällt jedoch eine Grundentscheidung zugunsten einer marktwirtschaftlichen Demokratie, so ist ein klarer Kriterienrahmen vorgegeben.

Praktisch alle Versuche, einem System von außen (oder von oben) einen inkompatiblen Entwicklungsansatz aufzusetzen, ohne bestehende Entwicklungslinien zu berücksichtigen, sind gescheitert. In Afrika wurden große Schäden dadurch angerichtet, dass bestehende Strukturen zerstört wurden, ohne sie durch tragfähige neue Strukturen zu ersetzen.

5. **Stabilitätsexport als strategische Priorität:** Während Instabilität in der Regel ein Entwicklungshindernis ist, liegt in der Stabilität eine essentielle Voraussetzung zur Erhaltung dieses Prozesses. Außenunterstützung soll daher Stabilität produzieren. Im Rahmen von individuellen Entwicklungsstrategien liegt ihre Hauptaufgabe in der Verbesserung und Sicherung von Stabilität sowie in der Schaffung von Strukturen, die das Interesse am Frieden erhalten und weitere Entwicklungen ermöglichen. In diesem Sinne liegt der Fokus der Anstrengungen nicht in der unmittelbaren Steuerung derartiger Prozesse, sondern in der indirekten Steuerung durch die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit in den betroffenen Staaten. Daher muß externe Einflussnahme umfassend und integriert angelegt werden und wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Faktoren miteinander verknüpfen. Insbesondere, wenn es gelingt, Konstellationen herzustellen, unter denen alle wichtigen Akteure ein Interesse an der Fortsetzung von Entwicklung aufrecht erhalten, eröffnen sich Perspektiven zur gemeinsamen Erarbeitung von längerfristigen Strategien.

Bei der Erarbeitung von Strategien bestimmt der Entwicklungsstand einer Gesellschaft die mittelfristig erreichbaren Transformationsziele. Ein häufiger Fehler von externen Entwicklungsstrategien besteht darin, dass sie den notwendigen Zeitbedarf von Transformationsprozessen unterschätzen. Externe Unterstützungsstrategien sollen fordern, dürfen aber nicht überfordern. Demokratisierungsstrategien wie gewaltsame Marktöffnungen sind immer dann gescheitert, wenn die Substanz oder die Akzeptanz für die Neuerungen nicht ausreichte.

Die Beteiligung externer Akteure darf nicht zur Bevormundung werden – aber sie darf den Förderinteressen der Geber auch nicht widersprechen. Je glaubwürdiger das Unterstützungsangebot ist, desto eher können Steuerungseffekte gelingen. In einer kooperativ formulierten Entwicklungsstrategie sind kurz-, mittel- und langfristige Ziele festzulegen. Von der Seite der Unterstützung muss dabei deutlich werden, unter welchen Bedingungen mit einer Fortsetzung, Forcierung oder Beendigung der Hilfe zu rechnen ist. Dabei liegt der beste externe Unterstützungsansatz zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit von Entwicklungs- und Transformationsprozessen in einer deutlich artikulierten Konditionalität. Nur wer notwendige Schritte trotz ihrer Schwierigkeit unternimmt, wird belohnt.

6. **Bündelung der Unterstützungsinstitutionen:** Die Unterstützung von Entwicklungs- und Transformationsprozessen erfordert gewaltige Ressourcen. Deren Wirksamkeit hängt nicht zuletzt davon ab, dass die Entwicklungsbemühungen externer Unterstützer miteinander kompatibel sind. Prinzipiell ist die Vielfalt der externen Akteure in der Unterstützung von Entwicklungsprozessen nützlich. Dort, wo die betroffenen Staaten aber Unterstützer gegeneinander ausspielen können, Konditionen unterlaufen oder gegensätzliche Auflagen zu erfüllen haben, geht Effektivität verloren. Aus diesem Grund erfordert wirksame Außenunterstützung nicht allein die Koordination mit den Empfängerländern, sondern auch eine möglichst umfassende Abstimmung unter den Institutionen selbst.
7. **Phasenabhängigkeit von Unterstützungsstrategien:** Die unterschiedliche Situation jedes Staates erfordert in der Feinabstimmung eine speziell entwickelte Unterstützungsstrategie für die Entwicklung jeden Staates. Trotz dieser Unterschiedlichkeit lassen sich für die einzelnen Phasen dieser Prozesse Eckpunkte definieren, die für das Gelingen der Außenunterstützung eine Voraussetzung bilden. Wie diese Faktoren in der Außenunterstützung konkret umgesetzt werden, hängt vom Einzelfall ab – entscheidend ist, dass sie in der Zusammenarbeit eine herausragende Rolle spielen:
- So entscheidet in der ersten Phase der Entwicklung das Vorhandensein von durchsetzungsfähigen Machtstrukturen und einem entsprechenden Verwaltungsapparat sowie die Gewährung von Sicherheit und Frieden über die weiteren Perspektiven.
 - In einer zweiten Phase bilden mit hoher Legitimität versehene Institutionen und Herrschaftsstrukturen das Substrat der Entwicklungsfähigkeit. Um Transformationsfähigkeit zu erreichen, müssen solche Faktoren überwunden werden, die eine ständige Quelle zunehmender Probleme sind (Geburtenexplosion, Massenarmut, Ernährungssituation, Konflikte).
 - Mit zunehmendem Fortschritt spielt die Partizipation oder wenigstens die Akzeptanz der betroffenen Bürger eine Schlüsselrolle beim Aufbau einer Gesellschaft mit einer stabilen Balance.

Für den Bau einer modernen Gesellschaft prägen in jeder Phase die Faktoren Bildung und Zugang zu Informationen den Weg zur Modernisierung. Informationsfreiheit und die Machtkontrolle von freien Medien sind nicht zuletzt Kernbestandteil einer konsolidierungsfähigen Demokratie. Die folgende Tabelle veranschaulicht grundlegende Schwerpunkte:

Entwicklungsphase	Prioritäten der Entwicklung	Präferierte Außenunterstützung
Machtsicherung und Staatsaufbau	<ul style="list-style-type: none"> - Etablierung von Machtstrukturen - Erhalt der Führungsfähigkeit - Formierung einer Nation - Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für weitere Fortschritte 	<ul style="list-style-type: none"> - Kooperation mit lokalen Gruppen - ggf. Unterstützung einzelner Akteure - ggf. externe intervention - Nahrungsmittelhilfe - Katastrophenhilfe - Aufbauhilfe
Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklungsorientierung der Politik sichern - professionelle Verwaltung schaffen - Stabilisierung der politischen Situation - Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen - Bildung von Humankapital 	<ul style="list-style-type: none"> - Regierungsberatung - Stärkung der entwicklungsbereiten Kräfte - Maßnahmen zur Stärkung der civil society - Humankapitalbildung - Wissenstransfers - Infrastrukturinvestitionen
Fortgeschrittene Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Transformationsvoraussetzungen - Abbau staatlicher Einflußnahme auf die Wirtschaft, Ausweitung marktwirtschaftlicher Prinzipien 	<ul style="list-style-type: none"> - Demokratisierungshilfe - Förderung von politischem Wettbewerb und Bürgerbeteiligung - Unterstützung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit - Regierungsberatung und Wissenstransfer - Öffentliche Kapitalhilfe - Formulierung von Transformationsstrategien
Systemwandel	<p>Politisch: Durchsetzung demokratischer Standards, Mobilisierung von Akzeptanz zur Beibehaltung der Transformationspolitik.</p> <p>Ökonomisch: Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien bei möglichst weitgehender Erhaltung der makroökonomischen Stabilität</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wahlbeobachtung - Politische Einbindung - Aufbau- und Übergangskredite - Unterstützung von Funktionsebenen und Verwaltung - Medienförderung - Joint Ventures und Direktinvestitionen - Unterstützung im Rahmen eines an Leistungskriterien gebundenen Programms
Konsolidierung	<p>Verankerung und Etablierung der Demokratie, Konsolidierung der Institutionen</p> <p>Rechtsstaatlichkeit – Übereinstimmung von Verfassung und Verfassungswirklichkeit</p> <p>Verbesserung der sozialen Sicherung</p> <p>Wachstum der Wirtschaft</p> <p>Handelskooperation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kooperation und Integration in möglichst vielen Bereichen - Gewährung von Aufbaukrediten