

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

(DIE)

**Die aktuelle Debatte um  
*Poor Performing Countries***

Huria Ogbamichael

Bonn, Februar 2003

©

**Deutsches Institut für Entwicklungspolitik**  
**Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn**  
**Telefon +49 (0)228 94927-0 · Telefax +49 (0)228 94927-130**  
**[die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de)**  
**[www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)**

## **Vorwort**

Die vorliegende Kurzanalyse setzt sich mit der aktuellen Debatte um sogenannte *Poor Performing Countries* auseinander, die insbesondere in der Entwicklungspolitik geführt wird. Die Analyse grenzt den Terminus im Hinblick auf andere Konzepte und Begrifflichkeiten ab (Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen, *failing states* etc.) bzw. benennt Gemeinsamkeiten. Angesichts der bestehenden Unklarheiten, was unter dem Begriff *Poor Performing Countries* zu verstehen ist, leistet die Analyse einen wertvollen Beitrag zur Begriffsklärung und zur Strukturierung der Diskussion.

Die Kurzanalyse entstand im Rahmen eines Praktikums, zu dem sich Frau Huria Ogbamichael von September bis November 2002 am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik aufhielt. In diesem Rahmen führte sie auch persönliche und telefonische Interviews mit Vertretern verschiedener Ministerien (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Auswärtiges Amt) und anderer Einrichtungen (Stiftung Wissenschaft und Politik, Institut für Afrika-Kunde etc.) Für die Gesprächsbereitschaft möchte ich den Beteiligten herzlich danken.

Bonn, im Februar 2003

Stephan Klingebiel

## **Inhaltsverzeichnis**

### **Abkürzungsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Die Debatte bei Weltbank, OECD / DAC und dem BMZ</b>	<b>3</b>
2.1	LICUS – <i>Low-Income Countries Under Stress</i>	3
2.2	<i>Difficult partnerships</i>	5
2.3	Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen	6
<b>3</b>	<b>Elemente einer Definition von <i>Poor Performing Countries</i></b>	<b>8</b>
3.1	Was bedeutet <i>Poor Performance</i> ?	8
3.2	Wer sind die <i>Poor Performer</i> ?	9
3.3	Welches Ziel verfolgt ein Engagement in <i>Poor Performing Countries</i> ?	11
<b>4</b>	<b>Die zentralen Herausforderungen einer Zusammenarbeit mit PPC</b>	<b>15</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>17</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
EL	Entwicklungsländer
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
LICUS	<i>Low-Income Countries Under Stress</i>
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
PPC	<i>Poor Performing Countries</i>
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>



## 1 Einleitung

Obwohl *Poor Performing Countries* (PPC) in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kein neues Phänomen darstellen, haben sie in der letzten Zeit verstärkt die Aufmerksamkeit sowohl der Entwicklungspolitik als auch der Außenpolitik auf sich gezogen und zu Überlegungen geführt, die Zusammenarbeit mit PPC gesondert zu adressieren. Auch wenn bisher die entwicklungspolitische Perspektive dominiert, verdeutlichen weltpolitische Ereignisse der letzten Zeit die Relevanz des Themas für internationale Zusammenhänge über seinen entwicklungspolitischen Kerngehalt hinaus. Bisher ist allerdings unklar, welche Länder überhaupt mit *Poor Performer* gemeint sind.

Das vorliegende Papier ist in erster Linie eine begriffliche Auseinandersetzung mit einem noch im Entstehungsprozess befindlichen Konzept der *Poor Performing Countries*. Dabei verfolgt es das Ziel – unter Berücksichtigung benachbarter Konzepte und Termini – die bisherige Diskussion zu strukturieren. Dazu wird zunächst Ursprung und Anlass der Debatte erläutert, worauf eine Darstellung der Positionen der Weltbank, des OECD / DAC und des BMZ zu diesem Thema folgt. Anschließend wird versucht zu klären, was und wer *die Poor Performers* letztendlich sind bzw. was das Ziel einer Zusammenarbeit mit diesen Ländern sein könnte. Eine Betrachtung der zentralen Herausforderungen eines Engagements in PPC bildet den Abschluss der Arbeit.

### Die *aid-effectiveness*-Debatte

Auf der entwicklungspolitischen Ebene wird das Thema seit ein paar Jahren im Rahmen der *aid-effectiveness*-Debatte behandelt. Unter den Gebern spielt dabei die Weltbank eine zentrale Rolle, die mit ihrem Bericht „*Assessing Aid. What works, what doesn't and why*“<sup>1</sup> der Debatte eine neue Dynamik verlieh. Das wichtigste Ergebnis des Berichts lautet, dass EZ nur Erfolg haben kann, wenn sie durch „gute Politiken“ der Partnerregierungen flankiert wird, womit die Bedeutung des *ownership*-Prinzips als wichtigste Grundvoraussetzung für die Wirkung von EZ erneut betont wird. Da die Mittelverteilung der Gebergemeinschaft diese Reformbereitschaft bisher allerdings nicht entscheidend honoriert hat, wird eine Umverteilung der EZ zu Gunsten *von good policy / high poverty*-Ländern gefordert.

Obwohl dieser Ansatz bei Gebern prinzipiell auf breite Zustimmung stieß, äußerten viele u.a. die Besorgnis, dass ein zu weit gedachtes Prinzip der Selektivität bei der Mittelvergabe einen Rückzug der Geber aus den sogenannten *Poor Performers* unter den Entwicklungsländern (EL) bedeuten

---

1 Vgl. World Bank (1998); vorangegangen waren mehrere Veröffentlichungen zu diesem Thema u.a. von Burnside und Dollar (1997).

könnte.<sup>2</sup> Bessere Effektivität von EZ sollte demnach nicht durch ein Umgehen der „schwierigen“ Partnerländer erreicht werden.

Jedoch verlangte diese Einsicht auch von den Gebern, dass sie ihre Positionen gegenüber dieser Ländergruppe überdenken müssen. Den Anfang machte die Weltbank, die ihr Engagement in PPC damit erklärt, dass die *Poor Performers* nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft den Wandel zu *good performers* zu bewerkstelligen.<sup>3</sup> Auch andere bilaterale und multilaterale Geber haben nachgezogen und eine separate Vorgehensweise für die schwierigen Partnerländer gefordert, mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen zu verbessern und damit die Effektivität der Entwicklungs Zusammenarbeit besser zu gewährleisten. Erste Studienergebnisse der Vorreiterinstitutionen sowie Ankündigungen über eine engere Kooperation zwischen Weltbank, dem Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) auf diesem Gebiet deuten darauf hin, dass dieses Thema innerhalb der Entwicklungspolitik in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird.

## Der 11. September

Die Terroranschläge vom 11. September haben die Debatte um PPC intensiviert und erweitert. Dabei sind es vor allem sicherheitspolitische Aspekte, die in den Vordergrund treten. So wurden schwache bis nichtexistente Ordnungsstrukturen in vielen Ländern des Südens für die Herausbildung und Ausbreitung des internationalen Terrorismus mitverantwortlich gemacht. Es wurde mehr denn je deutlich, dass Staatszerfall und sich ausbreitende Gewaltmärkte nicht nur ein lokales oder regionales, sondern auch ein globales Sicherheitsproblem darstellen. Auch wenn Geschehnisse, wie die des 11. September, keinen Kausalzusammenhang von Armut und Terrorismus belegen, lautet doch der Grundtenor hinter dieser Diskussion, dass sich „*die internationale Gemeinschaft keine weißen Flecken auf der Weltkarte leisten kann*“.<sup>4</sup>

Als direkte politische Maßnahme in Folge der terroristischen Anschläge auf die Zwillingstürme und das Pentagon lassen sich zunächst die zusätzlichen Budgeterhöhungen für Anti-Terror-Maßnahmen

---

2 Vgl. DCD / DAC (2001), S. 2. Weitere Kritikpunkte richteten sich an die Überbetonung von wirtschaftlichem Wachstum als Weg zur Armutsbekämpfung und die mangelnde Berücksichtigung von technischer Zusammenarbeit gegenüber finanzieller Zusammenarbeit. Für eine Übersicht über die Kritik am Selektivitätsansatz und am erklärten Wirkungszusammenhang zwischen EZ und Wirtschaftswachstum / Armutsbekämpfung. Vgl. Beynon (2001).

3 Vgl. World Bank (2002), S. iv. Die Tatsache, dass die Weltbank ihr Verhältnis zu den Ländern mit einer schwachen *policy-performance* neu formuliert, bedeutet allerdings kein Abrücken von den Positionen, die sie im Bericht „*Assessing Aid*“ vertritt, wie der Weltbankbericht „*The Role and Effectiveness of Development Assistance*“ von 2002 verdeutlicht. Vgl. World Bank (2002b), S. xii, xix, 59.

4 WieczorekZeul (2002).

nennen. Auf der konzeptionellen Ebene gingen einige Geber bereits so weit, die eigene entwicklungspolitische Konzeption zu überdenken.<sup>5</sup> Der EZ wird eine zentrale Rolle im Kampf gegen den Terrorismus zugeschrieben. Selbst die USA haben eine Erhöhung der Entwicklungshilfe für die nächsten Jahre festgeschrieben.<sup>6</sup>

Die Ereignisse des Jahres 2001 haben die Bedeutung dieses Themas über einen entwicklungspolitischen Rahmen hinaus verdeutlicht und auch das außenpolitische Interesse für diese Ländergruppe gesteigert. Es ist jedoch immer noch in erster Linie die Entwicklungspolitik, die den Begriff *Poor Performer* verwendet, wie auch das folgende Kapitel deutlich macht.

## 2 Die Debatte bei Weltbank, OECD / DAC und dem BMZ

Auch wenn der Begriff *Poor Performer* oder *Poor Performing Countries* im allgemeinen Sprachgebrauch am häufigsten und durchgängig bei allen Gebern auftaucht, scheint er sich nicht als offizieller Terminus zu etablieren. So hat die Weltbank bereits eine eigene Bezeichnung, die der *Low-Income Countries Under Stress* (LICUS) eingeführt, während andere Geber und Organisationen die Ausdrücke *difficult partnerships* (OECD / DAC) oder „Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen“ (BMZ) benutzen. Die hier vorgestellten Positionen sind keinesfalls umfassende Konzepte zum Umgang mit PPC. Sie stellen die ersten Ergebnisse einer Auseinandersetzung mit dem Thema innerhalb ausgewählter entwicklungspolitischer Institutionen dar, wobei interne Diskussionsprozesse noch laufen (BMZ) und ein Austauschprozess unter Gebern und Organisationen gerade erst begonnen hat (DAC und Weltbank).

### 2.1 LICUS – *Low-Income Countries Under Stress*

Die Weltbank hat den Ausdruck *Low-Income Countries Under Stress* (LICUS) für diese Ländergruppe eingeführt, wobei sie weiterhin den Ausdruck *Poor Performing Countries* verwendet. Seit November 2001 beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe mit den Aktivitäten der Weltbank in den LICUS und präsentierte im März 2002 ein erstes Papier zu diesem Thema, welches zu einem umfassenden Bericht ausgearbeitet und im September 2002 erneut präsentiert wurde.<sup>7</sup>

In der Weltbank-Definition bezieht sich der Begriff *performance* auf die drei Bereiche *policy, gov-*

---

5 Vgl. Swiss Agency for Development and Co-operation (2002).

6 Vgl. Rudolf (2002).

7 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Weltbank-Papier vom September 2002. World Bank (2002).

*ernance* und *institutions*. Demnach kennzeichnen typische LICUS:

- ein Mangel an wirtschaftspolitischer Steuerungskompetenz und Reformwille,
- schwache Institutionen, die eine Versorgung der Bürger mit Basisdiensten erschweren und
- eine schlechte Regierungsführung mit eingeschränkter Partizipationsmöglichkeit.

Eine eindeutige Zuordnung von Ländern zu LICUS und damit eine klare Abgrenzung dieser Ländergruppe von anderen ist laut Weltbank-Papier nicht möglich, da die beschriebenen Probleme in den Ländern unterschiedlich stark auftreten und Übergänge zu anderen Ländergruppen fließend verlaufen. Zu analytischen Zwecken hat die Weltbank dennoch ein Raster entwickelt, mit dem zumindest die *core* LICUS, die eindeutigen Fälle, identifiziert werden können. Dazu werden u. a. gezählt Angola, die DR Kongo und Sierra Leone in Afrika, Haiti in Lateinamerika, Laos und Burma in Asien aber auch zentralasiatische Staaten wie Tadschikistan und Usbekistan.<sup>8</sup> Neben dem ökonomischen Kriterium (*low-income*-Länder) dienen als weitere wichtige Indikatoren die CPIA-Werte (*Country Policy and Institutional Assessment*) der Länder.<sup>9</sup> Die Schlüsselfrage für die Zuordnung eines Landes in die Gruppe der LICUS lautet jedoch, ob in einem gegebenen Land die konventionellen EZ-Mittel und -Instrumente zum Einsatz kommen können oder nicht.

Die Empfehlungen für den Umgang mit LICUS – mehr Ideen dafür weniger Geld – lehnen an die Argumente an, die im Rahmen der *aid-effectiveness*-Debatte angeführt wurden. Zwei zentrale Strategien sollen Geber laut Weltbank in LICUS verfolgen:

1. Unterstützung von politischem Wandel durch die Förderung von reformfähigen oder reformunterstützenden Kräften in Regierung und Gesellschaft.
2. Eine effektivere Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Diensten durch unabhängige Einrichtungen.

Der erste Punkt unterstützt den Eindruck, dass die Weltbank sich immer mehr von ihrem rein ökonomischen Mandat entfernt und explizit die Veränderung der politischen Bedingungen vor Ort als eine Voraussetzung für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess formuliert. Beim zweiten Ziel scheint weniger die nachhaltige Verbesserung der institutionellen Strukturen und ihrer Leistungsfähigkeit im Vordergrund zu stehen, als vielmehr die Orientierung am Millenniumsziel, die weltweite Armut bis 2015 zu halbieren.

---

<sup>8</sup> Vgl. Claus, et al. (2002), S. 74.

<sup>9</sup> Das CPIA dient der Beurteilung der *performance* eines Landes und ist die Grundlage für Entscheidung über die Vergabe von zinsgünstigen Krediten. Es enthält insgesamt 20 *performance*-Kriterien, die in vier Gruppen untergliedert sind: wirtschaftliches Management, Strukturpolitik, Politiken zur sozialen Inklusion und Management des öffentlichen Dienstes bzw. der Institutionen. Vgl. World Bank / IDA (2002).

Die Weltbank-Definition von *Low-Income Countries Under Stress* konzentriert sich auf einen engen Bereich der Regierungsführung und die Effizienz der Institutionen. Ebenso wirken die Kriterien und die Zuordnung sehr schematisch. Im Kontrast hierzu steht allerdings die LICUS-Typologie. Es werden insgesamt sechs Typen bzw. Untergruppen unterschieden, die jeweils eine veränderte Strategiewahl verlangen.<sup>10</sup> Beispielsweise wird für ressourcenreiche Länder eine andere Strategie verfolgt als für Länder mit außerordentlich schwachen Institutionen oder Post-Konfliktländer. Diese Einteilung der LICUS in unterschiedliche Untergruppen soll es ermöglichen, auf die unterschiedlichen Probleme, die in diesen Ländern vorherrschen, entsprechend zu reagieren.

Das Weltbank-Papier plädiert für eine Vorgehensweise, die auf die individuelle Situation der Länder zugeschnitten ist. Als übergeordnete Strategie formuliert es die Stärkung von (vor allem gesellschaftlichen) Reformkräften und die Verbesserung der Versorgung der armen Bevölkerung mit Basisdienstleistungen. Das übergeordnete Ziel eines Engagements in diesen Ländern ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen bei *Poor Performers*, um so die Wirkungsmöglichkeit von EZ zu erhöhen.

## 2.2 *Difficult partnerships*

Auch für den Entwicklungshilfeausschuss der OECD sind *Poor Performer* zu einem Thema geworden. Dabei ist der Begriff gegen den Ausdruck *difficult partnerships* ausgetauscht worden. Dass hier allerdings immer noch die *Poor Performer* gemeint sind, verdeutlicht die Rede des Vorsitzenden des DAC Jean-Claude Faure bei der Konferenz der Entwicklungshilfeminister der OECD-Länder im Mai 2002, in der die *difficult partnerships* in einem Atemzug mit *Poor Performers* genannt werden. Darüber hinaus wird auch ein klarer Bezug zu dem LICUS-Begriff der Weltbank und zu *failed states* hergestellt.<sup>11</sup>

In einem kurzen Papier vom Mai 2002 definiert das DAC *Poor Performer* als „*Countries, where the government does not share the objective of poverty reduction and lacks ownership*“.<sup>12</sup> Die *performance* eines Staates wird somit in erster Linie nach der Verpflichtung der politisch Verantwortlichen zur Armutsbekämpfung beurteilt. Darüber hinaus wird die institutionelle Schwäche der Regierungen, die eine Entwicklung und Implementierung von politischen Programmen erschwert, als verstärkender Faktor genannt. Diese Bedingungen verhindern laut DAC eine effektive Entwicklungszusammenar-

---

10 Als die sechs Typen von LICUS werden genannt: 1. „*countries that are resource-rich but 'policy-poor'*“, 2. „*countries with exceptionally weak government capacity*“, 3. „*countries where the objectives of the government are assessed (...) to be seriously misaligned with the need for poverty reduction.*“ 4. „*countries where Bank engagement is circumscribed by the authorizing environment of key partners*“, 5. „*countries that are recently emerging from conflict*“, 6. „*countries that are in the early stages of a domestically generated reform process*“. Vgl. World Bank (2002), S. 4.

11 OECD / DAC (2002).

12 DCD/ DAC (2002) S. 2.

beit mit diesen Ländern. Für das DAC lautet daher die zentrale Frage, wie trotz schwieriger politischer Rahmenbedingungen armutsorientierte Hilfe geleistet werden kann. Die Wirksamkeit der EZ sowie ihr übergeordnetes Ziel der Armutsbekämpfung bilden auch hier den Ausgangspunkt.

Das DAC identifiziert keine bestimmte Ländergruppe als „schwierige Partnerländer“. Wie die Weltbank auch ordnet es Entwicklungsländer auf einem Kontinuum von gut bis sehr schlecht ein. Als Beispiele für extreme Fälle von *Poor Performers* werden Länder genannt, in denen Menschenrechtsverletzungen, politische Unterdrückung, Korruption und gewaltsame Konflikte vorherrschen und *failed states*.

Obwohl diese vielfältigen Problemlagen von PPC genannt werden, stellt das DAC Papier vergleichsmäßig bescheidene Ansprüche an ein Engagement der Geber in diesen Ländern. Es formuliert kein konkretes Ziel für den Umgang mit PPC, sondern lediglich einige Leitlinien, die im Kern für ein Engagement zur Armutsminderung trotz schwieriger Rahmenbedingungen plädieren. Im Gegensatz zur Weltbank empfiehlt der Entwicklungshilfeausschuss keine neuen Methoden und Maßnahmen für den Umgang mit PPC, sondern behandelt im großen Umfang Themen wie politische Kohärenz und Koordination unter Gebern. Die Armutsbekämpfung soll durch verstärkte Nutzung nichtstaatlicher Kanäle fortgesetzt werden. Die Notwendigkeit einer genaueren Auseinandersetzung mit Gegebenheiten vor Ort sowie die Formulierung von eigens auf die einzelnen Länder zugeschnittenen Strategien wird auch hier empfohlen. Vor allem wird an die Geber appelliert, den politischen Dialog mit den Regierungen trotz schwieriger politischer Rahmenbedingungen fortzusetzen: „(...) *development agencies should assess the government's performance, its policies and capacity, and political commitment to poverty reduction over the medium-term, so as not to overreact to isolated events.*“<sup>13</sup>

### 2.3 Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen

Die deutsche Bundesregierung hat – wie auch andere bilaterale Geber – in Folge des 11. Septembers ihr Augenmerk auf die *Poor Performers* gelenkt. Die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Wieczorek-Zeul betonte beim OECD *High-Level Meeting* im Mai 2002 die Notwendigkeit eines Engagements gerade in Ländern mit schwierigen Rahmenbedingungen.

Das BMZ hat im Jahre 2002 eine Studie zu „*Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance in Ländern mit ‚schwierigen‘ Rahmenbedingungen*“ in Auftrag gegeben.<sup>14</sup>

---

13 Ebenda, S. 2.

14 Vgl. Claus, et al. (2002). Es sei an dieser Stelle bemerkt, dass die folgenden Darstellungen der Ergebnisse der Studie nicht als Position des BMZ interpretiert werden können.

Die Gutachter der Studie schlagen vor, den Ausdruck *Poor Performing Countries* aufgrund der ihm anhaftenden negativen Konnotation gegen die Bezeichnung „Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen“ auszutauschen. In Veröffentlichungen des BMZ sowie in Reden der Ministerin und der parlamentarischen Staatssekretärin wurden bisher beide Ausdrücke verwendet.<sup>15</sup>

Zur Identifizierung dieser Ländergruppe werden zunächst die fünf politischen Kriterien des BMZ zur Beurteilung der *performance* der Partnerländer zu Grunde gelegt. Damit lassen sich die „potentiellen Partnerländer“ als erste Gruppe der Länder mit „schwierigen Rahmenbedingungen“ ausmachen.<sup>16</sup> Ein erster Versuch einer Typologisierung der Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen berücksichtigt neben den fünf politischen Kriterien Fragen nach dem politischen System und der ökonomischen Grundlage der Länder.

Mit Rahmenbedingungen sind also in diesem Fall jene gemeint, die in Bezug stehen zu den fünf Kriterien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Gewichtung der Kriterien wie zum Beispiel zu Gunsten der Entwicklungsorientierung wird abgelehnt mit dem Hinweis auf die Interdependenz der einzelnen Bereiche zueinander.<sup>17</sup>

Im Gegensatz zum DAC und zur Weltbank nimmt die Studie eine Abgrenzung der Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen zu den Konfliktländern und zu den vom Staatszerfall betroffenen Ländern vor, wobei sie dennoch auf einen engen Zusammenhang zwischen allen drei Fällen verweist. So werden zum einen im Falle eines Verlustes von staatlichem Gewaltmonopol und Steuerungskompetenz deutliche Überschneidungen zwischen Ländern mit schwierigen Rahmenbedingungen und *failing states* gesehen und zum anderen auf die konfliktauslösende und konfliktverschärfende Wirkung, die von einer schlechten politischen *performance* ausgehen kann, hingewiesen.<sup>18</sup>

---

15 Vgl. Eid (2002), Wieczorek-Zeul (2002) und BMZ (2002a).

16 Das BMZ beurteilt die *performance* der Entwicklungsländer anhand der fünf Kriterien Einhaltung der Menschenrechte, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Orientierung an einer marktwirtschaftlichen Ordnung und entwicklungsorientiertes Handeln der politischen Führung. Diese Bewertung ist mitentscheidend für die Zuordnung eines Landes in die Gruppe der Partnerländer. Die „potentiellen Partnerländer“ sind jene, deren *performance* in Bezug auf die genannten Punkte Schwächen aufweisen.

17 Vgl. Claus et al. (2002), S. 16 ff.

18 Ebenda, S. 26 ff.

### 3 Elemente einer Definition von *Poor Performing Countries*

Unter Berücksichtigung des Hintergrunds der Debatte sowie der ersten Diskussionsergebnisse soll der Versuch unternommen werden, Antworten auf die Fragen zu finden, was und wer *Poor Performing Countries* sind und welches Ziel ein Engagement in diesen Ländern verfolgen sollte.

#### 3.1 Was bedeutet *Poor Performance*?

Der Begriff *Performance* spricht weniger die Gesamtpformance eines Landes hinsichtlich seiner Entwicklung an, sondern bezieht sich explizit auf die Handlungen von öffentlichen Institutionen und politischen Entscheidungsträgern. Ein zentraler gemeinsamer Nenner aller oben beschriebenen Konzepte stellt die Identifizierung eines institutionell schwachen Staates mit eingeschränkter Legitimation und Handlungsfähigkeit als ein Hauptmerkmal von PPC dar. Im Mittelpunkt der Betrachtung bei *Poor Performers* steht somit der Staat.<sup>19</sup>

Die Bezeichnung *Poor* bedeutet, dass der Staat erhebliche institutionelle und politische Schwächen aufweist, die aus der Perspektive der Geber eine erfolgreiche EZ verhindern. Womit die Frage nach dem Ausgangspunkt für die Beurteilung, ob ein Land ein *Poor Performer* ist oder nicht, aufgeworfen wird. Für die Weltbank ist es die Frage, ob die konventionellen Instrumente der EZ in einem Land angewendet werden können oder nicht. Für das DAC ist es die Verpflichtung der Regierungen zu einer armutsorientierten Entwicklungspolitik. Um diese Ausgangsfrage unabhängiger von Geberkonzepten und ihren Schwerpunktsetzungen zu machen, scheint es ratsamer, die Bewertung auf eine breitere Grundlage zu stellen, in dem man fragt, ob die vorherrschenden institutionellen und politischen Bedingungen Entwicklungsprozesse ermöglichen oder nicht.

Des Weiteren sollte unterschieden werden zwischen einem Mangel an Gestaltungsfähigkeit einerseits und dem fehlenden Willen der politisch Verantwortlichen andererseits, wobei es keine entweder/oder Frage ist, sondern beide Phänomene zu Grunde liegen können. Wenn wir von *Poor Performers* reden, meinen wir also Staaten, die nicht über das Minimum an staatlicher Verfügungsgewalt verfügen ebenso wie die, die über ausreichende Gestaltungsmacht verfügen, diese aber nicht im Sinne von Entwicklung einsetzen.

---

19 Damit liegt die Definition auf einer Linie mit dem Trend innerhalb der entwicklungspolitischen Debatte, die den Staat als zentralen Akteur im Entwicklungsprozess „wiederentdeckt“ hat, nachdem neo-liberale Ansätze, die während der 80er und Anfang der 90er Jahre die Rolle des Staat im Entwicklungsprozess auf seine Minimalfunktionen reduzierten, dominierten. Mittlerweile hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass ohne eine stabile staatliche Ordnung Entwicklung nicht möglich ist.

### 3.2 Wer sind die *Poor Performer*?

Mit dem oben beschriebenen Verständnis von *Poor Performance* lassen sich *failing states* wohl als eindeutigster Fall von PPC identifizieren. Die Weltbank und das DAC Papier stellen explizit eine Verbindung her zwischen den *Poor Performers* und *failed states*. Auch die im Auftrag des BMZ erstellte Studie weist trotz der begrifflichen Abgrenzung der Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen von Staatszerfallländern auf die großen Überschneidungen zwischen diesen beiden Gruppen hin (vgl. 2.3).

*Failed states / failing states* oder auch *fragile states* sind Länder, in denen staatliche Ordnungsmacht nicht mehr existiert bzw. wo Zerfallsprozesse staatlicher Autorität eingesetzt haben. Mair unterscheidet zwei Dimensionen des Staatszerfall, die sich gegenseitig verstärken. Zum einen ist es die Unfähigkeit des Staates, essentielle staatliche Funktionen zu übernehmen (Kontrolle des staatlichen Territoriums, Garantie von Sicherheit und Ordnung, Bereitstellung von Grundversorgungsdiensten). Zum anderen ist es der wachsende Loyalitätsentzug der Bürger gegenüber dem Staat (abnehmende Bereitschaft, den Staat als Regelungsinstanz für gesellschaftliche Belange zu akzeptieren).<sup>20</sup>

Staatszerfallprozesse lassen sich zwar in vielen Regionen der Welt beobachten, wie die Beispiele Burma, Haiti oder das ehemalige Jugoslawien veranschaulichen, jedoch konzentriert sich eine große Zahl dieser Länder auf Afrika. Das bekannteste Beispiel ist Somalia, wo seit dem Sturz des Diktators Aidid das Land über ein ganzes Jahrzehnt lang von *warlords* regiert wurde und über keine staatlichen Strukturen verfügte. Dabei ist es weniger die Zahl der bereits erodierten Staaten, die alarmiert, sondern die Tendenz in vielen Ländern der Dritten Welt hin zu solch einer Entwicklung. So stellt Mair fest, dass in nahezu allen Ländern Afrikas südlich der Sahara Staatszerfallprozesse zu beobachten sind, die durch die Zunahme grenzüberschreitender Interventionen verstärkt werden, wie es das Beispiel der Republik Kongo sehr deutlich veranschaulicht. Somit erhalten Staatszerfallländer über ihre konzeptionelle Bedeutung hinaus auch eine realpolitische Relevanz für das Phänomen *Poor Performer*. Sie sind allerdings auch ein Beispiel für die Grenzen der Interventionsmöglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit.

Das DAC und die Weltbank stellen explizit den Bezug her zwischen PPC und **Konfliktländern**. Seit Ende des Kalten Krieges existiert eine große Zahl von innerstaatlichen Konflikten, deren Ursachen jedoch vielfältig sind. Fehlgeschlagene politische Transformationsprozesse, die Instrumentalisierung von ethnischen, religiösen und kulturellen Disparitäten zu politischen Zwecken oder der Kampf um Ressourcen sind nur einige wenige Beispiele. Ausgehend von der oben aufgestellten Definition von PPC sollten aber nicht alle Konfliktländer in diese Gruppe aufgenommen werden, sondern solche

---

20 Vgl. Mair (1999), S. 12 f.

Berücksichtigung finden, in denen der Konflikt auf einen Zusammenbruch von staatlichen Ordnungsstrukturen zurückzuführen ist und/oder diesen begünstigt. Damit wird deutlich, dass Staatszerfallsprozesse immer auch die Gefahr von Konflikten bergen und der Fokus hier vor allem auf innerstaatlichen Konflikten liegt.

Das vorausgesetzte Verständnis von PPC spricht nicht nur solche Staaten an, die nicht kooperieren können oder wo es, wie im Falle der *failed states*, keinen Ansprechpartner auf der Regierungsebene mehr gibt, sondern auch jene, bei denen der Kooperationswille und insgesamt entwicklungsorientiertes Handeln fehlt. **Autoritäre** und **Hybridregime** sind somit weitere Kandidaten für die Kategorie *Poor Performer*. Auf der anderen Seite ist nicht jeder Staat, der nicht demokratisch legitimiert ist unter der gegebenen Definition *als Poor Performer* zu bezeichnen. In diesem Fall müssten nahezu alle Entwicklungsländer zu *Poor Performers* erklärt werden. Einige Beispiele mögen dies veranschaulichen. Der Irak als autoritäres Regime ist zum Beispiel ein klarer Fall von PPC, ebenso Simbabwe. Die VR China hingegen als Einparteiensstaat kann nicht als *Poor Performer* gelten, da der Staat hier durchaus entwicklungsorientiertes Handeln aufzeigt. Die Erfolge, die das Land auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung erzielte, sind vor allem auf die politische Führung zurückzuführen.<sup>21</sup> Entscheidend ist also die Frage, ob das herrschende Regime Entwicklung zulässt und fördert.

Im Rahmen der Terrorismus-Debatte wird eine spezielle Gruppe von autoritären Regime angesprochen. „**Schurkenstaaten**“ ist eine Bezeichnung, die vor allem in der amerikanischen Außenpolitik benutzt wird. Damit ist eine bestimmte Gruppe von Ländern gemeint, die sich nicht an die Regeln der internationalen Staatengemeinschaft hält. Die bekanntesten unter ihnen sind der Irak, Iran, Libyen, Kuba, Nordkorea und vormals Pakistan. Im Falle Pakistans wird sehr deutlich, dass die Zuordnung eines Landes zu dieser Gruppe weniger nach formalen Kriterien erfolgt, sondern vielmehr an die Interessenlagen der USA gebunden ist. Hinzu kommt, dass eher das herrschende Regime oder gar sein Führer gemeint ist und somit ein Regimewechsel die Grundvoraussetzung für die Aufhebung des Status ist.<sup>22</sup> Schurkenstaaten können wesentliche Elemente von *Poor Performers* zwar aufweisen, jedoch steht der Ausdruck zu sehr in Verbindung mit amerikanischen außenpolitischen Interessen, als dass er für ein übergreifendes Verständnis von *Poor Performing Countries* von Bedeutung sein könnte.

Es lassen sich sicherlich nicht alle Formen und Variationen von *Poor Performers* erfassen, geschweige denn im Rahmen dieser Arbeit darstellen. Feste Kategorien für diese Ländergruppen zu entwickeln erscheint ebenso ungünstig wie die Unterteilung nach Vergabekriterien, da sich – wie bereits weiter oben dargestellt – die entwicklungspolitischen Konzeptionen der Geber trotz großer Ähnlichkeiten unterscheiden. Die Weltbank mit ihrem ökonomischen Mandat legt andere Kriterien

---

21 World Bank (2002b), S. xvi.

22 Vgl. Padtberg (2002).

zu Grunde als das BMZ mit seiner Betonung der politischen *performance* und wiederum andere als die amerikanische Entwicklungsbehörde (USAID), deren Aufgabe unter anderem darin besteht, die amerikanische Außenpolitik zu unterstützen.<sup>23</sup>

Dennoch sollten grobe Unterscheidungsmerkmale herangezogen werden, um die Zielformulierung zu vereinfachen. Die Weltbank tut dies und kommt letztendlich auf sechs Untergruppen (vgl. Punkt 2.1.). In der vorliegenden Analyse wird eine einfachere aber dennoch für die Strategiewahl entscheidende Unterteilung getroffen, indem zwischen „unfähigen“ und „unwilligen“ Staaten unterschieden wird, mit der Begründung, dass beide Fälle zwei grundsätzlich verschiedene Vorgehensweisen verlangen. Auf der einen Seite hätten wir somit die Länder mit vornehmlich Staatszerfallprozessen und innerstaatlichen Konflikten, deren Hauptprobleme schwache bis nicht funktionsfähige Institutionen und ein Staat mit mangelnder Gestaltungsmöglichkeit darstellen, sei es aufgrund von fehlenden Ressourcen (menschlichen und materiellen) oder einem fehlenden Gewaltmonopol (Kontrollverlust über Militär und Sicherheitskräfte). Auf der anderen Seite haben wir Staaten, die über politische Gestaltungsmacht sehr wohl verfügen, diese aber nicht im Sinne von Entwicklung einsetzen und dieser Unwille das Haupthindernis für Entwicklung darstellt. Auch bei dieser Einteilung gibt es sicherlich viele Fälle, die sich nicht eindeutig der einen oder anderen Kategorie zurechnen lassen, jedoch sollte sie der Politik eine gewisse Orientierung und Schwerpunktsetzung in ihrer Strategiewahl erlauben.

### 3.3 Welches Ziel verfolgt ein Engagement in *Poor Performing Countries*?

Die in Kapitel 2 vorgestellten Papiere variieren in ihrer Ziel- und Strategiewahl für den Umgang mit PPC, jedoch halten alle an einer Orientierung am internationalen Entwicklungsziel der Armutskämpfung trotz schwieriger Rahmenbedingungen fest, wobei Weltbank und DAC ganz deutlich die Frage in den Mittelpunkt stellen, wie trotz schwieriger Rahmenbedingungen armutsorientierte Maßnahmen durchgeführt werden können. Darauf weisen vor allem die kurzfristigen Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung der armen Bevölkerung mit Basisdiensten hin. Allerdings sollten politische Ziele für den Umgang mit PPC angesichts der komplexen Problemlagen der PPC den Anspruch erheben, die tieferliegenden strukturellen Ursachen zu adressieren, wie sie im Falle von Konfliktländern und *failed states* deutlich zu erkennen sind.

Im Falle der Konfliktländer gibt es da bereits Ansätze, auf die zurückgegriffen werden kann. Die EU und die OECD formulierten als übergeordnetes Ziel der EZ mit Konfliktländern die „**strukturelle Stabilität**“<sup>24</sup>. Definiert wird diese im Kern als die Fähigkeit von Gesellschaften, Wandel ohne Rückgriff auf Gewalt zu bewerkstelligen. Dazu gehört ein funktionsfähiger und legitimer Staat ebenso wie

---

23 Vgl. Claus / Schiffler (1996).

24 Vgl. OECD / DAC (1997), S. 9; Commission of the EU (1996).

eine lebensfähige Zivilgesellschaft und Medienlandschaft. Der Begriff wurde von einigen deutschen Wissenschaftler aufgegriffen und als konzeptionelle Grundlage für die Förderung nach einer neuen und kohärenteren deutschen Afrikapolitik weiterentwickelt.<sup>25</sup>

Trotz seines ganzheitlichen Ansatzes, der politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung gleichermaßen berücksichtigt und miteinander verbindet, fokussiert das Konzept die politischen Voraussetzungen für strukturelle Stabilität.<sup>26</sup> Im Zentrum steht dabei eine ausreichende Legitimität des Staates und seiner Organe, sein konstruktiver Gestaltungswille und seine wirksame Gestaltungsmacht, sowie ein gesichertes staatliches Gewaltmonopol.<sup>27</sup> Neben den Konfliktländern, erhält der Ansatz somit auch eine deutliche Relevanz für die Gruppe der *failed states* und adressiert das zentrale Merkmal von *Poor Performing Countries*, nämlich einen institutionell schwachen Staat mit eingeschränkter Legitimation und Handlungsfähigkeit.

Das Konzept weist allerdings noch einige entscheidende Lücken auf. Vertreter dieses Ansatzes betonen zwar seine Bedeutung über den afrikanischen Kontext hinaus auch für andere Teile der Dritten Welt, jedoch wird es immer noch in erster Linie als konzeptionelle Grundlage für den Umgang mit den Problemlagen Afrikas südlich der Sahara verstanden.<sup>28</sup> Des Weiteren gibt es noch ungeklärte Fragen, wie z.B. über das genaue Verhältnis der einzelnen Bausteine von struktureller Stabilität zueinander sowie der Abfolge von Entwicklungsprozessen. Der Prozess der Operationalisierung steht ebenfalls noch aus.

Trotz dieser offenen Fragen weist das Konzept einen entscheidenden Vorteil auf, der vor allem in Bezug auf das hier behandelte Thema von großer Bedeutung ist. Es versteht sich als konzeptionelle Grundlage für eine gesamtpolitische Strategieformulierung, die sich nicht auf entwicklungspolitische Ziele im engeren Sinne beschränkt. Wie an den konkreten Beispielen für *Poor Performer* bereits deutlich wurde, verlangt die vorliegende Problematik ein abgestimmtes Vorgehen aller betroffenen Politikbereiche, welches auch strukturelle Ursachen von *Poor Performance* adressiert. Betrachtet man das politische Programm der Bundesregierung, lassen sich zumindest begrifflich große Ähnlichkeiten erkennen. Als eines von fünf Zielen hat das BMZ für die neue Legislaturperiode die *Stärkung politischer Stabilität durch verbesserte Prävention von Krisen und Gewalt sowie durch Unterstützung de-*

---

25 Vgl. Engel et. al. (2000).

26 Mehler identifiziert neben einem ökonomischen, einem ökologischen und einem sozialen Element, vier politische Komponenten als Bestandteile des strukturellen Stabilitäts-Konzept. Diese lauten: lebensfähige politische und Verwaltungsstrukturen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie die Inklusion von strategisch wichtigen Gruppen und Eliten. Vgl. Mehler (2002).

27 Vgl. Klingebiel 2002.

28 Gespräch der Verfasserin mit Andreas Mehler vom 09.10.2002.

*mokratischer und rechtstaatlicher Strukturen und offener Gesellschaften* formuliert.<sup>29</sup> Dieses Ziel zeigt deutliche Ähnlichkeit auf mit den zentralen Aspekten, die im Konzept der „strukturellen Stabilität“ aufgezeigt werden. Darüber hinaus spricht die Bundesregierung in ihrem Gesamtkonzept zur Krisenprävention von 2000 von einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“, der „politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst.“<sup>30</sup>

Es lässt sich trotz der genannten Einwände festhalten, dass sich aufgrund der bisherigen Erkenntnisse strukturelle Stabilität als Ansatz für die Kooperation in Konfliktländern und *failed states* gleichermaßen eignet. Die Frage, die sich stellt, ist jedoch, inwiefern dieses Leitmotiv auch für die Zusammenarbeit mit anderen Gruppen von *Poor Performers* wie z.B. autoritären Staaten anwendbar ist.

Seit Ende des Kalten Krieges widmet sich die Entwicklungspolitik verstärkt den politischen Verhältnissen in den Ländern des Südens. In diesem Zusammenhang kommt dem Konzept der *good governance* eine besondere Bedeutung zu. Seit seiner Einführung Ende der 80er Jahre hat sich der Begriff zu einem zentralen Element der Entwicklungszusammenarbeit etabliert, indem er gleichzeitig als Leitmotiv und Ziel verstanden wird. Das Verständnis von *good governance* reicht dabei von einem eher technokratischen und politisch recht neutralen Interpretation durch die Weltbank, die den Begriff *Governance* als „*the exercise of political power to manage a nation's affairs*“ definiert bis hin zu einer Erklärung, die Aspekte wie Demokratisierung, Menschenrechte und Militärausgaben der Entwicklungsländer mit einschließt, wie es die Definition des DAC verdeutlicht.<sup>31</sup> Allerdings wagt sich mittlerweile auch die Weltbank an eine politischere Interpretation von *good governance* heran, in dem sie vor allem das Prinzip der Partizipation in ein Konzept der guten Regierungsführung mit integriert.

*Good governance* bildete in den letzten zehn Jahren einen Hauptbestandteil, um nicht zu sagen, den gemeinsamen Nenner aller Maßnahmen im Rahmen von politischer Konditionalität. Eine transparente, partizipative und auf Rechtstaatlichkeit aufbauende Regierungsführung, die ein entwicklungsorientiertes politisches Handeln aufzeigt, war der Maßstab für die Vergabe von EZ-Mitteln. Das Argument vieler Entwicklungsländerregierungen, politische Konditionalität abzulehnen, da sie eine Einmischung in innere Angelegenheiten darstelle, wird im Falle von *good governance*-Forderungen in sofern entschärft, da mittlerweile eine „gute Regierungsführung“ von den meisten Ländern selbst propagiert wird. Als ein aktuelles Beispiel sei die NEPAD-Initiative (*New Partnership for Africa's Development*) der afrikanischen Staaten genannt. „*Promoting and protecting democracy and human rights in their respective countries and regions, by developing clear standards of accountability,*

---

29 BMZ (2002).

30 Gesamtkonzept der Bundesregierung „*Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*“ (2000).

31 Vgl. Gratius (2001), S. 41.

*transparency and participatory governance at the national and sub-national levels*“<sup>32</sup> formulieren die afrikanischen Staats- und Regierungschef als eine ihrer zentralen Verantwortungen auf ihrem Weg zu Krisenbewältigung, Armutsbekämpfung und Entwicklung.

Für den Umgang mit autoritären Staaten und solchen, die zwar formal-demokratische Elemente in ihren politischen Systemen aufzeigen, jedoch dennoch große Mängel aufweisen (Hybridregime), kann *good governance* als Leitmotiv dienen. Da diese Regime wohl kaum durch gutes Zureden politischen Wandel ermöglichen geschweige denn initiieren werden, ist hier vor allem externer Druck notwendig. Natürlich wirft dies viele Fragen auf über die Art und Weise der Intervention und den zu erwartenden Erfolg. Auf die zahlreichen zur Verfügung stehenden Mittel, die sich sicherlich nicht auf die entwicklungspolitische Ebene beschränken, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Entscheidend ist jedoch die Frage der Koordination und der genauen Analyse der gegebenen politischen Situation. Im Zusammenhang mit erfolgreicher politischer Konditionalisierung wird als positives Beispiel oft Kenia angeführt. Hier konnte durch das Einfrieren von EZ die Regierung ausreichend unter Druck gesetzt werden, um ein Handeln zu erzwingen.<sup>33</sup> Andererseits kann ein solches Vorgehen bei Ländern, die nicht in dem Maße wie Kenia von EZ-Mitteln abhängig sind, nicht den erwarteten Erfolg bringen. Auf der anderen Seite sollte selbst in autoritär regierten Staaten die Möglichkeit geprüft werden, ob es nicht reformfähige und reformunterstützende Gruppen gibt. In diesem Fall können auch Positivmaßnahmen eingesetzt werden.

Es wird sehr deutlich, dass mindestens genau so entscheidend wie ein übergeordnetes Ziel die Formulierung von Strategien ist, die spezifisch auf die Bedingungen in einem Land zugeschnitten sind. Dies verlangt jedoch eine genauere Auseinandersetzung mit der politischen Landschaft vor Ort, den Akteuren und ihre Rolle in der Gesellschaft, als es bisher der Fall gewesen ist. Erst dann lässt sich entscheiden, welche Form der Intervention (ob Positivmaßnahmen oder politische Konditionalität) geeignet sind.

---

32 NEPAD (2001), S. 10.

33 Vgl. Lingnau / Waller (1996), S. 9.

#### 4 Die zentralen Herausforderungen einer Zusammenarbeit mit PPC

In Folge des 11. Septembers haben die Entwicklungs- und Außenminister vieler westlicher Staaten für ein verstärktes Engagement in den *Poor Performing Countries* aufgerufen, mit dem Ziel, die Ursachen für Krisen, Armut und damit auch indirekt Terrorismus zu bekämpfen. Diesen Absichtserklärungen stehen enorme Hürden und Grenzen der Einflussmöglichkeit gegenüber, die es in Erinnerung zu rufen gilt. Die zentralen Herausforderungen kommen jenen gleich, denen sich die Politik im Bereich Krisenprävention und Konfliktbearbeitung gegenübergestellt sieht.

Die Koordination der Entwicklungsbemühungen der verschiedenen internationalen Entwicklungsinstitutionen ist für den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit mit PPC noch entscheidender als mit anderen Entwicklungsländern. Grundvoraussetzung wäre allerdings, dass sich die Geber auf eine gemeinsame Definition und Strategiewahl einigen können, was durch die Vielfalt der angesprochenen Probleme bei *Poor Performers* erschwert wird. Die Herausforderung ist umso größer, da gerade die Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen (Demokratieförderung und *good governance*) einer der wenigen Wachstumsbereiche der EZ darstellt und nahezu alle Geber mit einer Vielzahl an Projekten in diesem Bereich aktiv sind.<sup>34</sup> Ein Rahmenkonzept zu erstellen, der für alle Partner verbindlich ist und somit nicht durch Eigeninteressen konterkariert werden kann, dürfte sich sehr schwierig gestalten.

Die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen stellt wohl die größte Herausforderung dar, die mit einem Engagement in PPC verbunden ist. Es wird sehr deutlich, dass die Entwicklungspolitik mit den letzten weltpolitischen Ereignissen an Legitimation gewonnen hat.<sup>35</sup> Bezeichnungen wie „Globale Strukturpolitik“ und „Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts“ scheinen mehr denn je ihre Rechtfertigung zu erhalten. Dies täuscht jedoch nicht über die Tatsache hinweg, dass die Probleme vor allem der extremen Fälle von *Poor Performers* das Engagement aller Politikbereiche bedürfen, da die Entwicklungspolitik allein mit der Bekämpfung der tieferliegenden Ursachen von Staatszerfall und gewalttätigen Konflikten überfordert ist. EZ ist nur ein Teilbereich in den Beziehungen zu den *Poor Performing Countries*. Dies ist ein Aspekt, der lediglich im Papier des DAC deutlich angesprochen wird.<sup>36</sup> Der bisherige Verlauf der Debatte zeigt allerdings sehr deutlich, dass ein entwicklungsorientierter Ansatz dominiert und bisher keine Bemühungen zu erkennen sind, die Debatte in einen globalpolitischen Kontext zu tragen.

Ein weiteres Problem ist die Diskrepanz zwischen Maßnahmen und beobachtbaren Wirkungen der Entwicklungsbemühungen in diesen Ländern. Oftmals geht es nicht darum, kurzfristige Erfolge zu

---

34 Vgl. Gratius (2001), S. 72.

35 Vgl. Rudolf (2002).

36 Vgl. DCD/ DAC (2002), S. 5.

erzielen. Viele Maßnahmen erfordern eine mittel- bis langfristige Planung. Hinzu kommt, dass selbst bei einem niedrigen Anspruchsniveau das Engagement in einigen PPC signifikante Ressourcen in Anspruch nehmen würde. Das Beispiel Afghanistan zeigt deutlich, wie umfassend und kostspielig der ökonomische und politische Wiederaufbau in Post-Konfliktstaaten ist. In Zeiten schrumpfender Entwicklungshilfebudgets und andauernder Kritik an der Wirksamkeit der EZ-Bemühungen scheint es unwahrscheinlich, dass die Geber ausreichend Mittel und den notwendigen langen Atem mitbringen, um die vielfältigen Probleme der *Poor Performer* zu adressieren. Andererseits sollte mittlerweile klar geworden sein, welche Kosten durch Nichtintervention verursacht werden.

Die Debatte um *Poor Performing Countries* steht noch ganz am Anfang. Es gibt keine einheitliche Definition des Begriffs geschweige denn eine eindeutige Zielformulierung, wie in solchen Fällen vorgegangen werden soll. Eines ist allerdings deutlich: die *Poor Performer* sind nicht nur ein Thema für die Entwicklungspolitik, die sich bisher als einzige angesprochen fühlt, sondern erfordern ein gemeinsames Vorgehen aller angesprochenen Politikbereiche.

## Literaturliste

- Beynon, J.** (2001), Policy Implications for Aid allocations or Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity, in: <http://www.ercdfid.org.uk/knowledgecentre/JP-DAC2.pdf>
- BMZ** (2002): Ausgangslage und Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit 1998 bis 2002 Planung für die 15. Legislaturperiode, in: <http://www.bmz.de/themen/imfokus/ausgangslage/ausgangslage4.html>
- (2002a): Auf dem Weg zur Halbierung der Armut, Stand Juni 2002, in: [http://www.bmz.de/infothek/fachinformationen/spezial/spezial053/spezial053\\_19.html](http://www.bmz.de/infothek/fachinformationen/spezial/spezial053/spezial053_19.html)
- Burnside, C. / D. Dollar** (1997): Aid, Policies and Growth, Policy Research Working Paper 1777, June 1997, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Claus, B. / M. Schiffler** (1996): USA. Entwicklungspolitik im Schatten der Außenpolitik, in: Thiel, Reinhold E. (Hrsg): Entwicklungspolitik – 33 Geberprofile, Hamburg, S. 223 – 232
- Claus, B. / B. Kuhn / S. Kurtenbach** (2002): Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance in Ländern mit „schwierigen“ Rahmenbedingungen, ZEP 02/A8. Designstudie im Auftrag des BMZ, (unveröffentlichte Studie), Dezember 2002
- Commission of the European Union** (1996): The EU and the Issue of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond, in: <http://europa.eu.int/comm/development/prevention/communication-1996.htm>
- DCD / DAC** (2002): Development in Difficult Partnerships, Note by the Secretariat, 16 May 2002
- (2001): Joint Development Centre/Development Assistance Committee Expert's Seminar on Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers – 17 January 2001. Summary of the Main Points of the Discussion, in: [http://193.51.65.78/dac/pdf/aid\\_effecti/summary.pdf](http://193.51.65.78/dac/pdf/aid_effecti/summary.pdf)
- Deutscher Bundestag** (2002): Große Anfrage der CDU/CSU Fraktion zum Umgang mit dem Zerfall staatlicher Autorität, Drucksache 14/8417, 26.02.2002, in: <http://dip.bundestag.de/btd/14/084/1408417.pdf>
- Eid, U.** (2002): Rede anlässlich der Konferenz von BMZ / IDEA, 27. Mai 2002
- Engel, U., et al.** (2000): Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik
- Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ Berlin**, (2000), in: [http://www.auswaertigesamt.de/www/de/ausenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/konfliktpraev\\_html](http://www.auswaertigesamt.de/www/de/ausenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html)
- Gratius, S.** (2001): Ansätze ausgewählter bilateraler und multilateraler Geber bei der Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen zur Förderung von Demokratie und Good Governance in ihren Partnerländern, GTZ, Eschborn
- Klingebiel, S.** (2002): Strukturelle Stabilität: Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit, Beitrag zur VAD-Konferenz 2002
- Lingnau, H. / P. Waller** (1996): Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Erste Erfahrungen unter besonderer Berücksichtigung von EU-Positivmaßnahmen in Afrika, in: *africa spectrum*, 31 (1996) 1, S. 5 – 25
- Mair, S.** (2002): Die Globalisierung privater Gewalt. Kriegsherren, Terroristen und organisierte Kriminalität, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
- (1999): Staatszerfall und Interventionismus: Determinanten grenzüberschreitender politischer Neuordnung in Afrika, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
- New Partnership for Africa's Development (NEPAD)** (2001), Abuja 23<sup>rd</sup> October 2001

- OECD / DAC** (2002): Development Assistance Committee High Level Meeting, 15-16 May 2002. Press Statement by the Chairman, Mr. Jean-Claude Faure, in: <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-notheme-2-no-12-29705-0,00.html>
- (1997): DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation, Paris 1997
- Padtberg, C.** (2002): Schurkenstaaten werden alt. Im Krieg gegen den Terror versagt das Feindbild, in: [http://www.zeit.de/2002/37/Politik/print\\_politik\\_schurkenstaaten.html](http://www.zeit.de/2002/37/Politik/print_politik_schurkenstaaten.html)
- Rotberg, R.I.** (2002): The New Nature of Nation-State Failure, in: the Washington Quarterly Summer 2002, 25:3, S. 85 – 96
- Rubin, B.** (1999): „Schurkenstaaten“. Amerikas Selbstverständnis und seine Beziehungen zur Welt, in: <http://www.dgap.org/IP/ip9906/rubin.htm>
- Rudolf, P.** (2002): Wie der 11. September die amerikanische Außenpolitik verändert hat. Bilanz nach einem Jahr, SWP-Aktuell 33, September, in: [http://www.swp-berlin.org/pdf/swp\\_aktu/swpaktu\\_33\\_02.pdf](http://www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktu/swpaktu_33_02.pdf)
- Sorensen, G.** (1999): Development in Fragile/Failed States, Failed States Conference Purdue University, West Lafayette, April 7-11, 1999 unveröffentlichtes Papier, in: [http://www.ippu.purdue.edu/failed\\_states/1999/papers/Sorensen.html](http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Sorensen.html)
- Straw, J.** (2002): Failed and Failing States. Speech by the Foreign Secretary, Jack Straw, European Research Institute, Birmingham, Friday 6<sup>th</sup> September 2002, in: <http://www.britain.it/news/02Sept/02e.htm>
- Swiss Agency for Development Co-operation (SDC)** (2002): 11 September, Terrorist Violence and it's Significance for Development Co-operation, An SDC Working Paper, May 2002
- Wieczorek-Zeul, H.** (2002): Statement beim Pressegespräch anlässlich des Treffens der OECD-Minister und Ministerinnen für Entwicklungszusammenarbeit (OECD-DAC-High Level Meeting), Paris, 16. Mai 2002, in: [http://www.bmz.de/presse/reden/rede\\_20020516.html](http://www.bmz.de/presse/reden/rede_20020516.html)
- World Bank** (2002): World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: A Task Force Report, September 2002, in: <http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf>
- (2002a): Low-Income Countries Under Stress. Discussion Draft, March 6, 2002
- (2002b): The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience, Washington D.C.
- (1998): Assessing Aid. What Works, What doesn't and Why, Oxford
- World Bank / IDA** (2002): How IDA Resources are Allocated, in: <http://www.worldbank.org/ida/idalloc.htm>