

WELTWIRTSCHAFTLICHE LAGE UND PERSPEKTIVEN

Volkswirtschaftliche Analysen der KfW Entwicklungsbank

August 2007

Fragile Staaten in Europa

Autor: Kirk Mildner

Redaktion: Herbert Voigt

Einleitung

Die Erklärung des G8 Gipfels in Heiligendamm „Wachstum und Verantwortung in Afrika“ schenkt der Förderung fragiler Staaten besondere Aufmerksamkeit. Damit trägt sie einer außen- und entwicklungspolitischen Diskussion Rechnung, die seit den Anschlägen von New York vom 11. September 2001 ein wichtiger Bestandteil der internationalen Agenda ist. In diesem Zusammenhang wird in der Regel allerdings übersehen, dass auch in Europa und Europas unmittelbarer Nachbarschaft, wie etwa dem Kaukasus, fragile Staaten existieren, deren Zukunft erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit und Wohlfahrt in unserer Region haben. Der folgende WLP soll an den vier Fallbeispielen Bosnien und Herzegowina (BiH), Georgien, Kosovo, Moldau aufzeigen, wie sich staatliche Fragilität auf die ökonomischen Entwicklungschancen dieser Länder auswirkt und in welcher Weise die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf die spezifischen Herausforderungen in fragilen Staaten reagieren sollte.

Was sind fragile Staaten?

Vor der Analyse der Fallbeispiele stellt sich zunächst die Frage, wie fragile Staaten zu definieren sind. Es existiert eine Fülle von Abhandlungen¹ zu dem Thema, die (a) Kriterien

für Fragilität herausarbeiten, (b) Länder nach diesen Kriterien in verschiedene Fragilitätskategorien einordnen und (c) sich mit den Auswirkungen der Fragilität auf deren Entwicklung beschäftigen. Konsensus besteht darüber, dass fragile Staaten sich durch eingeschränkte Staatlichkeit (internationale Anerkennung, Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet, Kontrolle über die Außengrenzen, Präsenz ausländischer Akteure), schwache Institutionen, Governance-Probleme, das Fehlen einer entwicklungs- bzw. wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik sowie eine ineffiziente Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen (Elektrizität, Wärme, Wasser, Gesundheit, Bildung) auszeichnen.

Fragilität besitzt damit viele Dimensionen und Abstufungen, die ständiger Veränderung ausgesetzt sind. Es werden vier Arten von Fragilitätsentwicklungen unterschieden: (a) Zerfall, (b) andauernde politische Krisen, (c) fragile Transformation und (d) graduelle Konsolidierung. So ist Zimbabwe ein gutes Beispiel für die Entwicklung von Stabilität zu Zerfall, Afghanistan für eine andauernde politische Krise und Aserbaidschan, das bis 2004² noch in Übersichten über fragile Staaten geführt wurde, nicht nur für graduelle, sondern beschleunigte Konsolidierung.

Gemeinsamkeiten fragiler Staaten in Europa

BiH, Georgien, Kosovo und Moldau hatten in ihrer Geschichte allenfalls kurze Perioden staatlicher Unabhängigkeit. Erst der Zerfall der Sowjetunion bzw. Jugoslawiens ermöglichte es diesen Ländern, ihre Staats- und Nationsbildung zu beginnen. Der Staatsbildungsprozess voll-

¹ DFID, Why do need to work more effectively in fragile states? 2005; <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf>; Ulrich Schneckener, Fragile Staatlichkeit und State-building,

http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbericht_c1/us_fragilestaatlichkeit.pdf;

² World Bank CPIA-Rating, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0>

zog sich allerdings in keinem der vier Fallbeispiele friedlich.

(a) **BiH:** Unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung im Frühjahr 1992 und der Anerkennung BiH's als unabhängiger Staat begann ein blutiger Krieg zwischen den drei Volksgruppen der Bosniaken, Serben und Kroaten. Sowohl Restjugoslawien (Serbien) als auch Kroatien unterstützten ihre jeweilige Volksgruppe mit dem Ziel, ethnisch einheitliche Räume zu schaffen. 100.000 Einwohner von BiH kamen in den Kämpfen ums Leben, etwa 1,5 Mio. wurden vertrieben. Bei einer Gesamtbevölkerungszahl von 4,2 Mio. war damit nahezu jede Familie in BiH unmittelbar von den Kriegsfolgen betroffen. Das Friedensabkommen von Dayton Ende 1995 beendete zwar den blutigen Krieg, belastete die zukünftige Entwicklung des Landes jedoch mit einem dysfunktionalen Verwaltungssystem, in dem sich Völker und Institutionen gegenseitig blockieren. Der Staatsaufbau besteht aus 4 Ebenen mit einem schwachen Zentralstaat, 2 autonomen Entitäten, 12 Parlamenten und über 100 Ministerien. Darüber hinaus wacht ein Hoher Repräsentant der internationalen Gemeinschaft, der mit umfangreichen Exekutivrechten ausgestattet ist, über die Einhaltung des Abkommens von Dayton. Alle Versuche, die Verfassung zu reformieren, sind bisher gescheitert.

(b) **Georgien:** Im April 1991, kurz vor dem Zerfall der Sowjetunion, erklärte sich Georgien für unabhängig. Gleichzeitig brachen nicht zuletzt aufgrund der nationalistischen Politik Georgiens kriegerische Auseinandersetzungen zwischen Tiflis und der Region Süd-Ossetien aus. Diese Region strebte eine Vereinigung mit der in der Russischen Föderation liegenden Republik Nord-Ossetien an. Etwa 1.000 Opfer und viele Flüchtlinge waren in der Auseinandersetzung zu beklagen. Ein Waffenstillstand wurde 1992 geschlossen. Im Sommer 1992 spitzte sich auch der Konflikt um Abchasien zu, der erst mit dem Vertrag von Moskau am 4. April 1994 beendet werden konnte. Die erschütternde Bilanz waren etwa 20.000 Tote und 250.000 georgische Flüchtlinge. Sowohl Süd-Ossetien (70.000 Einwohner) als auch Abchasien (200.000 Einwohner) sind bis heute faktisch unabhängig von Georgien und werden von Russland unterstützt. So erhalten die Bewohner der beiden Regionen

etwa russische Pässe. Auch die Renten der Abchasen und Osseten werden zum großen Teil aus dem russischen Pensionsfonds gezahlt. Russische Investoren und staatliche Institutionen erwerben Immobilien und Unternehmen in Abchasien. Eine Wiedervereinigung mit dem georgischen Kernland scheint derzeit unwahrscheinlich.

(c) **Kosovo:** In Jugoslawien besaß der Kosovo den Status eines autonomen Gebiets. Im Frühjahr 1989 hob das Serbische Parlament den Autonomiestatus auf. Eine 10 Jahre andauernde Periode der Unterdrückung der albanischen Bevölkerung des Kosovo begann. Seit 1996 formierte sich bewaffneter Widerstand gegen die serbische Unterdrückung. 1998 startete daraufhin die serbische Armee eine Großoffensive gegen die albanischen Widerstandskämpfer. Es kam zu Übergriffen auf Zivilisten und ethnischen Säuberungen. Vor diesem Hintergrund intervenierte die internationale Gemeinschaft. Am 24. März 1999 begannen Luftangriffe der Nato. Nach dem Ende der Bombardierungen, der Einstellung der Kampfhandlungen und dem Abzug der serbischen Truppen aus dem Kosovo verabschiedete der Sicherheitsrat der UN am 10. Juni 1999 die Resolution 1244, die einerseits die United Nations Interim Administration for Kosovo (UNMIK) mit dem Aufbau von Frieden, Demokratie, Stabilität und politischen Institutionen beauftragte, andererseits jedoch die Statusfrage nicht abschließend löste. Eine neue UN-Resolution, die dem Kosovo eine konditionierte Unabhängigkeit von Serbien unter Aufsicht eines hohen Repräsentanten der EU ermöglichen würde, wird derzeit von Russland blockiert. Falls im UN-Kontext keine schnelle Lösung für die Statusfrage gefunden werden kann, sind eine Unabhängigkeitserklärung des Kosovo und eine Anerkennung durch einzelne Staaten, wie die USA oder die EU, nicht auszuschließen.

(d) **Moldau:** Im September 1990 erklärte sich Transnistrien, ein Gebiet das mehrheitlich von Russen und Ukrainern bewohnt wird, für unabhängig. Transnistrien warf der moldauischen Führung in Chisinau vor, das Land „rumänisieren“ zu wollen und eine Vereinigung mit Rumänien anzustreben. In den ersten Monaten des Jahres 1992 brachen dann Kämpfe zwischen Transnistrien und der Armee Moldaus aus, bei

denen etwa 1000 Tote zu beklagen waren. Durch die Mobilisierung der 14. russischen Armee, die damals in Transnistrien stationiert war, wurden die Kämpfe beendet und die faktische Unabhängigkeit Transnistriens von Moldau besiegelt. Heute leben in dem Gebiet etwa 600.000 Einwohner. Trotz vieler internationaler Vermittlungsversuche, zuletzt des ukrainischen Präsidenten Juschtschenko und der EU, bestehen nur geringe Chancen auf eine Wiedervereinigung. Russland und das autokratische Regime in Transnistrien lehnen die Entsendung einer internationalen Friedenstruppe und Gespräche über eine Wiedervereinigung weiterhin ab.

Eingefrorene Konflikte, die zivile und militärische Präsenz ausländischer Akteure, begrenzte Souveränität sowie interne Instabilität und schwache Institutionen kennzeichneten die ersten Jahre nach Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen in allen vier Ländern. Die Legitimität der Staaten wurde in den Augen der Bevölkerung darüber hinaus durch den Niedergang der Volkswirtschaften und die sich verschlechternden Versorgungsleistungen des Staates weiter erodiert. So betrug die Industrieproduktion in Georgien 1996 nur 14 % des Wertes von 1989. In BiH fiel die Produktion 1994 sogar auf nur 5 % des Vorkriegsniveaus. In Moldau kontrahierte die Volkswirtschaft von 1992-1999. Die Folge waren niedrige, mit Afrika vergleichbare Pro-Kopf-Einkommen und hohe Armutsraten. So betrug das Pro-Kopf-Einkommen in BiH 1994 nur 299 USD, in Georgien 1995 440 USD und in Moldau im gleichen Jahr 430 USD. Neben dem starken Rückgang der Wirtschaftskraft zeichneten sich die Länder durch einen hohen Grad an makroökonomischer Instabilität und eine zweifelhafte Wirtschaftspolitik aus. Neben Hyperinflationen, etwa von 1.000 % 1994 in Moldau oder 73.000 % 1993 in BiH, die mit einem Verlust der Ersparnisse der Bevölkerung einhergingen, beherrschten außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, Verschuldungskrisen und Wechselkurschwankungen das Bild. Sozialistische Misswirtschaft und Bürgerkriege führten zudem zu einer schnell verfallenden Infrastruktur und sich deutlich verschlechternden staatlichen Leistungen. Ein guter Indikator hierfür ist die Stromversorgung. So waren in Georgien in den 90-er

Jahren Stromausfälle von bis zu zwei Wochen mehrmals pro Jahr an der Tagesordnung. In Moldau betrug die Stromausfälle bis zur Privatisierung des staatlichen Versorgers 4.710 Stunden pro Jahr. Bis heute ist der Kosovo nicht in der Lage, eine zuverlässige Stromversorgung sicherzustellen.

Divergierende Entwicklungswege

Während die Ausgangsbedingungen in den vier fragilen Staaten Europas viele Parallelen aufweisen, zeigten sich vor allem in den letzten Jahren deutliche Unterschiede. Während Georgien sich von einem „zerfallenden“ hin zu einem stabilen und wachstumsorientierten Staat entwickelt hat, weisen die anderen drei Fallbeispiele weiterhin einen hohen Grad an Fragilität auf.

(a) Konsolidierung in Georgien: Der Transformationsgewinner in der Gruppe ist trotz weiterhin bestehender Probleme Georgien. Während Ende der 90er-Jahre das Land der Kategorie der versagenden oder zerfallenden Staaten zugeordnet wurde, hat Georgien in den letzten Jahren mit einer bemerkenswerten Konsolidierung überzeugt. Initialzündung für diese Konsolidierung war die so genannte Rosen-Revolution von 2003. Mit der Rosen-Revolution wurde das alte sowjetisch-geprägte Regime unter Eduard Schevardnadze, das dem Land kaum Entwicklungsimpulse gegeben und wenig Legitimität bei der Bevölkerung hatte, gestürzt. Die neue reformorientierte Regierung unter Michael Sakaschwili hat dem Land insbesondere durch den Erfolg bei der Stärkung des Staates und der Umsetzung von Wirtschaftsreformen eine neue Richtung gegeben. Jährliche Wachstumsraten von 8 % BIP im Schnitt der letzten 5 Jahre sprechen für sich. Auch die Erfolge bei der fiskalischen Stabilisierung sind beeindruckend. Während sich in den 90er-Jahren die Schwäche des georgischen Staates in einem extrem niedrigen Steueraufkommen von etwa 10 % BIP widerspiegelte, gelang es der Regierung Sakaschwili 2005, die Steuerquote auf rund 20 % BIP zu verdoppeln. Entscheidend für die Wiederherstellung der fiskalischen Handlungsfähigkeit des georgischen Staates war eine tiefgreifende Reform der Steuerverwaltung, die Senkung der Steuersätze sowie die Verbreiterung der Basis und die Einführung einer niedrigen und transparenten Flat-Tax. Die Fort-

schritte bei der Durchführung von Strukturreformen und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für den privaten Sektor haben dazu geführt, dass die Weltbank 2006 Georgien in ihrem Doing-Business-Index als besten Reformen eingestuft und in diesem Jahr bestätigt hat. Für die Heritage Foundation besitzt Georgien den höchsten Grad an ökonomischer Freiheit im postsowjetischen Raum. Die Erfolge bei der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind sicherlich auch der Grund für das gestiegene Vertrauen des Auslands in die georgische Volkswirtschaft. Seit 1994 fließen ausländische Direktinvestitionen von jährlich etwa 8 % BIP ins Land. Die Wiederherstellung der ökonomischen Handlungsfähigkeit des Staates hat darüber hinaus zu einer spürbaren Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen geführt. So existieren heute nahezu keine Stromabschaltungen mehr. Natürlich haben die eingefrorenen Konflikte um Abchasien und Süd-Ossetien weiterhin gewisse negative Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung Georgiens, dennoch scheint ihr Einfluss auf die Transformation, insbesondere der Wirtschaft, stark nachgelassen zu haben.

(b) Fragile Transformation in Moldau: Moldau ist mit einem Pro-Kopf-Einkommen von knapp unter 1.000 USD das ärmste Land in Europa. Seit 2000 wächst Moldau allerdings mit durchschnittlich über 5 % BIP. Nach einer Umschuldung im Pariser Klub 2006, die die Zahlungsfähigkeit des Staates gestärkt hat, und einer Aufhebung der russischen Sanktionen gegen moldauische Agrarimporte in diesem Jahr sind die Wachstumsaussichten für die Zukunft durchaus positiv. Heute profitiert Moldau von einem sich entwickelnden Finanz- und KMU-Sektor, partiell erfolgreichen Strukturreformen, wie die Privatisierung der Elektrizitätswirtschaft, und steigenden ausländischen Direktinvestitionen, die bei etwa 6,5 % BIP pro Jahr liegen. Einen stabilisierenden Einfluss auf die moldauische Volkswirtschaft haben, wie in den anderen Fallbeispielen auch, Gastarbeiterüberweisungen, die etwa 25 % BIP ausmachen. Um Anschluss an Europa zu gewinnen und seine „fragile Transformation“ zu stärken, benötigt das Land jedoch höhere Wachstumsraten. Diese werden nur mit einer Konsolidierung des politischen Systems,

einer europäischen Perspektive für das Land, einem Ausbau der Infrastruktur sowie einer Diversifizierung der Wirtschaft und vor allem der Exportmärkte für Agrarprodukte möglich sein.

(c) Andauernde politische Krise in BiH: BiH leidet weiterhin unter einem dysfunktionalen Staatsaufbau, der das Land in seiner ökonomischen Entwicklung stark bremst. Zwar wächst die bosnische Volkswirtschaft seit einigen Jahren mit etwa 5 % BIP p.a., dabei profitiert das Land jedoch vor allem von der weltweit günstigen Konjunktur für Stahl und Aluminium sowie einer starken, z.T. kreditfinanzierten Inlandsnachfrage. Um den Sprung nach vorne vorzubereiten, müsste BiH jetzt tiefgreifende Strukturreformen in der Volkswirtschaft durchführen. Dazu sind die ethnisch-zentrierten Politikeliten jedoch kaum in der Lage. Im Vergleich zu Georgien fehlt eine Führungspersönlichkeit, die dem Land eine neue Richtung geben könnte. Aber BiH besitzt auch starke Seiten, die es zu entwickeln gilt. BiH hat ein deutlich höheres Pro-Kopf-Einkommen als die anderen Fallbeispiele. Der Finanzsektor ist gut entwickelt und der Energiesektor bietet große Chancen. BiH zählt zu den wenigen Energieexporteuren in der Region und könnte, dank seines großen Wasserkraftpotenzials, diese Position noch weiter ausbauen. Im Vergleich gerade zum Kosovo und Moldau ist auch die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen in BiH zuverlässiger und qualitativ besser. So gibt es schon seit einigen Jahren keine Stromabschaltungen mehr. Während BiH also von einer „andauernden politischen Krise“ gekennzeichnet ist, ist die ökonomische Transformation vor allem in der serbischen Entität ein gutes Stück vorangekommen und die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen hat sich entscheidend verbessert. Der Grund für die Wirtschaftstransformation trotz politischer Krise und dysfunktionalen Institutionen ist in der starken Präsenz der internationalen Gemeinschaft und vor allem der EU zu sehen, die den Fortbestand des Landes sicherstellt.

(d) Fehlende Staatlichkeit im Kosovo: Sieben Jahre nach der Befreiung von der Unterdrückung des Milosevic-Regimes ist der Kosovo, das zweitärmste Land in Europa, immer noch nicht auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zurückgekehrt. Während Südosteuropa seit ei-

nigen Jahren eine wahre Boomphase erlebt, ist die Volkswirtschaft des Kosovo im Durchschnitt der letzten 5 Jahre um weniger als 1 % BIP p.a. gewachsen. Die Arbeitslosigkeit liegt bei etwa 43 %, noch erschreckender ist die Jugendarbeitslosigkeit von etwa 70 %. Die Importe überstiegen 2006 die Exporte um das 18fache. Für die Misere im Kosovo scheint eine Reihe von Gründen verantwortlich: (i) Die Hinauszögerung der endgültigen Lösung der Statusfrage hat, ähnlich wie in BiH, zu einem dysfunktionalen Staatsaufbau im Kosovo geführt. (ii) Die Privatisierung von größeren Unternehmen, wie etwa Minen und Metallurgie, wurde aufgrund rechtlicher Bedenken der UN viel zu spät in Angriff genommen und kommt nur langsam voran. Mittelfristig können nur diese Unternehmen nennenswerte Exporterlöse erzielen und so das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht des Kosovo abschwächen. (iii) Insgesamt wird im Kosovo zu wenig investiert. Während in den Jahren von 2000-2003 offizielle Entwicklungshilfe von 4,1 Mrd. EUR, immerhin das doppelte des BIP von 2003, in den Kosovo floss, nahmen die Gebertransfers in den folgenden Jahren stark ab. Zudem war ein Wechsel von Investitionen hin zu technischer Hilfe zu beobachten. So entfielen im Jahr 2004 nur 16 % der Gebermittel auf investive Maßnahmen. Gleichzeitig war die Inlandssparquote negativ. Darüber hinaus kann der kosovarische Staat bis zur Lösung der Statusfrage keine Kredite im Ausland aufnehmen. Auch nach der Unabhängigkeit ist die Schuldenragfähigkeit des Landes als sehr begrenzt einzuschätzen. Ausländische Direktinvestitionen sind vernachlässigbar. (iv) Die starke Präsenz ausländischer Akteure (KFOR, UNMIK, OSZE) hat eine erhebliche künstliche Nachfrage nach Dienstleistungen und Waren erzeugt und somit die kosovarische Wirtschaft stark verzerrt (Dutch Disease). Von ihrer Gründung bis Ende 2006 hat die UNMIK beispielsweise 2,6 Mrd. EUR, also mehr als das jährliche BIP des Kosovo, für Gehälter, Güter und Dienstleistungen ausgegeben. Dieser Nachfrageschock führte vor allem zu inflationierten Mietpreisen und Löhnen sowie der Entwicklung eines Dienstleistungssektors, der sich weitgehend auf den Expat-Markt konzentriert. Die Anreize, im Kosovo Güter für den Export zu produzieren, waren dagegen vergleichsweise gering. Neben der Lösung der Statusfrage sind daher auch

Leuchtturmprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen von essentieller Bedeutung für die zukünftige Entwicklung des Kosovo. Ein solches Leuchtturmprojekt wäre der Bau eines neuen 2100 MW-Kraftwerks, das nicht nur dem Kosovo den Export von Elektrizität ermöglichen, sondern auch das Vertrauen ausländischer Investoren in das Land erhöhen würde.

Wie sollte die Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten agieren?

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist in BiH, Georgien und Kosovo seit Ende der Kampfhandlungen mit signifikanten Beiträgen tätig. Moldau gehört sowohl aus deutscher als auch aus internationaler Sicht eher zu den vernachlässigten Staaten (aid orphans). Aus fast 15 Jahren Kooperation mit Georgien, 10 Jahren mit BiH und 6 Jahren mit dem Kosovo lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

(a) **Initialzündung aus dem Land:** Der Impuls weg von Fragilität und hin zu Konsolidierung und Wirtschaftsentwicklung kommt immer aus dem Land selbst, wie das Beispiel Georgien deutlich zeigt. Die Unterstützung von außen kann dabei in der Regel nur komplementär sein und helfen, die Entwicklungen nachhaltig zu verstetigen.

(b) **EZ ist wichtig, aber nicht ausreichend für den Entwicklungserfolg:** In fragilen Staaten bedarf es einer besonders engen Abstimmung von sicherheits-, außen und entwicklungspolitischen Instrumenten auf dem Weg zur Stabilisierung. Hier sind die fragilen Staaten Europas im Vergleich zu klassischen Entwicklungsländern im Vorteil, weil ihre Transformation im Kontext der EU-Annäherung oder Nachbarschaft determiniert wird. Die EZ ist deswegen besonders effizient, da sie in einen normativen Politikrahmen eingebettet ist. So stellt beispielsweise die von der EU initiierte und begleitete Gründung einer Energiegemeinschaft in Südosteuropa eine wichtige Grundlage für den Erfolg der EZ-Projekte im Energiesektor, etwa in BiH, dar.

(c) **Geberkoordinierung:** Bei schwachen Staaten kommt der Geberkoordinierung eine noch wichtigere Rolle als allgemein zu. Hier ist die deutsche EZ vor allem in der Finanzsektorent-

wicklung führend, wie etwa der Europäische Fonds für Südosteuropa zeigt. Ebenso erfolgreich waren die Multilateral-Programme zu Wiederaufbau und Entwicklung des bosnischen Energiesektors unter der Führerschaft der Weltbank, an denen die deutsche Seite substantiell beteiligt ist.

(d) **Verfahren der Zusammenarbeit:** Fragile Staaten sind oftmals nicht in der Lage, Anforderungen und Prozeduren von Gebern zu erfüllen. So führt etwa der Abschluss von bilateralen völkerrechtlichen Vereinbarungen (Regierungsabkommen) zu großen Verzögerungen (BiH) oder ist überhaupt nicht möglich (Kosovo). Um schnell Effekte zu erzielen, müssen für fragile Staaten vereinfachte Verfahren gelten.

(e) **Vertrauen schaffen:** In fragilen Staaten ist das Vertrauen in und die Legitimität des Staates sehr gering. Durch die schnelle Verbesserung der Versorgung mit Basisinfrastrukturleistungen wie Strom, Wärme und Wasser können für die Bevölkerung spürbar bessere Lebensbedingungen und damit das Fundament für einen sich konsolidierenden Staat geschaffen werden. Gute Beispiele der deutschen EZ sind das Engagement im Energiesektor in Georgien und BiH oder in der Wasserversorgung im Kosovo.

(f) **Unterstützung der „Transformationsmotoren“:** Um Beschäftigung zu schaffen und Armut zu mindern, kommt der Finanz- und Privatsektorförderung eine besondere Bedeutung zu. Selbst bei fehlenden grundlegenden Institutionen des Finanzsektors, wie etwa im Kosovo im Jahr 2000, konnten Mikrofinanzbanken aufgebaut und KMU-Förderprogramme bei bestehenden Banken etabliert und refinanziert werden. So wurden allein im Kosovo rund 150.000 Kredite an Kleinunternehmen ausgelegt und damit etwa 37.500 Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten. Ähnliches gilt für Georgien, Moldau und BiH. Dieser sich neu etablierende Mittelstand wird dann zu einer der Haupttriebkraft politischer Konsolidierung und nachhaltigen Wachstums.

(g) **Projektdesign:** Im Kontext fragiler Staaten dürfen die Ziele von Geberinterventionen nicht zu ambitioniert sein, sondern sollten sich auf erreichbare Meilensteine im Stabilisierungsprozess konzentrieren. Darüber hinaus muss das

Interventionsdesign möglichst einfach gestaltet werden, um eine schnelle Umsetzung zu gewährleisten.

(h) **Regionale Kooperation:** Fragile Staaten sind in der Regel regional isoliert und weisen erhebliche Spannungen mit ihren Nachbarn auf. Da auch für stabile Nachbarn die Nachbarschaft eines fragilen Staates sehr kostspielig sein kann, sollte die EZ darauf abzielen, regionale Kooperation und damit die Konsolidierung des fragilen Staates zu fördern. Dies geschieht beispielsweise im Rahmen der Kaukasus-Initiative der Bundesregierung oder durch grenzüberschreitende Elektrizitätsprojekte in Südosteuropa. Da sich regionale Projekte mit dem bestehenden EZ-Instrumentarium nur schwer umsetzen lassen, sind auch hier Verfahrensvereinfachungen angezeigt.

(i) **Zeithorizont der Zusammenarbeit:** Fragile Staaten profitieren insbesondere in der Post-Konflikt-Phase von hohen Geberzuflüssen. Bei ersten Anzeichen der Konsolidierung geht dann oftmals die Hilfe deutlich zurück. Diese starken Schwankungen haben negative Auswirkungen auf die fragilen Länder, die insbesondere in ihrer Konsolidierungsphase Unterstützung benötigen, um die Voraussetzung für ein beschleunigtes und nachhaltiges Wachstum zu schaffen. Der Kosovo, der seit 2005 nur geringe Mittel für Infrastrukturinvestitionen von der Gebergemeinschaft erhält, ist hier ein besonders negatives Beispiel. Vielmehr sollten fragile Staaten, die beispielsweise durch einen politischen Führungswechsel einen großen Transformationschub, wie etwa in Georgien, auslösen, einen Konsolidierungsbonus, d.h. höhere Mittelzuweisungen, in der Konsolidierungsphase erhalten.

Als **Fazit** ist festzuhalten, dass es in Europa gute Chancen gibt, die Fragilität von Ländern wie Georgien, Moldau, BiH und Kosovo zu überwinden. Die EZ kann in diesem speziellen Kontext einen wichtigen Beitrag zum Konsolidierungsprozess dieser Staaten leisten. Besonders hoch sind die Wirkungen der EZ, nachdem grundsätzliche Fragen der Staatlichkeit entschieden und ein Konsensus über den zukünftigen Entwicklungsweg des Landes erzielt wurden. Daher müssen nicht nur der Kosovo, der derzeit um seine Staatlichkeit ringt, sondern auch der „graduelle Konsolidierer“ Georgien,

der „fragile Transformator“ Moldau und das sich ⁷ in einer andauernden politischen Krise befindende BiH weiterhin auf ihrem schwierigen Weg von Fragilität hin zu Konsolidierung und nachhaltigem Wirtschaftswachstum unterstützt werden.

Tabelle 1: Soziale und volkswirtschaftliche Kenndaten

	BiH	Georgien	Kosovo	Moldau
Bevölkerung (2006)	4,5 Mio.	4,4 Mio.	2,1 Mio.	4,0 Mio.
Ethnische Verteilung (2006)	Bosniaken 48,0% Serben 37,1% Kroaten 14,3%	Georgier 83,8% Azeri 6,5% Armenier 6,0% Andere 4,5 % (Russen, Abchasen, Osseten)	Albaner 88% Serben 7% Andere 5% (Türken, Roma, Bosniaken u.a).	Moldauer 78,2% Ukrainer 8,4% Russen 5,8% Gagauzen 4,4%
Dauer des Konflikts	1992-1995	1991-1994	1989-1999	1. Hälfte 1992
Opfer des Konflikts	100.000	2.000	11.000	1.000
Stärke ausländischer Truppen Ende 2006	6.000 EUFOR	2.100 (Russland)	16.000 KFOR	1.300 (Russland)
Bevölkerung, die nicht oder nur bedingt der Jurisdiktion des Zentralstaates unterliegen	1,5 Mio. (Republika Srpska)	0,3 Mio. (Südostsetien, Abchasien)	0,2 Mio. (Serbische Bevölkerung)	0,6 Mio. (Transnistrien)
BIP pro Kopf 2006 in USD	2940	1690	1107	989
BIP-Wachstum im Schnitt der letzten 5 Jahre in %	5,0	8,0	0,9%	5,3
Staatsverschuldung/BIP 2007 in %	48	30,5 (2006)	ca. 50 (jug. Altschulden)	37,0
FDI/BIP im Schnitt der letzten 3 Jahre in %	6,0	8,3	k.A.	6,5
Doing Business Index 2007 World Rank	95	37	-	103
Economic Freedom Index 2007 World Rank	115	35	-	81
Rating Fitch/Moody's	-/B2	B++/-	-	B-/Caa1