

Statebuilding in der Legitimitätskrise: Alternativen sind gefragt

Lars Brozus

Seit Jahren engagiert sich Deutschland im Rahmen internationaler Missionen beim Staatsaufbau in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina und Kosovo. Ziel der Einsätze ist der Aufbau moderner Staatlichkeit auf der Grundlage einer umfassenden Transformation von Staat und Gesellschaft. Diese trifft auf vielfältigen Widerstand, der den Erfolg der Missionen gefährdet. Mit ausbleibendem Erfolg schwindet die öffentliche und politische Unterstützung in den am Staatsaufbau beteiligten Nationen. Inzwischen wird die Legitimität von Statebuilding grundsätzlich in Frage gestellt. Die vorgeschlagene Alternative verbindet effektives und legitimes Regieren durch staatliche und nichtstaatliche Akteure auf lokaler und internationaler Ebene. Dadurch wird das Recht auf Selbstbestimmung gestärkt und die Wirksamkeit des Regierens sichergestellt.

Nicht zuletzt die kontroverse Diskussion über das deutsche Engagement in Afghanistan zeigt: Internationales Statebuilding steckt gegenwärtig in einer schweren Legitimitätskrise. Neben der von vornherein nicht überzeugenden Begründung für manchen Einsatz (Irak) hängt dies vor allem mit der geringen Wirksamkeit breit angelegter Staatsaufbaumissionen zusammen (Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Kosovo). Das aktuelle Friedensgutachten 2010 der fünf führenden deutschen Friedensforschungsinstitute beurteilt den Erfolg des Engagements der Staatengemeinschaft in Afghanistan daher pointiert so: »Die bisherige Afghanistanpolitik ist gescheitert.«

Damit wird eine in der deutschen Öffentlichkeit weit verbreitete Einschätzung

wiedergegeben, die die Enttäuschung über die schleppende Demokratisierung und Liberalisierung der Zielländer spiegelt. Aber nicht nur in Deutschland nimmt die Unterstützung für Statebuilding ab: In den Niederlanden zerbrach die Regierungskoalition aus Christ- und Sozialdemokraten im Februar 2010 an der Frage der weiteren Truppenstationierung in Afghanistan. Kanada hat beschlossen, sein Truppenkontingent ab 2011 aus Afghanistan abzuziehen, da der Einsatz innenpolitisch nicht mehr vermittelbar erscheint. Und bereits 2008 ist Barack Obama auch deshalb zum Präsidenten der USA gewählt worden, weil er den Rückzug amerikanischer Truppen aus dem Irak versprochen hat.

Für die an Statebuilding beteiligten Regierungen wird die Aufrechterhaltung ihres Engagements innenpolitisch also riskanter. Politiker und Parteien reagieren mit wachsender Distanzierung auf die zunehmenden Zweifel der Öffentlichkeit an der Durchführbarkeit der Einsätze. Dies untergräbt die notwendige dauerhafte öffentliche und politische Unterstützung für Staatsaufbaumaßnahmen jedoch weiter. Denn fast fünfzehn Jahre nach dem Beginn der ersten großen Einsätze im ehemaligen Jugoslawien ist klar, dass erfolgreiches Statebuilding einen »langen Atem« erfordert. Unklar bleibt demgegenüber, ob – insbesondere demokratische – Regierungen, die ihre Legitimität aus der Zustimmung der Öffentlichkeit beziehen, diesen »langen Atem« tatsächlich aufbringen können.

Das Statebuilding-Dilemma

Die aktuelle Legitimitätskrise hängt mit der Zielsetzung der dominierenden, auf umfassende Transformation ausgerichteten Statebuilding-Ansätze zusammen: Im Kern geht es dabei um die grundlegende Reform der politischen, ökonomischen und sozialen Verhältnisse in den Zielländern. Letztlich soll dort moderne Staatlichkeit aufgebaut werden.

Zentrale Säulen dieses Ansatzes sind Demokratisierung und rechtsstaatliche Bindung politischer Herrschaft, wirtschaftliche Liberalisierung sowie gesellschaftlich-kulturelle Liberalisierung. Zwischen den Säulen bestehen vielfältige Interdependenzen, die gleichzeitige Reformen notwendig machen: Rechtsstaatlich garantierte Eigentumstitel sollen die Freisetzung ökonomischen Potentials bewirken, Frauen durch institutionell abgesicherte politische Partizipation (etwa Quoten bei Wahlen) in die Lage versetzt werden, Entwicklungschancen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft besser wahrzunehmen, usw.

Diese anspruchsvolle Reformagenda stellt eine immense Belastung der Transformationsfähigkeit von Staat und Gesell-

schaft der Zielländer dar, die in der Regel jahrelange bewaffnete Konflikte hinter sich haben. Je umfassender zudem der von der Staatengemeinschaft gewählte Transformationsansatz ausfällt, desto tiefer wird in die Herrschaftsstrukturen der Zielländer eingegriffen. Dabei geht es auch um die Neuverteilung von Macht. Reformfeindliche Eliten, die ihre Machtpositionen durch die beabsichtigte umfassende Demokratisierung und Liberalisierung gefährdet sehen, leisten daher Widerstand gegen die Transformationszuminungen. Widerstand vergrößert jedoch die Opfer und erhöht die Kosten der Staatsaufbaumaßnahmen, und zwar sowohl unter der jeweiligen lokalen Bevölkerung wie auch unter den internationalen »Staatenbauern«. Dies wiederum schwächt deren Legitimität vor Ort, aber auch in den am Staatsaufbau beteiligten Nationen. Und wenn der Erfolg wegen anhaltenden Widerstands ausbleibt, wachsen die Zweifel an der Mission hier wie dort.

In dieser Situation ist die Versuchung groß, den reformfeindlichen Eliten Kompromisse bei der Umsetzung der Reformagenda anzubieten, um ihren Widerstandswillen zu beschwichtigen. Zu weit gehende Kompromisse kompromittieren allerdings die Ziele des transformationsorientierten Statebuilding. Tiefgreifende Reformen von Staat und Gesellschaft sind dann nicht mehr möglich, vielmehr droht die Verstärkung etablierter Herrschaftsstrukturen. Ein so kompromittiertes Statebuilding riskiert letztlich ebenfalls die Unterstützung der beteiligten Nationen, deren Öffentlichkeit ihre Erwartungen an Demokratisierung und Liberalisierung der Zielländer enttäuscht sieht. In demokratischen, durch Wahlen legitimierten Staaten ist es bei dieser Konstellation fast unvermeidbar, dass oppositionelle Parteien versuchen, aus der Enttäuschung politisches Kapital zu schlagen.

Die auf transformationsorientiertes Statebuilding programmierten Regierungen stehen also vor der Entscheidung, den Einsatz gegen anhaltenden Widerstand durchzuführen oder Abstriche am Transfor-

mationsanspruch zu machen. Zugespitzt formuliert bleibt den Regierungen damit nur folgende Wahl: Entweder sie verlieren die notwendige öffentliche und politische Unterstützung wegen großer Opfer und hoher Kosten vor Ort oder aber wegen enttäuschter Erwartungen daheim. Angesichts dieses Dilemmas ist ein wirksamer, legitimitätsschonender Statebuilding-Ansatz gefragt, der nicht »außer Atem« gerät.

Stabilitätsorientiertes Statebuilding: Die bessere Variante?

Idealerweise ist stabilitätsorientiertes Statebuilding (»Statebuilding light«) für die Staatengemeinschaft mit weniger Opfern und geringeren Kosten verbunden. Hier geht es im Kern darum, die Zielländer sicherheitspolitisch zu stabilisieren. Damit ist in erster Linie die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols gemeint. Typische Beispiele sind die ESVP-Missionen in der DR Kongo (EUSEC, EUPOL und der abgeschlossene EUFOR-Einsatz). Begrenzte Einsätze wie diese stellen keine unmittelbare Bedrohung der etablierten Herrschaftsstrukturen dar. Einheimische Eliten sind daher vergleichsweise kooperationsgeneigt, zumal die Durchsetzung des Gewaltmonopols die Ausschaltung konkurrierender Gewaltakteure einschließen kann und so ihre Machtposition eher sichert.

Stabilitätsorientiertes Statebuilding birgt jedoch das Risiko von »mission creep«, also der schleichenden Ausweitung eines zunächst eng definierten Auftrags. Das hängt einerseits mit funktionalen Erfordernissen zusammen: Wer sicherheitspolitische Stabilität erreichen will, muss den Sicherheitsapparat reformieren (Stichwort Sicherheitssektorreform). Solange aber Steuer- und Bildungssystem nicht reformiert sind, gibt es keine gut ausgebildeten und angemessen bezahlten Sicherheitskräfte, usw. Andererseits entfaltet Statebuilding immer eine beträchtliche Eigendynamik: Es eröffnet ein lukratives Auftragsfeld für militärische wie zivile »Staatenbauer« und erschließt einheimischen Eliten den Zu-

gang zu materiellen und immateriellen Machtressourcen (Geld, Reputation). Beide Akteursgruppen teilen somit das Interesse an einer Verstetigung der internationalen Präsenz.

Zudem wird stabilitätsorientiertes Statebuilding in den beteiligten Nationen regelmäßig wegen seiner begrenzten Zielsetzung kritisiert. Dabei steht meist der unzureichende Einsatz für Demokratie, Frauen- und Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Zentrum. Dennoch dürfte dieser Statebuilding-Ansatz aus Sicht der beteiligten Regierungen innenpolitisch weniger riskant sein als transformationsorientiertes Statebuilding – aber nur, wenn die Missionen strikt begrenzt bleiben und der Versuchung widerstanden wird, sie auszuweiten und/oder zu verstetigen. Allerdings muss der begrenzte Transformationsanspruch dann auch klar kommuniziert werden, um Enttäuschungen und Kritik vorzubeugen.

Alternative: Governanceorientiertes Statebuilding

Die derzeit dominierenden Statebuilding-Ansätze zielen auf den Aufbau moderner Staatlichkeit, um besseres Regieren zu ermöglichen. Dabei wird übersehen, dass der Staat zweifellos ein wichtiger, aber bei weitem nicht der einzige am Regieren beteiligte Akteur ist. Gerade in fragilen Staaten ist die Legitimität staatlicher Akteure und Institutionen aufgrund ihrer mangelhaft ausgeprägten Regierungsfähigkeit zudem oft fraglich. Stattdessen übernehmen hier nichtstaatliche Akteure Leistungen, die in der OECD-Welt der Regierung zugeschrieben werden. Dabei kann es sich beispielsweise um internationale Unternehmen handeln, die Gesundheitsleistungen für ihre Belegschaft bereitstellen, oder um lokale Stammesführer, die Sicherheit für ihre Gefolgschaft bieten. Sie leisten damit einen Beitrag zum Regieren im Sinne von Governance: Das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf unterschiedlichen politischen Ebenen

(von der lokalen bis zur internationalen) eröffnet der Staatengemeinschaft Optionen jenseits von mehr oder weniger konfrontativem Staatsaufbau.

Das Potential dieses Ansatzes lässt sich exemplarisch an zwei Beispielen aufzeigen:

Lokalisierung von Governance: Statebuilding findet nicht in einem »Governance-Vakuum« statt, sondern in einem Raum, für den ausdifferenzierte politische und soziale Regeln gelten. Dort, wo staatliche Strukturen als Folge jahrelanger bewaffneter Konflikte zerfallen sind, tragen traditionelle Autoritäten zur Ordnungsbildung und Konfliktregelung auf lokaler Ebene bei. In Afghanistan stellen traditionelle Autoritäten Streitschlichtungsverfahren bereit, die bei der lokalen Bevölkerung relativ hohe Legitimität genießen, während dem Staat mit tiefem Misstrauen begegnet wird. Die Einbindung dieser Autoritäten und anderer lokaler Eliten, deren Interessen in grundlegenden Fragen von Sicherheit und Entwicklung denjenigen der »Staatenbauer« oft durchaus entsprechen, ist daher zentral für den Erfolg von Statebuilding.

Internationalisierung von Governance: Ein typisches Folgeproblem von Staatsaufbaussionen besteht in der kontinuierlichen Finanzierung grundlegender Leistungen des Regierens. So ist die Ausbildung von Polizisten in Afghanistan nicht nachhaltig, wenn bis zu 75 Prozent der Ausgebildeten in den Privatsektor wechseln oder zu besser zahlenden Aufständischen überlaufen. Die niedrige, an die mittelfristig erwartete Finanzierungsfähigkeit Afghanistans angepasste Bezahlung im staatlichen Sicherheitssektor setzt falsche Anreize, die korrigiert werden sollten. Wirksamer könnte die langfristig abgesicherte Finanzierung dieser Leistung durch die Staatengemeinschaft sein.

Allgemeiner formuliert: Wenn Regieren (Governance) nicht als alleinige Aufgabe von Regierungen (Government) begriffen wird, ermöglicht dies die systematische und dauerhafte Einbindung nichtstaatlicher und internationaler Akteure. Im

Grundsatz ist diese Aufgabenteilung alles andere als revolutionär: Ohne fortgesetzte internationale staatliche und nichtstaatliche Unterstützung wären viele Entwicklungsländer in zentralen Politikfeldern (Gesundheit, Bildung, Ernährungssicherheit) überhaupt nicht handlungsfähig.

Statebuilding mit dem Ziel der Stärkung effektiver und legitimer Governance lässt sich ebenso wenig widerspruchsfrei in die Tat umsetzen wie andere Staatsaufbauansätze: Governance ist nicht automatisch Good Governance. So können bestimmte Governance-Formen, die gegen menschenrechtliche Mindeststandards verstoßen (Körperstrafen), für internationale »Staatenbauer« nicht akzeptabel sein. Ebenso wenig darf gerade für Angehörige einer Elite, die in kriminelle Aktivitäten verstrickt sind, Straffreiheit in Aussicht gestellt werden. Beim Abwägen zwischen Einbindungsnotwendigkeit und Anerkennungswürdigkeit wird es immer wieder zu unterschiedlichen Einschätzungen der am Staatsaufbau Beteiligten kommen.

Über diesen Bewertungsfragen sollte aber das Potential lokaler Governance-Formen nicht vergessen werden, die häufig über höhere Legitimität verfügen als staatliche Institutionen. Dies sollte auch der jeweiligen Öffentlichkeit in den am Staatsaufbau beteiligten Nationen politisch vermittelbar sein. Relevante Stichworte hierfür sind einerseits die Berücksichtigung des Rechts auf Selbstbestimmung in den Zielländern und andererseits die Gewährleistung der Wirksamkeit des internationalen Einsatzes. Die Stärkung der Regierungsfähigkeit durch selbstverantwortliche lokale Governance, wo möglich, und wirksame internationale Governance, wo nötig, könnte einen Ausweg aus der Legitimitätskrise des Statebuilding eröffnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364