

Le Monde diplomatique
Jemen ist kein Einzelfall
Wibke Hansen / Volker Perthes
1823 Wörter
9 April 2010
S. 3

Wenn schwache Staaten zum internationalen Problem werden von Wibke Hansen und Volker Perthes

Jahrelang gehörte der Jemen auch deshalb zu den beliebten Touristenzielen, weil er neben seiner Naturschönheit echte Abenteuer versprach: bewaffnete Stammeskrieger als Wüstenbegleiter, ab und zu allerdings auch die Entführung ganzer Besuchergruppen mit dem zwangsweisen Genuss orientalischer Gastfreundschaft. Zur No-go-Area für Touristen wurden weite Teile des Jemen jedoch erst, als al-Qaida in das Geschäft einstieg und Entführte schlicht umbrachte, statt – wie die Stammesvertreter – für deren Freilassung nur bestimmte Entwicklungsleistungen zu verlangen.

Tatsächlich war dem Blick aus Perspektive des Abenteuer tourists schon früher entgangen, dass die Verhältnisse im Jemen weniger mit ursprünglicher Karl-May-Romantik zu tun hatten als mit dem Phänomen schwacher Staatlichkeit. Schwache oder fragile Staaten sind in der Regel außerstande, ihr Territorium zu kontrollieren, die Sicherheit ihrer Einwohner zu garantieren oder auch ausreichende Wohlfahrts- und Entwicklungsleistungen zu erbringen.

Was „ausreicht“, bemisst sich dabei letztlich an der Bewertung der staatlichen Leistungen durch das Gros der Bevölkerung. Besonders wichtig sind dabei Grundbedürfnisse wie physische Sicherheit, Gesundheitsfürsorge, Bildung, Arbeit oder – vor allem in agrarischen Gesellschaften – der Zugang zu Land und Wasser. Der Grad der Akzeptanz des Staats hängt aber auch mit dem Gefühl zusammen, dass dieser ein Mindestmaß an Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit gewährleistet.

Im Jemen ließ sich seit Jahren beobachten, wie ein nie sehr starker Staat zusehends fragiler wurde: schlechte Regierungsführung im Zentrum, separatistische Tendenzen im Süden, ein Aufstand im Norden; ein Rückgang der Öleinnahmen, die der Regierung erlaubt hatten, Loyalitäten wichtiger Stammesvertreter zu kaufen; ein bedrohlich sinkender Grundwasserspiegel, der nicht zuletzt durch den ausufernden Anbau der Volksdroge Qat verursacht wird und die Abhängigkeit von teuren Lebensmittelimporten zunehmen lässt. Bei anhaltend hohem Bevölkerungswachstum kehrten zudem viele Arbeitsmigranten zurück. Und Al-Qaida-Aktivist, die aus dem Irak und Afghanistan heimkehrten, fanden auch lokale Sympathisanten.

Jemen ist kein Einzelfall, hier wirken nur besonders viele Faktoren zusammen. Der Failed State Index 2009, den die Zeitschrift Foreign Policy publiziert, ermittelt für 14 Länder die höchste Alarmstufe. Ein kompletter Staatszerfall wie in Somalia ist eher die Ausnahme. Es gibt Staaten, die im internationalen Verkehr leidlich gut funktionieren, wie Pakistan oder Sudan, in denen sich aber bestimmte Regionen der staatlichen Kontrolle entziehen.

Bei Staaten wie dem Tschad oder der Demokratischen Republik Kongo (DRC) kann allenfalls in der Hauptstadt oder einzelnen Provinzstädten von Staatlichkeit die Rede sein. Wieder andere demonstrieren zwar Stärke nach außen, haben jedoch so starke Defizite in der Regierungsführung, dass von innerer Stabilität keine Rede mehr sein kann. Das gilt etwa für Simbabwe.

Dabei ist Staatsversagen nie allein das Resultat mangelnder Ressourcenausstattung. Staatliche Schwäche kann durch Krieg oder Bürgerkrieg befördert werden wie in Afghanistan oder Somalia, durch Korruption und Miswirtschaft wie in Haiti oder Simbabwe, durch die Marginalisierung einzelner Landesteile wie im Sudan oder durch regionale Konflikte, gegen die gerade schwache Staaten sich nicht abschotten können. Wir kennen aber auch Fälle drohenden Staatszerfalls, noch bevor überhaupt ein vollständiger Staat existiert. Man denke etwa an das Kosovo oder an den aktuellen Zustand in den palästinensischen Gebieten.

Auch Staaten, die einen Bürgerkrieg hinter sich haben, bleiben oft schwach. In vielen der sogenannten Postkonfliktgesellschaften wie Guinea-Bissau oder Liberia werden die öffentliche Ordnung und die Sicherheit der Einwohner zwar nicht mehr durch aktive Kriegshandlungen, aber durch marodierende Banden, organisierte Kriminalität und soziale Unruhen bedroht.

Reagiert wird erst, wenn al-Qaida zuschlägt

Fragile Staaten sind zwar zunächst, aber nicht nur ein Problem für ihre Einwohner. Ins Zentrum internationaler Aufmerksamkeit rücken sie häufig erst dann, wenn sie die Sicherheit von industrialisierten Staaten bedrohen, etwa durch Formen organisierter Kriminalität, wie Piraterie oder Drogenhandel, oder durch Terrorismus.

Bezeichnend ist der Fall Jemen, wo Beobachter schon lange auf das schleichende Staatsversagen hingewiesen hatten. Aber die wurden von westlichen Entscheidungsträgern erst ernst genommen, als ein von al-Qaida ausgebildeter junger Mann Ende 2009 eine Bombe in ein US-Passagierflugzeug zu schmuggeln versuchte. Plötzlich reagierte die internationale Gemeinschaft: Schon vier Wochen später fand in London eine Konferenz statt, um Hilfen für das Land zu mobilisieren, aber auch der jemenitischen Regierung klarzumachen, dass sie den Konflikten im eigenen Land politisch statt mit militärischer Gewalt begegnen müsse.

Dabei wurde auch deutlich, dass kein Staat daran interessiert ist, selbstständig oder im Rahmen einer UN- oder EU-Mission im Jemen zu intervenieren. Tatsächlich gab es in der Mehrzahl der Staaten, die als fragil gelten, schon Stabilisierungs- und Aufbauprogramme der internationalen Gemeinschaft. In Afghanistan laufen der Nato-Einsatz Isaf und die UN-Mission Unama parallel; der Sudan erlebt gegenwärtig die größte UN-Präsenz weltweit. In Liberia und der Elfenbeinküste wird Stabilität durch Blauhelme unterstützt; in Haiti trat die internationale Gemeinschaft in den letzten zwanzig Jahren gleich mit zehn verschiedenen Einsätzen in Erscheinung. Die Liste ließe sich verlängern.

Ein Dilemma internationaler Politik besteht darin, dass fragile Staaten nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft zu stabilisieren. Externe Hilfestellung ist also selbst da notwendig, wo internationale Akteure erheblich zu der Schwäche oder zum Zerfall des betreffenden Staats beigetragen haben. Gerade weil die Strukturen schwach und die Kapazitäten begrenzt sind, können massive Hilfsleistungen in solchen Staaten oft kaum absorbiert werden. Und für Stabilisierungsstrategien gibt es keine Blaupause – was im Kosovo funktioniert, lässt sich nicht ohne weiteres auf Haiti übertragen.

Für die EU-Staaten und andere internationale Akteure, die an solchen Interventionen beteiligt sind, stellen sich vor allem zwei Fragen: Erstens, wie die Stabilisierung fragiler Staaten nachhaltig erfolgen kann. Zweitens, welche Aufgaben Vorrang haben sollen, wenn die Bereitschaft der reicheren Staaten, Mittel für Stabilisierungseinsätze aufzubringen, aufgrund der internationalen Wirtschaftslage eher abnimmt.

Grundsätzlich ist zwischen unmittelbarer Stabilisierung und langfristigem Staatsaufbau zu unterscheiden. Bei akuten Notlagen – wie humanitären Krisen oder drohenden bewaffneten Auseinandersetzungen – können Überbrückungsmaßnahmen nötig werden, um einen Staat zu stärken, und sei es nur in Teilbereichen. Ein Beispiel sind die EU-Truppen, die gleich zweimal zu robusten militärischen Einsätzen in die Demokratische Republik Kongo entsandt wurden: 2003 zur Stabilisierung der Sicherheitslage in die Provinz Ituri, 2006 zur Absicherung der Wahlen. Auch die Kontrolle des Flughafens von Port-au-Prince durch US-Truppen nach dem jüngsten Erdbeben in Haiti hat Überbrückungscharakter.

Solch zeitlich begrenzte Einsätze können fehlende staatliche Funktionen jedoch allenfalls vorübergehend ersetzen. Wenn nicht gleichzeitig lokale Kapazitäten zur Wahrnehmung eben dieser Funktionen gestärkt werden, bleiben die meist strukturellen Defizite bestehen, die zu der Krise geführt haben. Dann ist ein Rückfall geradezu vorprogrammiert.

Gerade Haiti zeigt, dass ein verfrühter Rückzug internationaler Kräfte häufig dazu führt, dass diese umso schneller wieder zurückkommen. Ein verantwortlicher Rückzug ist in der Regel erst möglich, wenn lokale Strukturen tragfähig sind. Während kurzfristige Stabilisierungseinsätze vor allem entschlossenes und rasches Handeln erfordern, braucht Nachhaltigkeit nicht zuletzt einen langen Atem. Die Erfahrung lehrt, dass alle Einsätze länger dauern als geplant.

Verhandeln auch mit Warlords und Scharia-Richtern

Zu berücksichtigen ist auch, dass internationale Missionen nie in einem Vakuum stattfinden – auch nicht in fragilen Staaten. Auch hier sind meist Regierungs- und Verwaltungsstrukturen vorhanden – aber eben schwache oder dysfunktionale. Und auch wo staatliche Strukturen Lücken aufweisen, gibt es immer Akteure, die diese füllen, wie etwa Milizen in Darfur, Warlords in Afghanistan oder Scharia-Richter in Mogadischu. Oft haben die internationalen Akteure zu spät erkannt, dass eine nachhaltige Stabilisierung unter Umgehung lokaler Strukturen und Akteure kaum möglich ist.

Deshalb kann es auch notwendig sein, mit Akteuren, deren Methoden oder politische Agenda man nicht gutheißt, die jedoch vor Ort eine zentrale Rolle spielen, in einen Dialog zu treten oder sogar zusammenzuarbeiten. So wie man in den palästinensischen Gebieten nicht an der Hamas vorbeikommt, wird sich im Sudan eine Lösung des Darfur-Konflikts und eine Stabilisierung des Landes kaum ohne den Präsidenten Omar al-Bashir erreichen lassen, der vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) angeklagt ist.

Internationale Akteure müssen sich über die Grenzen ihrer Fähigkeit, andere Staaten zu transformieren, stets im Klaren sein. Zu den Lehren der Afghanistan-Intervention gehört, dass allumfassende normative Zielbündel – wie Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, „gute Regierungsführung“ plus Wohlfahrt und Entwicklung, und all das noch möglichst in einer funktionierenden Marktwirtschaft – schlichtweg unrealistisch sind und die Kapazitäten sowohl des Ziellands als auch der intervenierenden Staaten überfordern.

Man muss also Prioritäten setzen. Das wichtigste Ziel sollte dabei die Sicherheit der Bevölkerung sein – nicht nur aus humanitären, sondern auch aus strategischen Gründen: Ohne ein Mindestmaß an Sicherheit wird es weder Entwicklung noch gute Regierungsführung geben, und die meisten Reformvorhaben werden scheitern. Operativ bedeutet dies, dass der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Exkombattanten, dem Aufbau der Polizei und der Reform des Sicherheitssektors sowie der Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen besondere Bedeutung zukommt.

Daneben gibt es im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung Prioritäten mit unmittelbarer Auswirkung auf die Sicherheit der Bevölkerung. Dazu gehören die Schaffung von Arbeitsplätzen besonders für ehemalige Kombattanten, eine anständige Besoldung der Streitkräfte und der Polizei sowie der Aufbau elementarer sozialer Dienstleistungen. Was es für die Sicherheit der Bürger und das Funktionieren eines Staats bedeutet, wenn Polizisten und Soldaten sich ihren Lebensunterhalt selbst organisieren müssen, ist offensichtlich. Ähnliches gilt für den Fall, dass Milizionäre nach dem Ende eines Bürgerkriegs nicht wieder rasch eine neue und legale Beschäftigung finden.

UN wie EU verfügen über einige Erfahrung beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen oder der Reform des Sicherheitssektors. Oft kommen diese Kenntnisse allerdings zu spät zum Einsatz. Maßnahmen, die den Zerfall eines Staats verhindern könnten, sind meist identisch mit denen, die beim Wiederaufbau eines zerfallenen Staats anfallen. Und die Erfolgchancen für die Stabilisierung eines gefährdeten Staats sind zumindest in einem frühen Stadium erheblich höher. Versuche, frühzeitig, bevor ein Staat „scheitert“, an strukturellen Defiziten zu arbeiten, unterbleiben aber nicht nur aufgrund politischer Ignoranz. Vielmehr gilt, dass Frühwarnung zwar umso effektiver ist, je früher sie ausgesprochen wird – aber auch umso unglaubwürdiger.

Hohe Glaubwürdigkeit und politische Aufmerksamkeit erwerben Warnungen meist erst dann, wenn sie sich in spektakulären humanitären Katastrophen mit dem „CNN-Effekt“ verbinden: Wenn aus Krisen sichtbare Katastrophen geworden sind, wird aktives Handeln auch von der Öffentlichkeit gefordert. Unterhalb dieser Schwelle bedarf es für die politischen Handlungsträger in den Vereinigten Staaten oder Europa, wie das jemenitische Beispiel zeigt, eines auslösenden Moments, in dem die Bedrohung westlicher Sicherheitsinteressen unmittelbar deutlich wird.

Darüber hinaus ist ein gerade frühes Eingreifen nicht ohne Berücksichtigung der lokalen Autoritäten denkbar. Die Regierungen und die Eliten von Staaten, die nach internationalen Maßstäben schwach oder fragil erscheinen, sehen Warnungen vor dem Verfall ihres Staats oft genug nur als Beweis westlicher Arroganz, wenn nicht als offenen Angriff auf ihre Souveränität. Schon deshalb sollten internationale Akteure bei „frühen Symptomen“ staatlicher Schwäche eher auf Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit als auf Stabilisierungsmissionen setzen. Dies verursacht dann auch geringere politische und materielle Kosten.

Zum nächsten Testfall könnte der Südsudan werden. Hier wird das für Anfang 2011 angesetzte Referendum wahrscheinlich zu einer Sezession des Südens vom Gesamtstaat Sudan führen. Wenn die internationale Gemeinschaft die verbleibende Zeit nicht nutzt, um die Regierungs- und Sicherheitsstrukturen in dieser Region zu stärken, dürfte hier ein neues Mitglied der Vereinten Nationen entstehen, dem nahezu alle Attribute funktionierender Staatlichkeit fehlen.

Wibke Hansen ist Leiterin der Einheit Analyse beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin. Volker Perthes leitet die **Stiftung Wissenschaft und Politik** (SWP) in Berlin.