

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

Demokratisierungs- und Stabilisierungspolitik

1. *Problemaufriss*: Dass die innere Verfassung von politischen Systemen auch für die internationale Politik von Bedeutung ist, ist keine neue Erkenntnis (Czempiel 1986). Es sind vor allem zwei, freilich eng miteinander zusammenhängende Aspekte, die hier hervorgehoben werden können. Zum einen wird das außenpolitische Verhalten eines Staates bzw. seiner Regierung maßgeblich vom Charakter des jeweiligen Herrschaftssystems und der Struktur innergesellschaftlicher Konfliktlinien geprägt. Zum anderen bleiben die Auswirkungen problematischer Entwicklungen im Innern häufig nicht auf das jeweilige politische System beschränkt, sondern betreffen in mehr oder minder starkem Ausmaß auch das regionale Umfeld oder sogar das internationale System in Gesamtheit. Seit jeher haben Regierungen deshalb versucht, durch gezielten Eingriff in die inneren Strukturen anderer Staaten dort einen politischen, ökonomischen oder sozialen Wandel zu initiieren, zu unterstützen oder auch zu bremsen. In der Phase des Ost-West-Konflikts folgten entsprechende Maßnahmen im Zweifel der Logik des machtpolitischen und militärischen Gegensatzes der beiden Blöcke. Mit dem Ende des Konflikts wuchs nicht nur das Bewusstsein für die wechselseitigen Verflechtungen von Staaten und Gesellschaften im Prozess der Globalisierung. Zugleich rückte die Frage nach Möglichkeiten, Grenzen und Legitimität einer externen Einflussnahme auf die inneren Strukturen politischer Systeme in bislang nicht gekanntem Umfang auf die internationale Agenda. Neben der Kontroverse über die Zulässigkeit von „humanitären Interventionen“ zum Schutz der Bevölkerung vor massiven Menschenrechtsverletzungen kreiste die Diskussion dabei insbesondere um zwei Problemfelder. Zum einen gelangte nach 1989/90 die Frage nach der externen Förderung von Demokratisierungsprozessen im Angesicht des Systemwechsels in Mittel- und Osteuropa, Lateinamerika und Südostasien in das Zentrum der Außenpolitiken der westlichen Demokratien. Zum anderen richtet sich das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft in dem Maße auf die externe Stabilisierung schwacher bzw. auf den Wiederaufbau gescheiterter Staaten, in dem diese – vor allem nach dem 11. September 2001 – als eine Herausforderung für die internationale Sicherheitspolitik wahrgenommen werden.

2. *Der Prozess der Demokratisierung*: In Abgrenzung zum Regimetypus der Diktatur gelten als elementare Merkmale einer Demokratie eine rechtsstaatliche Herrschaftsweise einschließlich der Garantie der Grund- und Freiheitsrechte sowie ein legitimer pluralistischer Wettbewerb um die politische Macht, der in der Regel über allgemeine und freie Wahlen entschieden wird (Lauth 2004). Politische Systeme sind jedoch nicht statisch, sondern unterliegen einem ständigen Prozess der Veränderung, der allgemein als *Transformation* bezeichnet wird und verschiedene Ausprägungen haben kann.

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

Von einem *Systemwandel* wird gesprochen, wenn sich zentrale Struktur- und Funktionsmuster eines politischen Systems evolutionär verändern, ohne dass dies zwangsläufig zu einem *Systemwechsel* (*regime change*) kommen muss. Denn ein solcher Systemwechsel liegt erst vor, wenn der Übergang von einem Regimetypus zum anderen erfolgt. In den meisten Staaten Mittel- und Osteuropas wurde nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes der Wechsel von der autoritären Diktatur zur Demokratie vollzogen. Vergleichsweise selten ist schließlich der Fall des *Systemzusammenbruchs*, bei dem ein politisches System seine Existenz vollständig verliert (z.B. DDR, UdSSR, Jugoslawien).

Die Transformationsforschung unterscheidet verschiedene Phasen des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie, die in der Praxis freilich miteinander verschränkt sind (Merkel 1999). Am Anfang steht das Ende des autoritären Regimes, wobei der Systemwechsel – je nach den inneren Machtverhältnissen – von den alten Herrschaftseliten gelenkt, von der Opposition erzwungen oder zwischen beiden Seiten ausgehandelt werden kann. Wie in Italien, Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg oder im Jahr 2003 im Irak kann der Systemwechsel aber auch von außen mit militärischen Mitteln erzwungen werden. In der Phase der Demokratisierung geht es um die Einigung auf eine neue Verfassungsordnung, d.h. um die Einigung auf grundlegende politische und freiheitliche Rechte und auf ein institutionelles Gefüge für das politische System. Für das Gelingen des Systemwechsels entscheidend ist aber die Phase der Konsolidierung der Demokratie. Denn die neu geschaffenen Institutionen werden nur dann nachhaltig über Legitimität verfügen können, wenn sich stabile Strukturen von Interessenvermittlung und -ausgleich herausbilden und potentielle Veto-Mächte wie Militär oder alte Eliten sich gegenüber der neuen Ordnung loyal verhalten. Am anspruchsvollsten ist schließlich die Konsolidierung der Bürgergesellschaft, d.h. die Herausbildung einer aktiven Unterstützung des demokratischen Systems in der großen Breite der Gesellschaft.

Nicht alle Prozesse der Demokratisierung gelingen. So hat beispielsweise im Fall Weißrussland nach einer Phase der politischen Öffnung ein Rückfall in eine autoritäre Diktatur stattgefunden. Häufiger verharren die Systeme jedoch in einer Grauzone zwischen Demokratie und Diktatur. Die Transformationsforschung bezeichnet mit den Begriffen „defekte Demokratie“ oder „hybrides Regime“ solche Systeme, in denen zwar regelmäßig Wahlen durchgeführt werden, die aber in den Bereichen Bürger- und Menschenrechte, Gewaltenteilung oder Rechtsstaatlichkeit erhebliche Funktionsdefizite aufweisen und die deshalb nicht dem Typ der funktionierenden Demokratie zuzuordnen sind (Merkel u.a. 2003).

3. *Externe Förderung der Transformation zur Demokratie*: Es entspricht dem normativen Selbstverständnis von Demokratien, dass sie sich um der individuellen Freiheit der Menschen willen für eine Ausbreitung demokrati-

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

scher Regime einsetzen. Dennoch wäre es falsch, ausschließlich humanitäre oder altruistische Motive für die Demokratieförderung anzunehmen (*Sand-schneider* 2003: 15-22). So geht es dabei auch um die Gewinnung neuer Handels- und Wirtschaftspartner, weil die ökonomische Liberalisierung in der Regel mit der politischen Transformation einhergeht. Der Förderung der Demokratie liegt zugleich die Erwartung zugrunde, damit einen Beitrag für ein internationales Milieu zu schaffen, das für die Erreichung eigener Politikziele vorteilhaft ist. Der empirische Befund zeigt, dass wichtige Bedrohungen wie z.B. Fundamentalismus, Terrorismus oder die Proliferation von Massenvernichtungswaffen – wenn sie staatlichen Ursprungs sind – von autoritär regierten Staaten ausgehen. Demgegenüber haben konsolidierte Demokratien institutionalisierte Verfahren für einen fairen Ausgleich widerstreitender Interessen geschaffen, womit im günstigen Fall Aufruhr und Bürgerkriegen der Boden entzogen ist. Zum anderen gelten Demokratien gemäß der Theorie des „demokratischen Friedens“ als friedfertiger, weil sie untereinander keine Kriege führen und in der internationalen Politik die Kooperation der Konfrontation vorziehen (*Russett/Oneal* 2001). Die Förderung der Demokratie ist in dieser Perspektive nicht nur ein Beitrag zur Stabilisierung von fragilen Gesellschaften, sie wird zugleich zum Kern einer Friedensstrategie.

Neben den Staaten sind es vor allem internationale Organisationen wie VN, OSZE, EU oder Weltbank, aber auch Nichtregierungsorganisationen, die versuchen, durch gezielte Einflussnahme von außen einen politischen, ökonomischen oder sozialen Wandel in Richtung der Demokratie zu unterstützen. Angesichts knapper Ressourcen und der unsicheren Aussicht, ob die – finanziell und möglicherweise auch politisch – kostspieligen Projekte gelingen, erfolgt die Festlegung des Ob und des Wie der Demokratieförderung in Abwägung mit anderen Interessen. Den Ausschlag für Art und Umfang des Engagements geben üblicherweise die geographische Nähe, das Ausmaß der politischen und wirtschaftlichen Interdependenz sowie die internationalen Rahmenbedingungen, insbesondere mit Blick auf die Interessen Dritter (z.B. von Nachbarstaaten). Vor allem hängt die Entscheidung davon ab, wie die gesellschaftlichen und ökonomischen Ausgangsbedingungen im Zielland sind. Für ein politisches System, in dem eine reformorientierte Zivilgesellschaft einen Systemwechsel zur Demokratie durchgesetzt hat, muss offenkundig eine andere Strategie entworfen werden als für ein autoritäres System ohne jede demokratische Tradition.

Die Spannbreite der Instrumente der Demokratieförderung ist entsprechend groß und reicht vom politischen Dialog über Finanz- und Aufbauhilfen bis hin zu Sanktionen. Grob kann dabei zwischen „negativen“ und „positiven“ Ansätzen unterschieden werden. Bei negativen Instrumenten wird die Unterstützung an die Erfüllung bestimmter Kriterien geknüpft oder das Zuwiderhandeln mit Sanktionen bedroht. Bei positiven Instrumenten geht es hingegen eher um die Förderung bereits erkennbarer Demokratisierungsprozesse.

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

se mit finanziellen, technischen und personellen Mitteln. Darüber hinaus kann zwischen staatszentrierten und gesellschaftszentrierten Strategien der Demokratieförderung unterschieden werden. Diese zielen auf verschiedene Adressaten, unterscheiden sich aber auch hinsichtlich der Reformziele. Bei staatszentrierten Strategien steht die Unterstützung der Reform staatlicher Institutionen – Verfassung, Justiz, Gesetzgebung, Verwaltung – im Vordergrund. Gesellschaftszentrierte Ansätze setzen hingegen auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure wie lokale Nichtregierungsorganisationen, unabhängige Medien, Gewerkschaften oder oppositionelle Parteien.

Wovon der Erfolg von externen Demokratisierungsbemühungen abhängt, ist umstritten. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen ist die Entwicklung eines universell gültigen Modells der gelungenen Demokratisierung auch nicht zu erwarten. Die Ausübung politischen Drucks kann kurzfristig durchaus die gewünschten Ergebnisse (z.B. Durchführung von Wahlen, Verzicht auf eklatante Menschenrechtsverletzungen) befördern. Für die langfristige Durchsetzung der Demokratie scheinen jedoch intensive Verflechtungen der Zivilgesellschaft mit der internationalen Umwelt von größerer Bedeutung zu sein, weil dadurch die Aufmerksamkeit für den Zustand des Landes und die Behandlung der Opposition zunimmt und damit die Kosten für offenen Machtmissbrauch durch die Regierungen steigen (Levitsky/Way 2006). Eine Einflussnahme von außen kann deshalb eine bereits bestehende innergesellschaftliche Demokratiebewegung stärken. Das gilt insbesondere in der Phase des unmittelbaren Systemwechsels, wie etwa im Winter 2004 das Beispiel Ukraine gezeigt hat. Hinsichtlich der externen Beiträge zur Konsolidierung der Demokratie ist das Bild hingegen weniger eindeutig. Sind die zivilgesellschaftlichen Grundlagen schwach oder stehen sich mehrere Konfliktparteien unversöhnlich gegenüber, stoßen Versuche externer Demokratisierung systematisch an Grenzen. Das gescheiterte Vorhaben der Koalition unter Führung der USA, im Irak mit militärischen Mitteln einen Systemwechsel zur Demokratie zu erzwingen, hat die Berechtigung dieser These zuletzt nachhaltig unterstrichen.

4. Demokratisierung in Europa und die Rolle der EU: Die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa standen nach 1989/90 vor dem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Claus Offe), weil sie sich nicht darauf beschränken konnten, die noch fragilen politischen Institutionen zu stabilisieren, sondern parallel dazu die ökonomische, gesellschaftliche und politisch-kulturelle Transformation der ehemals kommunistischen Systeme mit dem Ziel einer demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnung einleiten mussten. Mit welchen Instrumenten und mit welcher Zielperspektive dieser Prozess durch die EU und ihre Mitgliedstaaten unterstützt werden und in welchem Verhältnis die Vertiefung der Integration und die Erweiterung der Mitgliedschaft stehen sollen, war zunächst umstritten. Aber schon die Assoziierungsverträge (Europa-Abkommen), die die EU mit den mittel- und osteu-

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

ropäischen Staaten seit 1991 abschloss, enthielten eine Option für die Mitgliedschaft. Damit war die strategische Entscheidung gefallen, dass für diese Staaten Demokratie und Stabilität durch die Integration in die EU gefördert werden sollten.

Der Europäische Rat von Kopenhagen formulierte im Juni 1993 ein Bündel von Kriterien, die von den beitragswilligen Staaten vor dem Beitritt erfüllt werden müssen. Neben der Maßgabe, dass die EU selbst einen Beitritt institutionell und politisch verkraften kann, bestand das erste Kriterium in der Erfordernis einer funktionierenden Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften der EU standhalten kann. Zweitens erwartete die EU politische und institutionelle Stabilität unter Achtung der Grundsätze der Demokratie, der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und des Minderheitenschutzes. Drittens wurde erwartet, dass die Beitrittskandidaten ihr Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion erklären. Daraus leitete sich viertens ab, dass die neuen Mitglieder fähig sein mussten, die Rechte und Pflichten zu übernehmen, die sich aus dem rechtlichen Besitzstand der EU ergeben. Dieses Kriterium setzte die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen rechtlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) durch die Beitrittskandidaten voraus. Somit war mit den politischen und ökonomischen Regeln der EU der Rahmen des Transformationsprozesses vorgegeben.

Das zentrale Instrument der EU-Heranhaltungsstrategie stellten die „Beitrittspartnerschaften“ dar, in denen zwischen EU und den jeweiligen Beitrittskandidaten jährlich die Prinzipien und Prioritäten für die Übernahme des Besitzstandes festgelegt worden sind. Über die Zielerreichung wachte die Europäische Kommission, die in ihren jährlichen „Berichten über die Fortschritte eines jeden Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt“ den Stand der Dinge dokumentierte. Neben der direkten Finanzhilfe sind mit dem PHARE-Programm umfangreiche Ausbildungs- und Fortbildungsprojekte durchgeführt worden. Parallel zur Heranhaltung begannen im März 1998 mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern die konkreten Verhandlungen über den Beitritt. Angesichts des Krieges gegen Jugoslawien und der erneuten Instabilität auf dem Balkan erfuhr der Erweiterungsprozess Ende der 1990er Jahre eine sicherheitspolitische Akzentverschiebung. In der Folge wurde seit März 2000 auch mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien sowie der Slowakei über den Beitritt verhandelt, die Türkei bekam den Status eines Beitrittskandidaten zugesprochen. Nach teils schwierigen Verhandlungen und dem Ratifizierungsverfahren sind am 1. Mai 2004 mit Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, der Slowakei, Tschechien, Ungarn und Zypern zehn neue Mitglieder der EU beigetreten (Lippert 2004). Mit einer Verzögerung, die deutlichen Rückständen bei den Beitrittsvorbereitungen geschuldet war, sind zum 1. Januar 2007 auch Bulgarien und Rumänien in die Union aufgenommen worden.

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

Zu Beginn der 1990er Jahre fiel die Wirtschaftsleistung der mittel- und ost-europäischen Staaten deutlich ab, weil die angestammten Absatzmärkte teilweise völlig zusammengebrochen waren. Mittlerweile ist jedoch ein Aufholprozess festzustellen, da die wirtschaftliche Dynamik der beigetretenen Staaten klar über dem Durchschnitt der alten EU liegt. Dennoch bleiben auf mittlere Sicht erhebliche Entwicklungsunterschiede bestehen. Auch ist der Prozess der Heranführung an die politisch-rechtlichen EU-Standards mit dem Beitritt nicht abgeschlossen. Wenngleich die Übertragung des *acquis* in nationales Recht abgeschlossen ist, bedarf es offenkundig noch Anstrengungen, bis die Regeln auch in der Praxis eine volle Umsetzung finden. Hinsichtlich der Qualität der politischen Systeme können die neuen Mitglieder der EU mittlerweile als konsolidierte Demokratien gelten.

Auch für den europäischen Fall gilt der Grundsatz, dass politischer, sozialer und ökonomischer Wandel von außen unterstützt werden kann. Die Wirkung der finanziellen und politischen Unterstützung durch die EU ist dabei nicht gering zu schätzen. Die wirtschaftliche Umgestaltung und die Reform der Verwaltungsstrukturen wurden im Rahmen der Vorbeitrittshilfen zwischen 1990 und 2004 mit über 20 Mrd. Euro unterstützt. Nach dem Beitritt sind die neuen Mitglieder schrittweise in die Finanzierungssysteme der Union eingebunden worden. Zum Gelingen des Transformationsprozesses hat der verbindliche Rahmen, den die Umsetzung des *acquis communautaire* als identifizierbare Zielperspektive für die Reformanstrengungen dargestellt hat, ebenfalls beigetragen. Aber auch hier hat sich gezeigt, dass die Erfolgsaussichten wesentlich von den gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Voraussetzungen des Empfängerstaates abhängig waren (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005).

Mit der Türkei und mit Kroatien führt die EU seit 2005 Verhandlungen über einen Beitritt. Der Europäische Rat von Thessaloniki hat den Staaten des ehemaligen Jugoslawien sowie Albanien im Sommer 2003 eine EU-Mitgliedschaft prinzipiell in Aussicht gestellt. Mazedonien hat bereits einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt und seit Dezember 2005 den Status eines Beitrittskandidaten. Dennoch scheint die Strategie der EU, Demokratie und Stabilität mit dem Mittel der Beitrittsperspektive zu fördern, ihre Strahlkraft einstweilen eingebüßt zu haben. Die im Jahr 2004 begonnene Europäische Nachbarschaftspolitik zielt denn auch darauf, die Nachbarn an den östlichen und südlichen Außengrenzen auf die Werte der EU zu verpflichten und sie in enge Kooperationsstrukturen einzubinden, ohne ihnen ein Beitrittsangebot zu machen. Das Verfahren des Programms erinnert an die Erweiterungspolitik. In partnerschaftlich ausgehandelten Aktionsplänen legen EU und Nachbarstaaten bilateral die Prioritäten für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren fest. Die EU macht den Ausbau der Unterstützung und die Vertiefung der Zusammenarbeit von dem erreichten Reformstand abhängig. Ob die in der Nachbarschaftspolitik angelegte Strategie einer externen Förderung der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Transformati-

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

onsprozesse in den Nachbarstaaten allerdings ohne den Anreiz einer EU-Mitgliedschaft erfolgreich sein kann, wird in der Forschung kontrovers beurteilt.

5. *Staat, Staatsversagen, Staatszerfall*: Nach Max Weber (1976: 29) ist der moderne Staat „ein politischer Anstaltsbetrieb (...) wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt“. Wenn dem politischen System einer Gesellschaft die Aufgabe zugeschrieben wird, mit Hilfe geeigneter Institutionen und Verfahren allgemeinverbindliche Entscheidungen in gesellschaftlich umstrittenen Fragen herzustellen, dann basiert diese Funktion nicht allein, aber entscheidend auf dem staatlichen Gewaltmonopol. Offenkundig wird das erst, wenn das Gewaltmonopol brüchig wird oder gar verloren geht, weil dann grundlegenden Staatsfunktionen nicht mehr erfüllt werden können (Bendel u.a. 2003). Die Frage, ob die Regierung eines Staates über ein effektives Monopol der legitimen Gewaltausübung verfügt oder die politische Kontrolle über das Staatsgebiet bereits verloren hat, steht deshalb im Mittelpunkt der Debatte um Staatsversagen und Staatszerfall. Übereinstimmend wird dabei hervorgehoben, dass mit dem Verlust des Gewaltmonopols die Sicherheitsaufgabe – der Schutz von Leben, Unversehrtheit und Eigentum der Menschen – nicht mehr gewährleistet werden kann.

Wenn der staatliche Herrschaftsanspruch gegen rivalisierende Bürgerkriegsparteien und lokale Autoritäten nicht mehr durchgesetzt werden kann, dann fehlt ebenso eine zentrale Voraussetzung für eine politische Gestaltung der Gesellschaft. Die Debatte über den Staatszerfall kann sich deshalb nicht auf die Sicherheitsfunktion beschränken. Ein auf Repression oder Staatsterror basierendes Herrschaftssystem vermag nur oberflächliche Stabilität hervorbringen. Als nachhaltig wird es sich erst dann erweisen, wenn sie von den Staatsbürgern auch als legitim angesehen wird. Daher sind neben der Sicherheit auch die Wohlfahrtsfunktion (Verteilung von Waren und Dienstleistungen und soziale Wohlfahrt) sowie die Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion (Partizipationsmöglichkeiten, funktionierende Justiz und Verwaltung) in die Überlegungen einzubeziehen. Auf dieser Grundlage lassen sich vier „Stufen der Staatlichkeit“ unterscheiden (Schneckener 2006: 24-26):

- Wenn Staaten die drei Kernfunktionen im Wesentlichen erfüllen, dann handelt es sich um *konsolidierte Staatlichkeit*, wie sie etwa in den demokratischen Verfassungsstaaten der OECD, aber auch z.B. in Costa Rica oder Chile vorliegt.
- In Fällen *schwacher Staatlichkeit* (*weak states*) ist das Gewaltmonopol noch weitgehend intakt, aber in den anderen Bereichen liegen Defizite vor. Diese Konstellation ist z.B. in den meisten arabischen Staaten oder in Teilen Südamerikas zu finden, die zwar formale Stabilität aufweisen,

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

aber nur über eine schwache Legitimationsbasis verfügen und wirtschaftlich wenig leistungsfähig sind.

- Bei *versagender oder verfallender Staatlichkeit* ist das Gewaltmonopol stark beeinträchtigt, während in den beiden anderen Funktionen noch eine gewisse Steuerungsfähigkeit festgestellt werden kann. Das ist beispielsweise in Staaten der Fall, deren Anspruch auf Kontrolle des Staatsgebiets von lokalen Autoritäten oder Mafiastrukturen erfolgreich eingeschränkt wird, die aber in der Lage sind, ein gewisses Maß an wohlfahrtsstaatlicher Politik oder demokratischer Partizipation zu gewährleisten.
- Von *gescheiterter Staatlichkeit (failed states)* ist schließlich dann zu sprechen, wenn keine der drei staatlichen Funktionen mehr zentral erfüllt werden kann und damit ein effektiver Zerfall der Staatlichkeit vorliegt. Die politische Macht wird dann von rivalisierenden privaten Akteuren ausgeübt, die ihren Herrschaftsanspruch auf Gewalt und Unterdrückung stützen. Es sind *failed states* wie Somalia, Afghanistan, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Sierra Leone und auch der Irak, die in den vergangenen Jahren besondere Aufmerksamkeit gefunden haben.

Die Versuche, eine funktionierende und legitime Staatlichkeit in schwach gewordenen, zerfallenden oder gar gescheiterten Staaten zu stärken bzw. wieder herzustellen, werden unter dem Begriff des *state building (Staatsbildung)* zusammengefasst. Während es hier um die staatlichen Kernfunktionen geht, ist das Konzept des *nation building (Nationenbildung)* wesentlich anspruchsvoller. Hier geht es um die Herausbildung gemeinsamer Identität und gegenseitiger Solidarität sowie um die gesellschaftliche Integration der „Staatsbürger“ (Hippeler 2004: 21-23). Beide Konzepte hängen unmittelbar miteinander zusammen, denn ein politisches System kann sich nicht stabilisieren, wenn Teile der Gesellschaft ihm dauerhaft ablehnend gegenüberstehen, sei es aus politischen, religiösen, ethnischen oder sozialen Gründen.

6. *Zerfallende Staatlichkeit als „neues“ Problem der internationalen Politik*: Während in den 1990er Jahren die politische Aufmerksamkeit zumal in Europa den Transformationsprozessen der Reformdemokratien galt, richtet sich das Augenmerk insbesondere nach dem 11. September 2001 auf Staaten, die nicht einmal mehr die Grundvoraussetzungen für einen Transformationsprozess besitzen. Zwar handelt es sich bei fragiler Staatlichkeit nicht um ein neues Problem, es ist allerdings traditionell vor allem in entwicklungspolitischer und humanitärer Perspektive betrachtet worden. Die Erfahrung zeigt in der Tat, dass ohne ein Mindestmaß an effektiver Staatlichkeit kaum Aussicht auf eine Verbesserung der humanitären Lage in Entwicklungsgesellschaften besteht. In der politischen Diskussion ist diese Perspektive allerdings von der Einschätzung verdrängt worden, dass es sich bei gescheiterter Staatlichkeit um eine potentielle Gefährdung der nationalen und

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

internationalen Sicherheit handelt. So heißt es beispielsweise in der *National Security Strategy*, die USA seien „now threatened less by conquering states than we are by failing ones“ (NSS 2002: 1).

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich freilich, dass es in der Regel nicht die gescheiterten Staaten selbst sind, von denen eine Bedrohung ausgeht. Vielmehr können die Bedingungen in zerfallenen Staaten von Akteuren genutzt werden, um das eigene Bedrohungspotential weitgehend ungehindert auszubauen. Dabei können vier Aspekte unterschieden werden, die sich in der politischen Realität freilich gegenseitig verstärken (*Schneckener* 2006: 11-16). Zerfallende Staaten bieten zum einen günstige Rahmenbedingungen für das Handeln von Terrorgruppen, weil sie ihnen weite Handlungsmöglichkeiten und Bewegungsfreiheit bieten. Anomische Gesellschaften ohne wirtschaftliche Perspektive stellen einen potentiellen Rekrutierungsraum für Terroristen dar. Weil keine Zentralgewalt mehr existiert und lokale oder regionale Akteure über einen begrenzten Raum die Kontrolle ausüben, eignen sich zerfallende Staaten zum zweiten als Trainings-, Rückzugs- und Vorbereitungsraum, weil hier vergleichsweise großer Schutz vor Strafverfolgung besteht. Dabei ergeben sich zum dritten zur Aufrechterhaltung von Bürgerkriegsökonomien in „neuen Kriegen“ neuartige Formen der Kooperation zwischen *warlords*, Strukturen der organisierter Kriminalität und Terrorgruppen auf Gegenseitigkeit, etwa in der Finanzierung durch Drogenhandel. Zerfallende Staaten stellen daher nicht nur ein Problem für die regionale Stabilität dar. Aus der Verflechtung von Bürgerkrieg, organisierter Kriminalität und transnationalem Terrorismus kann eine eminente Bedrohung für die nationale Sicherheit von Staaten und Gesellschaften auch dann hervorgehen, wenn diese Tausende Kilometer entfernt liegen.

Die Ursachen für schwache Staatlichkeit und Staatszerfall sind vielfältig und liegen auf verschiedenen Ebenen (*Rotberg* 2004). Einen großen Teil der Fälle wird man aber durch die allgemeine Aussage abbilden können, dass es an legitimen Verfahren des Interessenausgleichs zwischen verschiedenen Teilen der Bevölkerung gemangelt hat. Diese Gruppen sind nicht gegenüber der häufig von den Kolonialmächten vorgegebenen Staatsordnung loyal, sondern gegenüber anderen Strukturen bzw. Akteuren, etwa gegenüber separatistischen Bewegungen, ethnischen Gruppen oder lokalen *warlords*. Identität und Zusammengehörigkeitsgefühl, die als wichtige Voraussetzung einer funktionierenden Staatlichkeit gelten können, sind zu schwach ausgeprägt. Ebenfalls begünstigend wirken sich mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Korruption und extreme Einkommensungleichheiten aus. Von den strukturellen Ursachen fragiler Staatlichkeit zu unterscheiden ist die Frage, welche Faktoren einen Zerfallsprozess auslösen oder diesen beschleunigen. Die Palette reicht hier von Bürgerkriegen, Unterdrückung einzelner Gruppen, wirtschaftliche Krisen bis zu Naturkatastrophen (*Schneckener* 2006: 26-30).

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

7. *Strategien zur Stabilisierung von Staatlichkeit*: Staatszerfall ist ein entwicklungspolitisches Problem mit sicherheitspolitischer Relevanz. Eingriffe von außen zur Stützung der fragilen Staatlichkeit sind äußerst voraussetzungsreich. Sie setzen eine genaue Kenntnis der lokalen Bedingungen und Konfliktstrukturen voraus. Das Motiv für ein Engagement der internationalen Gemeinschaft besteht zum einen darin, dass die Stabilisierung einzelner Staaten die Ursachen von Krieg und Konflikten in einer Region zu beseitigen hilft. Zum anderen, damit zusammenhängend, wird im Wiederaufbau von Staatlichkeit ein Beitrag zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus gesehen. Unterschieden werden kann dabei zwischen Maßnahmen zur Stabilisierung schwacher Staaten in präventiver Absicht und solchen Maßnahmen, die Bürgerkrieg und Konflikt in bereits zerfallenen Staaten beenden sollen. Welche Maßnahmen für die Stützung der Staatlichkeit angemessen sind, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Die Maßnahmen können auf einem Kontinuum verortet werden, das bei einer Intensivierung der diplomatischen Beziehungen (politischer Dialog) beginnt, über finanzielle und personelle Unterstützungsleistungen und Vermittlungsbemühungen in Konflikten bis zu Sanktionen reicht. Ein militärisches Eingreifen als Grundlage der Stabilisierung kann notwendig sein, um den Anspruch auf Stabilität und Ordnung und damit den Schutz der Bürger glaubwürdig abzusichern. Wenn die grundlegende Sicherheitsfunktion nicht gegeben ist, können Staatenbildungsprozesse nicht mit Aussicht auf Erfolg vollzogen werden. Ebenso kann Militär die Entwaffnung von Konfliktparteien überwachen und dem Wiederaufbau von Sicherheitskräften dienen.

Die militärischen Interventionen der vergangenen Jahre haben zwar die Grundlage für *state building*-Prozesse gelegt, dies war aber in der Regel nicht das eigentliche Ziel des Eingriffs. In Bosnien-Herzegowina und im Kosovo ging es beispielsweise darum, einen Krieg und eine humanitäre Katastrophe zu beenden bzw. ihr vorzubeugen. Afghanistan entsprach dem Typus des *failed state*. Das Ziel des Kriegs der US-geführten Truppen bestand darin, die Taliban, die dem al quaeda-Netzwerk Unterschlupf und Unterstützung gewährt hatten, zu zerschlagen und die Basis des Terrorismus zu zerstören. Weil aber ohne den Schutz internationaler Truppen mit einem Wiederaufflammen der Feindseligkeiten gerechnet werden musste, blieben die Truppen der SFOR/EUFOR, KFOR und ISAF in den Staaten und legten mit ihrer Präsenz die Basis für den staatlichen Wiederaufbau. Der Irak stellt insofern einen Sonderfall dar, weil es sich dabei um einen – durch Staatsterror – stabilisierten Staat handelte, in der Folge des Krieges gegen das Hussein-Regime im Frühjahr 2003 die staatlichen Strukturen aber vollkommen zusammenbrachen und neu aufgebaut werden mussten.

Für den Großteil der Aufgaben des Wiederaufbaus von Staatsstrukturen sind militärische Ressourcen allerdings wenig geeignet. Hier geht es vielmehr um den Wiederherstellung staatlicher Strukturen in Polizei, Verwaltung und Justiz und die Förderung der wirtschaftlichen Grundlagen. Schon diese

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

Maßnahmen der Staatsbildung erweisen sich in der Praxis als außerordentlich anspruchsvoll, sie bedürfen eines langjährigen finanziellen und politischen Engagements. Denn wie die Beispiele Afghanistan oder Irak zeigen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die gesamte Bevölkerung mit dem internationalen Engagement und den neuen Spielregeln einverstanden sind. Militärische Interventionen stellen keine „Stunde Null“ dar, sondern eine von außen durchgesetzte oder garantierte Veränderung bedeutet eine Veränderung der etablierten Machtpotentiale und Einflussphären in der Gesellschaft. Ein Eingriff von außen kann deshalb Widerstand hervorrufen und anstelle von Stabilität zunächst sogar zum Gegenteil, zu einer Destabilisierung, führen.

Die Strategie der externen Einflussnahme zur Stabilisierung brüchiger Staatlichkeit hat die Frage nach der Reichweite staatlicher Souveränität mit neuer Dringlichkeit auf die Tagesordnung der internationalen Politik gesetzt. Das gilt insbesondere für jene Fälle, in denen die internationale Staatengemeinschaft die zentralen Staatsfunktionen vorübergehend oder längerfristig übernimmt. Denn als Ergebnis entsprechender Maßnahmen sind Staaten entstanden, „die ihre fortgesetzte oder neu gefundene Existenz nicht allein der Anerkennung durch die internationale Gemeinschaft verdanken, sondern vor allem auch deren physischer, sprich militärischer und administrativer Präsenz“ (Spanger 2002: 24). So sind Bosnien-Herzegowina und Kosovo de facto-Protectorate der internationalen Gemeinschaft. Die afghanische Regierung verdankt ihre Existenz zu guten Teilen der Präsenz internationaler Truppen unter der Führung der NATO. Im Irak ist im Juni 2004 die Regierungsgewalt an eine Übergangsregierung übergeben worden, die jedoch einstweilen unter dem Sicherheitsschirm der USA bleiben wird.

Die Probleme des Wiederaufbaus verschärfen sich, wenn über die Wiederherstellung staatlicher Strukturen hinaus auch das Ziel verfolgt wird, von außen Prozesse des *nation building* einzuleiten. Denn *nation building* ist auf Voraussetzungen angewiesen, die externem Einfluss nur begrenzt offen stehen. Während die Förderung der Infrastruktur oder die kurzfristige Verbesserung der Sicherheitslage ein realistisches Ziel darstellen mögen, kann die Herstellung einer gemeinsamen Identität in einer ethnisch, religiös oder sozial fragmentierten Gesellschaft nur in langfristiger Perspektive angegangen werden. Wo sich schon die Wiederherstellung staatlicher Strukturen als schwierig erweist, so ist *nation building* eben „kein Zeichen politischer Bescheidenheit, sondern ein Schöpfungsakt ungeheuren Ausmaßes“ (Hippler 2004: 255), der große Mengen an Geld und Geduld benötigt, ein Prozess, der Rückschläge mit sich bringt und dessen Ausgang ungewiss ist.

Wilhelm Knelangen

Erschienen in:

Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 11. Aufl. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2008, S. 51-62.

- Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W.* (Hrsg.): *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen 2003.
- Czempiel, Ernst-Otto*: *Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, 2. Aufl. Paderborn u.a. 1986.
- Hippler, Jochen* (Hrsg.): *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung*, Bonn 2004.
- Lauth, Hans-Joachim*: *Demokratie und Demokratiemessung*, Wiesbaden 2004.
- Levitsky, Steven/Way, Lucan A.*: *Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change*, in: *Comparative Politics* 38:4 (2006).
- Lippert, Barbara* (Hrsg.): *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*, Baden-Baden 2004.
- Merkel, Wolfgang*: *Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen 1999.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel* (Hrsg.): *Defekte Demokratien. Bd.1, Theorien und Probleme*, Wiesbaden 2003.
- Milliken, Jennifer* (Ed.): *State Failure, State Collapse and State Reconstruction*, Oxford 2003.
- NSS*: *U.S. National Security Strategy*, Washington 2002.
- Rotberg, Robert I.* (Ed.): *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton 2004.
- Russett, Bruce M./Oneal, John R.*: *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York 2001.
- Sandschneider, Eberhard*: *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen. Gutachten für das Centrum für Angewandte Politikforschung*, München 2003.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich* (Eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell 2005.
- Schneckener, Ulrich* (Hrsg.): *Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden 2006.
- Spanger, Hans-Joachim*: *Die Wiederkehr des Staates. Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem*, HSFK-Report 1/2002.
- Weber, Max*: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. Tübingen 1976.