

Einleitung: Staatliche und supranationale Akteure in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sandschneider

In Afghanistan, Palästina oder im Sudan ist kein Staat zu machen. So oder ähnlich lauten mittlerweile die enttäuschten Reaktionen vieler Demokratieexporteure, deren ehrgeizige Friedenseinsätze nicht die erhofften Wirkungen zeitigten. Die Nachfrage nach Statebuilding-Aktivitäten übersteigt das Angebot, weshalb das ressourcenintensive Modell Kosovo, das aufgrund vielfältiger Probleme nicht als Vorbild dient,¹ kaum verallgemeinerbar ist.² Je nachdem, welche (normativen) Kriterien, Indikatoren oder Daten genutzt werden, um die Qualität von Staatlichkeit zu messen, werden 40 bis 60 Staaten weltweit als »schwach«, »versagend« oder »gescheitert« bezeichnet. Dazu zählen so unterschiedliche Länder wie Bosnien-Herzegowina, Georgien, Afghanistan, Pakistan, Irak, Libanon, Jemen, Somalia oder die DR Kongo.³ Wenn man allgemeiner von Räumen begrenzter Staatlichkeit ausgeht, in denen die »effektive Gebietsherrschaft«, das heißt die Rechtsdurchsetzungsfähigkeit und/oder das Gewaltmonopol des Staates nur eingeschränkt gegeben sind, dann ist die große Mehrheit der Staaten im internationalen System davon betroffen (als Überblick siehe Abb. 1, S. 5).⁴ Begrenzte Staatlichkeit ist aber nicht nur in Entwicklungsländern und postkolonialen Gebieten vorhanden. Auch in den Industrieländern gibt es Räume, in denen der Staat kein Gewaltmonopol hat und nur eingeschränkt Rechte durchsetzen kann.⁵ Wir sollten uns deshalb vor der Arroganz hüten, begrenzte Staatlichkeit als ausschließliches Problem der Dritten Welt zu sehen und uns vergegenwärtigen, dass Staatlichkeit auch in der westlichen Welt kein selbstverständlicher Zustand ist, sondern ein langfristiger Prozess, im Laufe dessen sich Staaten mehr oder weniger konsolidiert haben.

Staat umfassender, funktional begreifen ...

Der institutionelle Flächenstaat ist im Verlauf des 20. Jahrhunderts zur weltweit dominanten Form politischer Ordnungsvorstellungen geworden. Wenn wir heute von prekären oder zerfallen(d)en Staaten (Failing bzw. Failed States) sprechen, dann weichen diese Gebilde von dieser uns in der westlichen Welt vertrauten Norm politischer Ordnung ab. Sie verfügen weder über das Gewaltmonopol noch über rechtsstaatliche Institutionen und können deshalb auch keine allgemein verbind-

1 Siehe den Beitrag von Marie-Janine Calic in diesem Band.

2 Siehe den Beitrag von Ulrich Schneekener in diesem Band; Vgl. auch ders., Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik (SWP-Studie Nr. S 10/07), Berlin 2007.

3 Ausführlicher: ebd.

4 Siehe den Beitrag von Thomas Risse in diesem Band.

5 Das Gegenteil von begrenzter Staatlichkeit ist im Übrigen nicht unbegrenzte Staatlichkeit (das wäre eine totalitäre Willkürherrschaft), sondern konsolidierte Staatlichkeit. Aber konsolidierte Staatlichkeit ist ein Idealtypus, bei dem das Gewaltmonopol und die Rechtsdurchsetzungsfähigkeit staatlicher Akteure vollständig gegeben sind; die meisten real existierenden Staaten entsprechen dem nicht.

lichen Entscheidungen treffen, um öffentliche Güter bereitzustellen – sprich für Sicherheit, Recht und Wohlfahrt ihrer Bürger sorgen. Der moderne Nationalstaat in unserer westlichen Vorstellungswelt hingegen soll idealerweise solche Leistungen in den Bereichen Herrschaft/Recht, Sicherheit und Wohlfahrt erbringen.⁶

Dabei vergessen wir häufig einen weiteren Vorstellungsinhalt von Staat: Der transhistorisch-universale Staatsbegriff umfasst auch Ordnungsformen, die weder territorialisiert sind noch eine institutionell ausdifferenzierte innere Struktur aufweisen. Die antike Vorstellung von der »polis« und der »res publica«, aber auch die Loyalitäts- und Gefolgschaftsverbände der Völkerwanderungszeit und des Mittelalters, Personenverbände wie Ritterorden oder Kaufmannshansen lassen sich mit diesem funktionalen Staatskonzept begreifen. »Sind doch auch Räuberbanden nichts anderes als kleine Reiche. Auch da ist eine Schar von Menschen, die unter Befehl eines Anführers steht, sich durch Verabredung zu einer Gemeinschaft zusammenschließt und nach fester Übereinkunft die Beute teilt.«⁷

Auch heute noch gibt es »Räume begrenzter Staatlichkeit«⁸ oder, umgekehrt formuliert, staatsfreie »Inseln an Organisationsfähigkeit«.⁹ Wo kein Staat existiert, herrscht nämlich nicht einfach Anarchie und Chaos. Governance¹⁰ in Räumen begrenzter Staatlichkeit bedeutet, dass jemand Steuerungsfunktionen erbringt (seien es Warlords, Clanchefs, Stammesführer, internationale Organisationen, NGOs oder multinationale Unternehmen), ohne dass effektive und legitime Gebiets Herrschaft als ein Kernelement von Staatlichkeit vollständig gegeben wäre. Diese Akteure erbringen einerseits häufig Governance-Leistungen auch unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit, das heißt, sie setzen Regeln und Normen und stellen öffentliche Güter bereit. Andererseits schwächen sie (und oft auch damit verbandelte Staatseliten selbst) in vielen Fällen die staatlichen Institutionen, um die Geldflüsse internationaler Geber aufrechtzuerhalten¹¹ und um damit Patronage-Netzwerke oder klientelistische Herrschaftsstrukturen zu stärken: Indem sie als informelle Schleusenwärter die externen Zuwendungen für ihre Zwecke nutzen, können sie für die Gefolgschaft ihrer Klientel sorgen.

6 Vgl. Arthur Benz, *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München und Wien 2001; Gunnar Folke Schuppert, *Staat als Prozess. Eine staatsrechtliche Skizze in sieben Aufzügen*, Frankfurt/Main 2009.

7 So schon Aurelius Augustinus, *De Civitate Dei*, IV. Buch, 4. Kapitel, S. 413–427.

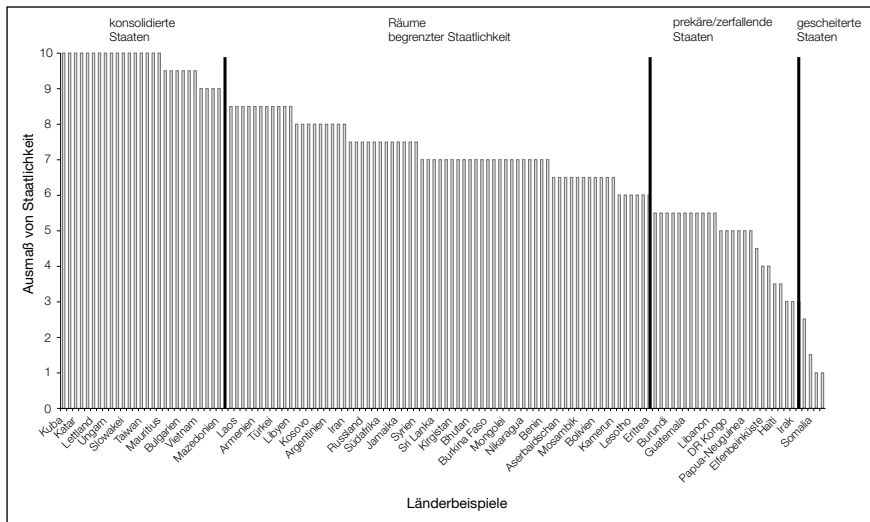
8 Ausführlicher zur »Reisefähigkeit« des Governance-Konzepts durch Raum und Zeit – zur Frage, inwieweit diese Konzepte auf historische und gegenwärtige Räume begrenzter Staatlichkeit in anderen Weltregionen und kulturellen Kontexten anwendbar sind – siehe: Thomas Risse, *Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit* (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 5), Berlin 2007.

9 Vgl. Christoph Zürcher, *Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit*, in: *Internationale Politik* (September 2005), S. 13–22.

10 Unter Governance soll hier »Regieren mit großem R« verstanden werden: also die verschiedenen institutionalisierten Formen sozialer Handlungskoordination, um verbindliche Regelungen herzustellen und zu implementieren sowie kollektive Güter (wie Sicherheit, öffentliche Gesundheit oder saubere Umwelt) bereitzustellen. Vgl. dazu Arthur Benz, *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004; Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, in: ebd., S. 65–76, hier S. 66; Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Sonderheft 41, Wiesbaden 2008.

11 Zum Beispiel bezeichnet Ivan Krastev »Staaten«, die sich so verhalten, als »cunning states«; vgl. Ivan Krastev, *The Balkans. Democracy without Choices*, in: *Journal of Democracy* (Juli 2002), S. 39–53.

Abbildung 1: Abstufungen von Staatlichkeit



Datenquelle: Bertelsmann-Transformationsindex 2010, eigene Berechnung und Darstellung.¹²

... um Geschichte und Gegenwart zu verstehen

Diese Differenzierung zwischen dem institutionell auf ein Territorium bezogenen Staatsverständnis einerseits und dem Governance-Konzept andererseits, das die Herstellung verbindlicher Regeln und die Bereitstellung öffentlicher Güter beinhaltet, öffnet erstens den Blick dafür, dass auch nichtstaatliche Akteure unter bestimmten Bedingungen zum Regieren beitragen. Es zeigt sich, dass auch in »fragilen«, »prekären« oder gar zerfallen(d)en Staaten durchaus regiert wird, nur eben nicht durch staatliche Akteure. Und zweitens ist diese Differenzierung nicht nur hilfreich, um zu verstehen, wie der Flächenstaat im Laufe der Geschichte zur dominanten Herrschaftsform geworden ist, sondern auch instruktiv, um die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher bzw. gegenläufiger Entwicklungen und damit auch heutige Konfliktlagen zu erkennen.

Der über ein Territorium verfügende Staat war anderen Assoziationsformen überlegen; er kann für seine Sicherheits- und Wohlfahrtsleistungen einen Preis einfordern: Gehorsam und Loyalität. Moderner, im Weberschen Sinne ausgedrückt, kann der Staat durch seine Leistungen Legitimation erwirken: die gemeinhin gehegte Überzeugung in der Bevölkerung, dass er Unterstützenswertes leistet.

12 Um das Phänomen »begrenzte Staatlichkeit« zu quantifizieren, wurden aus zwei Indikatoren (namentlich »Gewaltmonopol« und »administrative Kapazität«) des 129 Staaten umfassenden Bertelsmann-Transformationsindex 2010 jeweils Durchschnittswerte errechnet. Dabei wird deutlich: 1. Konsolidierte Staaten mit vollem Gewaltmonopol und effektiver Verwaltung (9–10 Punkte) sind die Ausnahme. 2. Das gleiche gilt für prekäre/zerfallende sowie gescheiterte Staaten (0–6 Punkte). Letztere haben so starke Defizite, dass sie eigentlich das gesamte Territorium betreffen. 3. Die meisten existierenden Staaten fallen in die mittlere Kategorie, das heißt, sie haben »Räume begrenzter Staatlichkeit« in Teilen des Territoriums oder bezüglich einzelner Politikfelder (6–9 Punkte).

Gleichwohl bleibt der Flächenstaat angreifbar. Es ist insbesondere schwierig, sein Territorium gegen asymmetrische Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure (die ihrerseits kein Territorium zu beschützen und nur ihre Gefolgsleute zu versorgen haben) zu verteidigen und dafür Verständnis und Unterstützung in der Bevölkerung zu mobilisieren. Nach der historischen Analyse von Herfried Münkler habe es auch immer wieder Konfrontationen mit nichtterritorialisierten Störenfriedern – damals etwa Ritterorden und Kaufmannshansen – gegeben, die konkurrierende Loyalitäten pflegten und über ein eigenes System der Mehrwertabschöpfung verfügten, um ihre Ziele zu erreichen. »In der europäischen Staatenwelt konnte der Territorialstaat mit anderen Territorialstaaten koexistieren, nicht aber mit netzwerkförmigen Verbänden ohne eindeutige territoriale Verortung, die er als umstürzlerisch begriff und mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpfte.«

Diese historische Einsicht, die Herfried Münkler in seinem Beitrag in diesem Band ausführt, bleibt bis heute relevant: Genauso wie der Territorialstaat und das politisch-militärische Netzwerk der Ritterorden nicht miteinander existieren konnten, bedrohen auch im 21. Jahrhundert nichtstaatliche Akteure wie Al Khaïda die Sicherheit bzw. transnationale Finanz- und Wirtschaftsakteure die Wohlfahrtsfunktion und damit das Wesen westlicher Territorialstaaten. »Man kann«, so Münklers Analogie, »die Ritterorden und die Kaufmannshansen, mit denen der Konflikt weniger dramatisch verlief, als Vorläufer moderner transnationaler Netzwerke begreifen, die, wenn sie politische Ziele mit Gewalt verfolgen, vom Staat nicht als bewaffnete Konkurrenten, sondern als terroristische Banden perzipiert und dementsprechend bekämpft wurden.«

Aus ihrer Sicht haben auch diese »Widerstandskämpfer« Lehren aus ihrer Geschichte gezogen und gute Gründe, sich gegen Eingriffe staatlicher Akteure zur Wehr zu setzen: So sind in »Talibanistan«, wie Conrad Schetter ausführt, die Eliten seit jeher bemüht, ihre lokalen Autonomien gegenüber modernen Einflüssen und staatlichen Eingriffen aufrechtzuerhalten – also gegen jegliche externe Einmischung, egal ob gegen die militärische Intervention der Sowjetunion in den 1980er Jahren oder heute gegen die NATO oder den afghanischen bzw. pakistanischen Staat. Der Konflikt »Stamm gegen Staat« durchzieht laut Schetter die gesamte rudimentäre Staatswerdung Afghanistans und Pakistans im 20. Jahrhundert; Stammesstrukturen stehen dem Aufbau jeglicher politischer Institutionen entgegen, in denen nicht die individuelle Autonomie innerhalb des Kollektivs gewahrt wird. Die Tatsache, dass die Bevölkerung ihre lokale Ordnung gegen sämtliche Versuche, eine übergreifende, staatliche Ordnung zu etablieren, verteidigt, wird von westlichen Betrachtern fälschlicherweise als Chaos oder Anarchie gewertet. In Talibanistan, so Schetter, erleben wir vielmehr »den Aufstieg des Lokalen«,¹³ der sich in der Bildung von Stammesherrschaft, lokalen Emiraten oder Kriegsfürstentümern niederschlägt.

13 Vgl. Trutz von Trotha, Der Aufstieg des Lokalen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Nr. 28–29/2005), S. 32–38.

Selbstkritische Ursachenforschung

Die Ursachen für die Instabilität einer ganzen Reihe von Staaten und Regionen, von Afghanistan bis Somalia, vom Irak bis in den Kaukasus, und die darin ausgeprägten ethnisch oder religiös begründeten Konflikte sollten zunächst selbstkritisch gesehen werden: Viele dieser Staaten und ihre Grenzen wurden willkürlich auf den Reißbrettern kolonialer Mächte konzipiert. So wurde das paschtunische Volk auf die Staaten Afghanistan und Pakistan verteilt. Ebenso ist der Staat Irak ein Kunstprodukt.

Auch die ungelösten Sezessionskonflikte im Kaukasus und im weiteren Schwarzmeer-Raum haben tiefe historische Wurzeln: Sie sind unter anderem der sowjetischen Nationalitäten- und Territorialpolitik geschuldet. Die sowjetische Ordnung hinterließ den heute kollidierenden Protagonisten vor Ort zwei Erblasten, die die Konfliktbearbeitung erschweren: Ethnisierung von Politik und Mangel an demokratischen Regelungsmechanismen, wie Uwe Halbach in seinem Beitrag verdeutlicht. Die meisten Grenzen des föderalen Staatsaufbaus der Sowjetunion und damit ihrer heutigen Nachfolgestaaten wurden willkürlich gezogen. Regionale Eliten konnten dadurch Ende der 1980er Jahre den Auflösungsprozess der Sowjetunion beschleunigen, da sie Bevölkerungsteile entlang ethnischer Linien mobilisierten und neue politische Loyalitäten schufen. Gleichzeitig hinterließ die Sowjetunion in ihren Nachfolgestaaten auch militärische Ausrüstung, wie Stefan Meister hervorhebt, die bei inneren Konflikten oder gegen Nachbarstaaten eingesetzt werden konnte und damit zur Gewalt beigetragen hat. Das gilt für den Konflikt um Berg-Karabach sowie die Bürgerkriege in Tadschikistan, Georgien und der Republik Moldau. Auch heute noch charakterisieren den postsowjetischen Raum mehrheitlich schwache Staaten mit einer Vielzahl von Konfliktzonen.

Ebenso ist der postkoloniale Staat in Afrika als künstlicher »Ablegerstaat« der europäischen Kolonialstaaten sozusagen als »Abschöpfungsapparat« entstanden und zwar mit dem Auftrag, die Bewohner des Landes zur Fronarbeit zu nötigen, Steuern einzutreiben und Rohstoffe zum Nutzen anderer auszubeuten. »Daher konnte niemals – vergleichbar mit der organischen Staatsbildung in den Ländern Europas – eine enge, fruchtbare, beiderseits nützliche Beziehung zwischen Herrschern und Beherrschten, Staat und Volk, Politik und Wirtschaft heranreifen«, benennt Rainer Tetzlaff in seinem Beitrag die tiefer liegenden Ursachen.

Heute wird der postkoloniale Staat von der Gesellschaft meist nicht als eigenes Gewächs, das auf heimischem Boden herangereift ist, anerkannt und als nützlicher Partner gesehen, der notwendig ist, um die nationalen Produktivkräfte zu entwickeln: »Man zahlt keine Steuern und wehrt sich gegen Abgaben für Strom und Wasser.« Der gängige Vorwurf der »schlechten Regierungsführung« an die nachkoloniale Politik Afrikas sei zwar laut Tetzlaff nicht unbegründet, greife aber zu kurz, wenn nicht auch die teilweise historisch bedingten schwierigen institutionellen und geografischen Rahmenbedingungen einbezogen werden.¹⁴

¹⁴ Vgl. auch Robert Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990.

Endogene (Staatsleistung), exogene (Weltmarktschocks) und strukturelle Faktoren (Demografie, Boden- und Klimabeschaffenheit)¹⁵ und koloniales Erbe zusammen ergeben ein komplexes Diagramm möglicher Wirkfaktoren, die Staatszerfall begünstigen.¹⁶ Wer wie Rainer Tetzlaff solche Faktorenbündel berücksichtigt, kann damit rechnen, dass weitere Staaten kollabieren und weit mehr als bisher nicht-staatliche Akteure auf der politischen Bühne erscheinen: »In den Hohlräumen staatlicher Autorität werden sich private Warlords und ethnische Milizen einmischen und auf diese Weise das verfasste Gewaltmonopol des Staates durch ein prekäres Gewaltoligopol privater Dienstherren ersetzen und dabei Gewalt gegen die Zivilbevölkerung ausüben.« Hinzu kommen internationale Organisationen, NGOs und manchmal gar multinationale Unternehmen, die das Regieren in zerfallenden Staaten übernehmen. Insofern ist eben nicht nur die EU ein Multi-Level-Governance-System, sondern ähnliche Phänomene finden wir auch in den meisten Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Umsetzungsprobleme westlicher Staaten

Diese Erkenntnisse aus (Fehlern) der Vergangenheit stellen auch die Industriestaaten vor schier unlösbare Umsetzungsprobleme: Westliche Staaten werden von nichtstaatlichen Terrororganisationen wie Al Khaïda oder Piraten bedroht, die in solchen Räumen prekärer Staatlichkeit Unterschlupf und finanziellen Nährboden finden. Staaten, die das Gewaltmonopol nicht vollständig kontrollieren, können nicht verhindern, dass bewaffnete Gruppen ihr Territorium nutzen, um Angriffe auf andere Staaten zu finanzieren und zu planen bzw. im Falle von Piraten vitale Handelsrouten zu gefährden. Die Defizite prekärer Staaten können sich zudem in lokale, gewaltsam ausgetragene Konflikte übersetzen, die auf Nachbarstaaten übergreifen und sich auch dort destabilisierend auswirken. Schließlich fällt es Staaten mit schwachen Kompetenzen zur Regelsetzung und -durchsetzung schwer, internationale Vorgaben beispielsweise im Hinblick auf die Bekämpfung der internationalen Kriminalität umzusetzen.¹⁷

Um diese Netzwerke zu bekämpfen, versuchen die um die Sicherheit und Wohlfahrt ihrer Bürger bemühten Staaten, deren Rückzugsräume – das sind Räume begrenzter Staatlichkeit – zu kontrollieren, indem sie Institutionen bereitstellen oder stärken, die Sicherheit und Entwicklung von Staatlichkeit ermöglichen. Diesem vermeintlichen »Zivilisationsprojekt« sind die klassischen Staaten aber nicht

15 Nach Einschätzung von Dirk Messner in diesem Band haben westliche Industriemächte auch hier ein historisch begründetes Glaubwürdigkeitsproblem, zumal der Klimawandel vor allem von den Industrie- und Schwellenländern verursacht worden ist. Mit dem Klimawandel steige einerseits die Wahrscheinlichkeit, dass die Anpassungsfähigkeit weiterer Staaten überfordert wird und andererseits auch das Risiko von Verteilungskonflikten zwischen Hauptverursachern und -betroffenen.

16 Ausführlicher zum »Teufelskreis prekärer Staatlichkeit: Treibkräfte und Folgen« siehe die Beiträge von Rainer Tetzlaff (wirtschaftliche Unterentwicklung), Dirk Messner (Klimawandel), Steffen Angenendt (Wanderungsbewegungen) und Monika Heupel (Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) in diesem Band. Vgl. auch die Ausführungen zu den »Entwicklungsfallen« von Paul Collier, *The Bottom Billion. Why The Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford 2007; Christoph Zürcher, *Gewollte Schwäche*, a. a. O. (Anm. 9).

17 Ausführlicher dazu der Beitrag von Monika Heupel in diesem Band.

gewachsen. Versuche, westliche Demokratievorstellungen und Staatlichkeit eins zu eins in prekäre Post-Konflikt-Staaten zu exportieren, sind gescheitert. Das zeigen die Ergebnisse der hier dargelegten Fallstudien prekärer Staaten,¹⁸ die nach vorgegebenen Merkmalen analysiert wurden (siehe Fragenkatalog, Anlage 1). Peace- und Nationbuilding haben sich als zu teuer und verlustreich erwiesen und können allenfalls selektiv betrieben werden – regional begrenzt, aber auch funktional auf den Aufbau von Institutionen (Institutionbuilding) oder Kapazitäten (Capacitybuilding) beschränkt. Das allzu ehrgeizige Projekt der Verstaatlichung politischer Strukturen (Statebuilding) ist im globalen Maßstab an seine Grenzen gestoßen.¹⁹

Das heißt nicht, dass die Epoche der Staatlichkeit zu Ende ist; doch der Staat ist zu einem politischen Akteur unter vielen anderen geworden. Der neue Normalfall ist – so auch die grundlegende Einschätzung von Klaus Segbers in diesem Band – strukturell abgeschwächte staatliche Regulierung mit abnehmender Regierbarkeit. Die Staaten des 21. Jahrhunderts, nicht zuletzt auch durch die Wirtschafts- und Finanzkrise nachhaltig geschwächte westliche Staaten, können ihren klassischen Steuerungsaufgaben nicht mehr in dem von ihren Bürgern gewohnten Maße nachkommen. Das betrifft sowohl den Sozial- und Umverteilungsstaat nach keynesianischem Muster als auch den befürchteten »Sicherheitsstaat«, der sich trotz kostspieliger und persönliche Freiheitsrechte einschränkender Heimatschutzbemühungen (Stichwort: Homeland Security) schwer tut, Gefahren, die jenseits seiner Grenzen entstehen, zu begegnen.

Global Governance und internationale Normen auf dem Prüfstand

Damit sind auch so genannte Global-Governance-Konzepte auf dem Prüfstand – insbesondere supranationale Organisationen und Strukturen, die handlungsfähige Staaten voraussetzen, die die internationalen Vereinbarungen dann im nationalen Rahmen in allgemeinverbindliche Entscheidungen, sprich Politik übersetzen. Die Diskussion um Global Governance, also die Regelsetzung und Bereitstellung kollektiver Güter im internationalen System, unterstellt zumeist, dass konsolidierte Staaten diese Regeln innenpolitisch umsetzen und sich freiwillig daran halten, weil dies in ihrem eigenen Interesse sei. Internationales »Regieren ohne Weltregierung« (governance without government) geht implizit davon aus, dass Staaten die globalen Regeln einhalten können, wenn sie nur wollen.²⁰

Des Weiteren müssen internationale Normen überdacht werden. Die neuen asymmetrischen Kriege gegen nichtstaatliche Akteure entziehen sich dem Kriegsvölkerrecht, das für Territorialstaaten als Kriegsmonopolisten geschaffen wurde – wenn auch nichtstaatliche Gewaltakteure durchaus an die Regeln des humanitären Völkerrechts gebunden sind (die Regeldurchsetzung ist hier

18 Ausgewählt wurden solche Länder, die besonders im deutschen Interesse liegen – manifestiert durch die Entsendung von Truppen und Polizeiausbildern oder den Einsatz umfangreicher Hilfs- und Finanzmittel.

19 Ausführlicher zu den Einzelaspekten und konzeptionellen Überlappungen der »Building-Familie« siehe Ulrich Schneekener, Internationales Statebuilding, a. a. O. (Anm. 2), S. 9–11.

20 Zur Nichtkooperation aus Unvermögen (»involuntary defection«) vgl. zum Beispiel Robert Putnam, Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games, in International Organization 42 (1988) 2, S. 427–460.

das Hauptproblem). Die so genannte Staatenwelt beruht auf der kontrafaktischen Fiktion, dass sie von modernen Nationalstaaten bevölkert ist, die über ein funktionierendes Gewaltmonopol nach innen und außen verfügen und an deren Fähigkeit zur Rechtsdurchsetzung keine Zweifel bestehen. Auch das Völkerrecht gründet auf dieser Fiktion. Die Souveränitätszuschreibungen der Staatengemeinschaft gehen von der Annahme aus, man habe es mit konsolidierten Staaten zu tun, die ihre (effektive) Gebietsherrschaft problemlos ausüben können. Selbst das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten beruht unter anderem auf der Vorstellung, dass souveräne Nationalstaaten sich erfolgreich um ihre eigenen Angelegenheiten kümmern können. Die steigenden Anforderungen des Völkerrechts (auch internationaler Finanzinstitutionen und der G8 bzw. G20) an Good Governance im Innern der Staaten und die Gewährleistung eines menschenrechtlichen Minimums gehen ebenfalls davon aus, dass Staaten Entscheidungen effektiv durchsetzen können. Schwache institutionelle Kapazitäten sind hier nicht vorgesehen.

Mit dem Prinzip der »Schutzverantwortung« sollte die alte, auf souveräne Territorialstaaten gebaute »Westfälische« Ordnung²¹ weiterentwickelt und dem Scheitern von Staaten Rechnung getragen werden. Wenn ein Staat nicht fähig oder willens ist, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, verwirkt er seine Hoheitsrechte; seine Souveränität ist demnach bedingt: Das Souveränitätsrecht eines Staates soll an die »Verantwortung zum Schutz« (Responsibility to Protect) der eigenen Bevölkerung vor schweren Menschenrechtsverletzungen und an die Bedingung geknüpft werden, dass vom eigenen Territorium keine Bedrohung für andere Länder ausgeht. Die bedingte Souveränität bedeutet für die internationale Staatengemeinschaft ein Recht zu intervenieren, wenn ein Staat seine Sicherheitsverantwortung nicht erfüllt.²² Im Grundsatz akzeptierte die Weltgemeinschaft bereits dieses Prinzip,²³ das es aber noch zu konkretisieren gilt.²⁴ Mit überstaatlicher Solidarität sollte künftig nicht nur vermieden werden, dass die Staatengemeinschaft von der »dunklen, manchmal brutalen (Innen-)Seite der Souveränität« (so Rudolf Dolzer in seinem Beitrag) wegschaut, sondern auch verhindert werden, dass politische und finanzielle Hürden im Wege stehen, die den Eingriff in die Hoheitsrechte eines Staates verhindern, um gefährdete Gruppen (und auch die eigenen Bürger vor Terrorangriffen) zu schützen. Gleichwohl haben die Entsendestaaten weiterhin mit innenpolitischen Problemen zu kämpfen, ihre Auslandseinsätze gegenüber der eigenen Bevölkerung zu legitimieren, wie die Analysen ausgewählter Einzelstaaten in diesem Band verdeutlichen.

21 »Westfälisch« in Anführungsstrichen, weil der Westfälische Frieden von 1648 zwar den Dreißigjährigen Krieg beendete, aber nicht – wie vielfach behauptet – die Herausbildung souveräner Nationalstaaten einläutete. Dieser Prozess dauerte sehr viel länger.

22 Ausführlicher dazu siehe die Beiträge von Rudolf Dolzer und Manfred Eisele in diesem Band.

23 Das Prinzip der Schutzverantwortung wurde auch im Abschlussdokument (Outcome Document) des UN-Gipfels 2005 paraphrasiert.

24 Vor allem gilt es die Frage zu klären, ob ausschließlich der UN-Sicherheitsrat über einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten prekärer Staaten entscheiden und ihn legitimieren solle. Insbesondere von außenpolitischen Eliten der westlichen Führungsmacht USA wird darauf hingewiesen, dass der Sicherheitsrat seinen Aufgaben wiederholt (wie in Ruanda, im Kosovo oder in der westsudanesischen Provinz Darfur) nicht gerecht geworden sei.

Vergleichende, praxisorientierte Zukunftsperspektiven

Im Folgenden wird in Fallstudien untersucht, wie sich relevante Einzelstaaten und supranationale Organisationen auf diese grundlegenden Veränderungen einstellen und ihrer Schutzverantwortung gerecht werden wollen. Dazu wurde eine vergleichende Policy-Perspektive angelegt, indem anhand eines vorgegebenen Analyserasters (siehe Fragenkatalog, Anlage 2) die außen- und entwicklungspolitischen Ansätze jener führenden Länder systematisch untersucht werden, die Sicherheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftliche bzw. zivilgesellschaftliche Entwicklung in prekären Staaten etablieren (oder verhindern) wollen. Darüber hinaus werden auch die Ansätze von multilateralen, supra- und transnationalen Akteuren und Strukturen ins analytische Blickfeld gerückt (siehe Fragenkatalog, Anlage 3).

Den wissenschaftlichen Analysen wird die Komponente der operativen Politik mit praxisorientierten Beiträgen angefügt. Dabei wird auch die Rolle der Medien beleuchtet, die, selbst wenn sie Realität nur abbilden wollen, diese bewusst oder auch unbewusst verändern und damit selbst zu politisch relevanten Akteuren werden.²⁵ Ebenso wird die vom Jahrbuchautor Robert Christian van Ooyen kritisch als »Verfassungspolitik« bezeichnete Rechtsprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichts eingehend untersucht, das dem Bundestag mit seinen Entscheidungen zum Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr eine mitentscheidende Funktion zugewiesen hat. Schließlich wurden die Wahlkämpfe der im Bundestag vertretenen Parteien analysiert und ihren außenpolitischen Sprecherinnen und Sprechern, wie auch den federführenden Akteuren im Kanzleramt und in den relevanten Ministerien, wurde die Möglichkeit geboten, in knappen, auf das Leitthema fokussierten Beiträgen ihre Problemwahrnehmung und Lösungsansätze darzulegen.²⁶ Insbesondere wurden sie dazu angehalten, aufzuzeigen, welche Ziele sie mit welchen Instrumenten verfolgen und welche konkreten Ergebnisse sie bislang erreicht haben.

Diese systematisch vergleichende Vorgehensweise bietet den Herausgebern im Schlusskapitel die Möglichkeit, strukturelle Probleme und Verhaltensweisen der Stabilitäts-, Governance- bzw. Entwicklungsexporteure und -Importeure zu vergleichen. Durch den systematischen Vergleich der Strukturen und Politikansätze einzelner Staaten und supranationaler Akteure werden einmal mehr interessante Erkenntnisse gewonnen. Indem schließlich die Problemwahrnehmung der operativen Politik mit der wissenschaftlichen Analyse kontrastiert wird, ergeben sich Anregungen für beide Seiten: Damit können zum einen Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen für politische Entscheidungsträger formuliert werden; zum anderen ist es auch möglich, die wissenschaftliche Forschung auf Desiderate hinzuweisen und zu weiterführenden Untersuchungen anzuregen.

25 Siehe zum Beispiel Barbara Pfetsch und Silke Adam (Hrsg.), *Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen*, Wiesbaden 2008.

26 Erfreulicherweise haben alle fünf im Bundestag vertretenen Fraktionen sowie auf Seiten der Exekutive der Bundesaußenminister und ein Vertreter des Bundesentwicklungsministeriums (BMZ) das Angebot angenommen, ihre Problemwahrnehmung und Lösungsansätze darzulegen.

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) will mit diesem Band auch der praktischen Politikgestaltung dienen. Das neu konzipierte Jahrbuch Internationale Politik²⁷ soll verstärkt Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft, Meinungsführer in den Medien und die praxisorientierte Wissenschaft ansprechen, um damit einen Beitrag zur Arbeit der DGAP an der Schnittstelle zwischen diesen Bereichen zu leisten.

Ohne Hilfe wäre es nicht möglich, diese anspruchsvolle Aufgabe zu erfüllen. Die Herausgeber danken ihren Kollegen im Planungsstab des Auswärtigen Amtes für ihre inhaltliche und finanzielle Unterstützung,²⁸ den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Direktoriums der DGAP für ihre Anregungen und den 58 Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft, dass sie trotz ihrer ohnehin hohen Arbeitsbelastung ihre fachkundigen Jahrbuchartikel innerhalb einer im Vergleich zu anderen Sammelbänden sehr knappen Frist beigetragen haben. Wir danken den Mitarbeitern der Bibliothek und Dokumentationsstelle der DGAP für die Erstellung des Literaturverzeichnisses. Die Nachweise stammen aus der Datenbank Internationale Beziehungen und Länderkunde und wurden um die Nachweise in den Beiträgen ergänzt. Besonderer Dank gilt Uta Kuhlmann-Awad und Tilmann Chladek, ohne deren professionelle und angenehme Mitarbeit dieser Band nicht in dieser sprachlich und grafisch ansprechenden Form entstanden wäre.

Berlin, im September 2010

Die Herausgeber

27 Nach grundsätzlicher Beratung mit dem Planungsstab des Auswärtigen Amtes wurde das Erkenntnisinteresse des Jahrbuchs von der bisherigen historischen Dokumentierung des weltweiten Geschehens hin zu einer systematisch-themenfokussierten Analyse innen- und außenpolitischer Herausforderungen neu ausgerichtet. So wurde bereits im vorherigen Band 27 der Themenkomplex »Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik« systematisch-vergleichend analysiert.

28 Seit 1958 ist das vom Auswärtigen Amt geförderte Jahrbuch Internationale Politik in zweijährigem Turnus erschienen, bislang in 27 Bänden.