

Begrenzte Wirksamkeit

Die ernüchternden Erfahrungen aus Afghanistan liefern Lehren für das Handeln in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Deutschland sollte sie besonders in der Ukraine beherzigen.

Von Thomas Risse und Gregor Walter-Drop

Ukraine-Krieg, Energiekrise und Inflation dominieren seit Monaten die Tagespolitik. Dabei ist fast in Vergessenheit geraten, dass sich nur wenige Monate vor der russischen Invasion in der Ukraine eine erste „Zeitenwende“ in der deutschen Außenpolitik ereignet hatte: Im Frühling und Sommer 2021 zogen sich die USA, Deutschland und die übrigen Verbündeten überstürzt und unkoordiniert aus Afghanistan zurück. Die bisher teuerste, längste und ambitionierteste internationale Intervention endete mit dramatischen Szenen am Flughafen von Kabul. In der Folge kollabierten das afghanische Militär und der afghanische Staat innerhalb von Tagen; Mitte August 2021 übernahmen die Taliban erneut die Macht.

Waterloo der deutschen Außenpolitik

Auch für deutsche Außenpolitiker waren das ausgesprochen bittere Wochen. Es ist kaum übertrieben zu sagen, dass der Sommer 2021 zu einem Waterloo der deutschen Außenpolitik wurde, die sich in Afghanistan so stark und so prononciert engagiert hatte wie nirgendwo zuvor seit

der Wiedervereinigung. Nach 20 Jahren Einsatz, nach 59 toten und Hunderten von traumatisierten deutschen Soldatinnen und Soldaten, nach über 17 Milliarden Euro Kosten endete 2021, was 2001 auf dem Bonner Petersberg mit einem umfassenden Plan für eine staatliche Konsolidierung und Demokratisierung Afghanistans begonnen hatte – in einem Fiasko.

Es stellen sich dabei zwei Fragen: die eine rund um die Ereignisse im Sommer 2021, die andere eher grundlegender Natur. Erstens: Wie waren die chaotischen Szenen rund um den Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan möglich? Und zweitens, aus einem weit größeren Blickwinkel: Wie kann es vor dem Hintergrund des Scheiterns am Hindukusch mit dem internationalen Engagement Deutschlands in fragilen Räumen weitergehen?

Am 8. Juli 2022 wurde im Deutschen Bundestag ein Untersuchungsausschuss eingesetzt, der sich mit der ersten Frage befasst und dabei die Zeit zwischen dem Abschluss des Doha-Abkommens zwischen den USA und den Taliban im Februar 2020 und dem Auslaufen des



Prof. Thomas Risse ist Senior-Professor am Exzellenz-Cluster „Contestations of the Liberal Scripts“ (SCRIPTS) und an der FU Berlin. Er war 2006–2017 Sprecher des DFG-geförderten Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“.

Evakuierungsmandats Ende September 2021 betrachtet. Am selben Tag wurde eine Enquete-Kommission etabliert, die sich eher im Sinne der zweiten Frage mit „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ beschäftigt.

Auf diese Fragestellung beziehen sich die folgenden Anmerkungen. Sie beruhen auf Erkenntnissen, die in einem zwischen 2006 und 2017 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsverbund gesammelt werden konnten. Der Sonderforschungsbereich „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ (SFB 700) beschäftigte sich mit der Frage, unter welchen Bedingungen effektives und legitimes Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit entsteht und betrachtete dabei entsprechende Konstellationen in der ganzen Welt – auch in Afghanistan. Aus den Ergebnissen lassen sich drei zentrale Lehren ableiten, die vor dem Hintergrund des desaströsen Sommers 2021 für die Zukunft des deutschen Engagements in fragilen Staaten von Bedeutung bleiben.

Woran es in Afghanistan gefehlt hat

Militärische Interventionen mit dem Ziel, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und Völkermord zu verhindern, müssen eine Ultima Ratio der Politik bleiben. Sie sind zu begrenzen auf schwerwiegende Verletzungen der staatlichen Schutzverantwortung und sollten – wenn möglich – vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen legitimiert sein.

Das gilt auch deshalb, weil man sich von der Vorstellung verabschieden muss, ein Land könne mittels solcher Interventionen dauerhaft institutionell konsolidiert oder gar demokratisiert werden. Die Möglichkeiten externer Akteure – ob staatlich oder nichtstaatlich –, ein Land quasi von außen institutionell aufzubauen oder zu

Die Möglichkeiten, ein Land quasi von außen institutionell aufzubauen, sind eng begrenzt

demokratisieren, sind eng begrenzt. Das zeigt sich nicht nur am Fall Afghanistan, sondern auch am primär europäischen Engagement in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Im Vergleich zu Afghanistan und bezogen auf Größe und Bevölkerung des Landes haben EU und europäische Länder noch wesentlich mehr Mittel im Westlichen Balkan investiert – und auch dies nur mit begrenztem Erfolg.

Das bedeutet aber nicht, dass Deutschland und die EU keinerlei Möglichkeiten hätten, von außen auf die Konsolidierung und Demokratisierung eines Landes einzuwirken. Wie etwa die Erfahrungen mit der Demokratisierung in den osteuropäischen Ländern nach dem Ende des Kalten Krieges zeigen, ist es entscheidend, dass es im Land liberale Eliten und zivilgesellschaftliche Akteure gibt, die Demokratisierung als ihre eigene Aufgabe sehen. An solchen politischen und gesellschaftlichen Gruppen hat es in Afghanistan weitgehend gemangelt – auch im Irak, das heute als zerfallen(d)er Staat gelten muss.

Gleichzeitig haben die europäische und die deutsche Außenpolitik genügend Instrumentarien, um im Inneren angestoßene Demokratisierungsprozesse von außen zu unterstützen. Insofern war es völlig richtig, der Ukraine und Moldau den EU-Kandidatenstatus zu gewähren. Denn in beiden Ländern gibt es zivilgesellschaftliche Gruppen, die Liberalisierung, Demokratisierung und Korruptionsbekämpfung als ihre eigene Sache begreifen (Georgien ist ein etwas komplizierterer Fall). Aus demselben Grund ist es, neben-



Dr. Gregor Walter-Drop

ist Direktor des „Knowledge Exchange Lab“ des Exzellenz-Clusters SCRIPTS. Er war 2010–2013 Geschäftsführer des Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“.

bei bemerkt, skandalös, dass Deutschland und Europa die iranische Opposition bisher bestenfalls rhetorisch unterstützen.

Governance-Aufbau statt State-Building

Der vermutlich größte Fehler der westlichen Akteure in Afghanistan bestand darin zu glauben, man könne innerhalb weniger Jahre einen funktionierenden demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaat mit effektivem Gewaltmonopol und Rechtsdurchsetzungsfähigkeit aufbauen. Das sogenannte „Liberal State-Building“-Paradigma mit seiner Orientierung an westlicher Staatlichkeit ist gescheitert – nicht nur in Afghanistan.

Vor diesem Hintergrund gilt es in Zukunft, die Realitäten von Räumen begrenzter Staatlichkeit ernst zu nehmen. In den meisten Regionen der Welt haben staatliche Institutionen signifikante und strukturelle Defizite, Recht und Ordnung durchzusetzen. Gleichzeitig sind sie häufig nur begrenzt in der Lage, öffentliche Güter wie Sicherheit, Gesundheit und Bildung

bereitzustellen. Sie sind auf die Mitarbeit nichtstaatlicher Gruppen – wie NGOs, Religions- oder Dorfgemeinschaften – und internationaler Akteure staatlicher wie nichtstaatlicher Art angewiesen. Anders ausgedrückt: Räume begrenzter Staatlichkeit wie Afghanistan können durchaus akzeptabel regiert werden – nur eben nicht von klassischen staatlichen Institutionen westlichen Musters.

Es muss daher einen Paradigmenwechsel von „State-Building“ zum Governance-Aufbau geben. Ausländische Regierungen, Entwicklungshilfe-Institutionen, internationale Organisationen und andere Akteure sollten in Räumen begrenzter Staatlichkeit zum Aufbau von Institutionen beitragen, die öffentliche Güter effektiv bereitstellen können.

Aufbau und Stärkung staatlicher Institutionen können dabei durchaus auch eine Rolle spielen, aber nicht als Selbstzweck, weil diese Institutionen nicht ohne Weiteres nach westlichen Maßstäben funktionieren werden. State-Building ist

Wenn Demokratisierung gelingen soll, bedarf es der Menschen, die dafür kämpfen: Stimmenausschüttung bei den Wahlen in Chisinau, Moldau, Ende 2020.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

daher allenfalls als *ein* Mittel des Governance-Aufbaus zu begreifen – und zwar als eines, das sich in der Vergangenheit nicht besonders gut bewährt hat und dessen relative Erfolgsaussichten in jedem Einzelfall kritisch zu prüfen sind.

Wer von außen zu Governance-Aufbau beitragen will, braucht in Räumen begrenzter Staatlichkeit einen langen Atem und sehr viel Geduld. Vor allem geht es stets darum, die eigenen, westlichen Vorstellungen, wie Governance-Institutionen aussehen müssen, kritisch zu hinterfragen.

Damit ist nicht gemeint, auf bestimmte Wertvorstellungen wie Demokratie, Menschenrechte oder Rechtsstaatlichkeit zu verzichten. Vielmehr kommt es darauf an, lokale Institutionen wie etwa nichtstaatliche Gerichte so zu gestalten und zu fördern, dass sie zu gutem Regieren beitragen. Dafür gibt es keine Blaupausen und keine „One-size-fits-all“-Rezepte; die örtlichen Gegebenheiten müssen ernstgenommen werden. Governance-Aufbau erfordert eine gründliche Kontextanalyse, ständige kritische Evaluation und flexible Anpassung; Lernfähigkeit muss den Governance-Institutionen auf den nationalen, regionalen und lokalen Ebenen in die Organisationskultur eingeschrieben werden.

Die gute Nachricht: Die Unterstützung eines solchen Governance-Aufbaus kann für internationale Akteure vergleichsweise „kostengünstig“ sein, weil sie aufgrund der Nähe zu den inneren Prozessen in den meisten Fällen nicht durch militärische Interventionen abgesichert werden muss.

Ohne Legitimität ist alles nichts

Wer zum Governance-Aufbau in fragilen Räumen begrenzter Staatlichkeit beitragen will, muss über eine Währung verfügen, die mit Geld kaum zu bezahlen ist: Legitimität. Um eine „Lizenz zum (Mit-)Regieren“ zu erwerben, bedarf es der Un-

terstützung durch die lokale Bevölkerung und die örtlichen Eliten, aber nicht unbedingt durch die nationale Regierung. In vielen Räumen begrenzter Staatlichkeit ist der (korrupte) Rest-Staat Teil des Problems und nicht Teil der Lösung. Niemand weiß das besser als die lokale Bevölkerung. Zahlreiche Untersuchungen haben gezeigt, dass Legitimität vor Ort eine notwendige Bedingung für die effektive Hilfe beim Governance-Aufbau durch internationale Akteure darstellt.

Die Afghanistan-Mission ist in erster Linie an mangelnder Legitimität und Unterstützung durch die Bevölkerung gescheitert

Es ist kaum übertrieben zu sagen, dass die Afghanistan-Intervention primär an mangelnder Legitimität und Unterstützung durch die Bevölkerung gescheitert ist. Dabei kann Legitimität vor allem auf zweierlei Arten befördert werden: Zum einen durch die Identifikation mit und Beteiligung an Governance-Strukturen durch die „Regierten“, zum anderen durch die effektive Bereitstellung öffentlicher Güter. Im günstigsten Fall kommt es zu einem „Tugendkreislauf“: Wer effektiv öffentliche Güter bereitstellt, kann sich die Unterstützung durch lokale Gemeinschaften erarbeiten, was wiederum zur besseren Bereitstellung dieser Güter beiträgt – und so weiter.

Wer von außen kommt, seien es Vertreter der Entwicklungszusammenarbeit oder militärische Interventionskräfte, steht allerdings vor einem doppelten Problem: Er muss sich einerseits die Legitimität

seines Engagements im Einsatzland mühsam erarbeiten. Andererseits ist er auf die Unterstützung „zu Hause“ angewiesen, durch Parlament, Medien und öffentliche Meinung. Oft ergeben sich hier Widersprüche zwischen den Legitimitätsanforderungen im Einsatzland und denjenigen „zu Hause“. So fordern Parlamente oft und mit Recht einen klaren Endzeitpunkt des externen Engagements. Im Einsatzland führt das dann dazu, dass sich Rebellen- oder korrupte Regierungen darauf einstellen können, dass die internationalen Akteure das Land verlassen – wodurch langjähriges Engagement für den Governance-Aufbau zunichte gemacht wird. Auch das hat der Fall Afghanistan eindrücklich gezeigt.

Doch auch hier gilt, dass militärische Interventionen auf weit höhere Legitimitätsanforderungen im Einsatzland und „zu Hause“ stoßen als etwa internationale Hilfe beim Aufbau von Governance-Institutionen zur Bereitstellung öffentlicher Güter. Der Ansatz des Governance-Aufbaus hat also weit weniger mit derartigen Widersprüchen in den Legitimitätsanforderungen zu kämpfen.

Lehren fürs Engagement in der Ukraine

Aus den drei hier vorgestellten Lehren lassen sich Schlüsse ziehen für das künftige deutsche Engagement beim Wiederaufbau der Ukraine – der im Übrigen bereits heute beginnen sollte, auch wenn das Ende des Krieges nicht absehbar ist.

Erstens sind die Bedingungen für eine nachhaltige Demokratisierung des Landes günstig. Schließlich kämpfen die Ukrainerinnen und Ukrainer gerade gegen das autokratische russische Modell und für ihre Selbstbestimmung. Die hier diskutierten Bedingungen für eine erfolgversprechende externe Demokratieförderung sind damit vorhanden. Der Beitrittskandida-

Nach Kriegsende wird die Ukraine zunächst einmal ein Raum begrenzter Staatlichkeit sein

tenstatus der Ukraine verleiht der EU darüber hinaus alle wichtigen Instrumente, um wirksame Demokratieförderung von außen zu betreiben.

Zweitens wird die Ukraine nach dem Ende des Krieges kein konsolidierter Rechts- und Wohlfahrtsstaat, sondern ein Raum begrenzter Staatlichkeit sein. Es kommt auch hier auf die Hilfe zum Governance-Aufbau an, weniger auf die Stärkung staatlicher Institutionen als solcher. Hier ist ein langer Atem angesagt, denn es wird lange dauern, bis die Ukraine tatsächlich für den EU-Beitritt bereit ist.

Drittens wird die Hilfe beim Wiederaufbau der Ukraine einschließlich ihres Schutzes vor einer erneuten russischen Aggression enorme finanzielle und andere Ressourcen binden. Damit wird sich der mögliche Widerspruch zwischen Legitimitätsanforderungen „vor Ort“ und „zu Hause“ auch für Deutschland und die Europäische Union stellen.

Es obliegt der Bundesregierung und den Parteien, der eigenen Bevölkerung von vornherein reinen Wein einzuschenken und dafür zu werben, dass die bewundernswerte zivilgesellschaftliche Unterstützung für die Ukraine auch nach Kriegsende nicht nachlässt. Zugleich müssen die EU und Deutschland alles daran setzen, dass die EU-Beitrittsperspektive real bleibt und nicht auf eine ungewisse Zukunft verschoben wird. Nur so kann die Legitimität externen Engagements vor Ort erhalten bleiben, nur so kann externe Demokratieförderung wirksam werden. **IP**