

Protektorate erfolgreich managen

Warum externer Staatsaufbau heute so häufig misslingt

von Carlo Masala

Externe Staatenbildungsprozesse sind kompliziert und langwierig – wie derzeit im Irak, in Afghanistan, Bosnien und im Kosovo zu beobachten. Sie scheitern auch oft: Die meisten dieser internationalen Protektorate stehen immer noch weit unten auf der Liste fragiler, vom Kollaps bedrohter Staaten. Not tut also eine genaue Analyse: Was unterscheidet gelungene von erfolglosen Nation-Building-Prozessen?



Dr. CARLO MASALA, geb. 1968, ist Privatdozent am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und europäische Fragen der Universität zu Köln und arbeitet zurzeit als Research Advisor in der Academic Research Branch des NATO Defence College in Rom. Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Protektorate sind „in“. Auf diese kurze Formel könnte man die Entwicklung westlicher militärischer Interventionspolitik der vergangenen 15 Jahre bringen. Von Bosnien über Kosovo und Afghanistan bis in den Irak, das Muster westlicher Interventionspolitik ist immer dasselbe. Nach erfolgreicher militärischer Intervention werden die „eroberten“ Gebiete in Protektorate umgewandelt und die westliche Staatengemeinschaft ist darum bemüht, liberale politische Systeme, Rechtsstaatlichkeit und freie Marktwirtschaft in diesen Gebieten einzuführen.

Die Bilanz der bisherigen Bemühungen, Protektorate zu managen, ist aber eher ernüchternd. Der im Sommer 2005 veröffentlichte Index über Staateninstabilität, erstellt vom Fund for Peace, zeigt deutlich, dass die vier Protektorate, die gegenwärtig von westlichen Staaten (sei es unilateral oder multilateral) unterhalten werden, alles andere als Erfolgsgeschichten sind.¹ Bosnien, Afghanistan und der Irak rangieren unter den 25 Staaten, die der Index am ehesten als vom Kollaps bedroht ansieht (Irak Nr. 4,

Afghanistan Nr. 11 und Bosnien Nr. 21). Dass das Kosovo in diesem Index nicht aufgeführt wurde, resultiert nicht aus der Tatsache, dass die serbische Provinz sich nach der NATO-Operation 1999 zu einem Musterbeispiel eines erfolgreich gemanagten Protektorats entwickelt hat, sondern ist damit zu erklären, dass in der Erhebung nur souveräne Staaten berücksichtigt wurden. Es bedarf aber keiner speziellen sozialwissenschaftlichen Vorkenntnisse, um die Behauptung aufzustellen, dass, wäre das Kosovo in diese Erhebung aufgenommen worden, es eine Platzierung irgendwo zwischen Afghanistan und Bosnien erhalten hätte.

Angesichts dieser mageren Bilanz ist es umso erstaunlicher, dass Politiker und Politikwissenschaftler auch weiterhin die Notwendigkeit externer Staatenbildungsprozesse betonen. Insbesondere in der Subdisziplin der Internationalen Beziehungen scheint es en vogue zu sein, sich immer neue Formen externen Staatsaufbaus auszudenken. So ist die Rede von geteilter,² reduzierter,³ abgestufter⁴ Souveränität, Formen der Neo-Treuhand-

¹ Vgl. Foreign Policy/Fund for Peace: States Index, in: *Foreign Policy*, Juli/August 2005, S. 56–64.

² Vgl. Stephen D. Krasner: Alternativen zur Souveränität, *Internationale Politik*, September 2005, S. 44–53.

³ Vgl. Kathleen Hancock: *A Typology of Reduced Sovereignty*, presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, April 2003.

⁴ Vgl. Robert Keohane: Political authority after intervention: gradations in sovereignty, in: J. L. Holzgrefe und Robert Keohane (Hrsg.): *Humanitarian Intervention Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge 2003, S. 275–298.

schaft⁵ oder gar des imperialen Liberalismus.⁶ Trotz der offensichtlichen Probleme, die sich den Protektoren bei ihren Versuchen, externe Staatenbildungsprozesse zu betreiben, stellen, wird die Notwendigkeit, sich auch zukünftig aktiv beim Staatsaufbau zu engagieren, nicht bestritten und die Schwierigkeiten, die sich in den gegenwärtigen Protektoraten stellen, dienen den Befürwortern externer Staatenbildung lediglich als Hinweis darauf, was beim nächsten Mal besser gemacht werden sollte. Oftmals wird zur Rechtfertigung der Unterhaltung von Protektoraten auf die erfolgreichen externen Staatenbildungsprozesse in Deutschland und Japan (und eigentlich müsste man noch Italien hinzufügen) verwiesen.⁷

Angesichts der unbestreitbaren Erfolge, die die USA und ihre Alliierten in diesen drei Ländern unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erzielten, stellt sich die Frage, warum einige externe Staatenbildungsprozesse erfolgreich sind, während andere scheitern oder im Begriff sind zu scheitern. Bevor diese Frage erörtert werden kann, muss jedoch geklärt werden, was unter Protektoraten zu verstehen ist.

Von Protektoraten kann dann gesprochen werden, wenn ein Staat einen Teil seiner Souveränität nach einer militärischen Niederlage an einen anderen Staat oder eine internationale/regionale Organisation für einen begrenzten Zeitraum abtritt.⁸ Dabei bleibt das Protektorat jedoch

formal souverän und vom Protektor territorial unabhängig. Der Protektor versucht, in den Protektoraten ein spezifisches politisches und ökonomisches System zu etablieren, bevor er das Protektorat in die Souveränität entlässt. Der Einschluss der militärischen Dimension in die Definition von Protektoraten deutet bereits an, dass es einen Unterschied gibt zwischen den Protektoraten, die im Zentrum dieses Beitrags stehen, und externen Staatenbildungsprozessen, die in der Vergangenheit durch die Vereinten Nationen durchgeführt wurden und die mit der Zustimmung der Konfliktparteien erfolgten, ohne dass es vorab zu einer militärischen Intervention gekommen wäre (z.B. Kambodscha und Osttimor). Durch die zeitliche Begrenzung sowie die politisch-ökonomischen Ambitionen des Protektors unterscheiden sich Protektorate von Formen der Annexion, des Kolonialismus oder der militärischen Besatzung. Während Annexion oder Kolonialismus zeitlich unbefristet sind (zumindest aus der Sicht des Staates, der kolonialisiert oder annektiert), ist die militärische Besatzung in ihrem Anspruch nicht notwendigerweise darauf ausgerichtet, eine bestimmte interne Ordnungsstruktur auf dem besetzten Territorium zu installieren.⁹

In der Debatte im öffentlichen und politischen Raum wird der Terminus Protektorat zur Charakterisierung externer Staatenbildungsprozesse gern vermieden. Viel häufiger spricht man

Durch die zeitliche Begrenzung sowie die politisch-ökonomischen Ambitionen des Protektors unterscheiden sich Protektorate von Formen der Annexion, des Kolonialismus oder der militärischen Besatzung.

⁵ Vgl. James D. Fearon und David D. Laitin: Neotrusteeship and the Problem of Weak states, *International Security*, Frühjahr 2004, S. 5–44.

⁶ Vgl. Robert Cooper: Imperial Liberalism, *The National Interest*, Frühjahr 2005, S. 25–34.

⁷ Vgl. James Dobbins u.a.: *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, Santa Monica 2003.

⁸ Vgl. Alexandros Yannis: The Creation and Politics of International Protectorates in the Balkans. Bridge over Troubled Waters, *Journal of International Relations and Development*, September 2002, S. 258–274, S. 261.

⁹ Vgl. David M. Edelstein: Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail?, *International Security*, Sommer 2004, S. 49–92 sowie Nadia Schadlow: War and the Art of Governance, *Parameters*, Herbst 2003, S. 85–94.

Die Wahrscheinlichkeit, Protektorate erfolgreich zu managen, ist umso höher, je stärker das Protektorat von außen oder innen bedroht wird.

von „transnational political authority“, „interim international administration“ oder „Neo-Treuhanderschaft“. Während die ersten beiden Begriffe der durch Political Correctness inspirierte Versuch sind, den Eindruck der Rückkehr des westlichen Imperialismus des 18. und 19. Jahrhunderts zu vermeiden, liegt dem Begriff der Neo-Treuhanderschaft (und damit verbunden allen Gedanken hinsichtlich Formen der geteilten oder abgestuften Souveränität) die Vorstellung zu Grunde, dass die Bevölkerung in den Treuhandgebieten zur Selbständigkeit und zur Souveränität erzogen werden muss,¹⁰ somit a priori zur Selbstregierung nicht fähig ist.

Bedingungen für das erfolgreiche Management von Protektoraten

Die Fachliteratur zum Management von Protektoraten oder zu den Möglichkeiten externer Staatenbildungsprozesse ist schier unübersichtlich. All diesen Arbeiten ist jedoch gemein, dass sie verschiedene Aspekte der Innenpolitik beleuchten und darin die entscheidenden Faktoren für das erfolgreiche Management von Protektoraten sehen. Es sei an dieser Stelle gar nicht in Abrede gestellt, dass Fragen wie die nach den „richtigen“ politischen Systemen,¹¹ der Wirtschaftsordnung,¹² der Einführung liberaldemokratischer Normen und Regeln¹³

sowie Minderheitenschutz¹⁴ eine wichtige Rolle im Prozess der Staatenbildung spielen. Sie können aber, so meine Argumentation, nur dann zum Erfolg führen, wenn die Bevölkerung die Präsenz von Protektoren als legitim empfindet. Die Legitimität des Protektors hängt jedoch nicht (oder nur zu einem geringen Teil) von seiner Managementleistung im Protektorat ab, wie es oftmals in der Literatur und auch im politischen Diskurs suggeriert wird, sondern – dies zeigt ein Blick in die Geschichte von Protektoraten – von drei Bedingungen, denen in der existierenden Literatur zu wenig bzw. gar keine Aufmerksamkeit geschenkt wird.

1. Entscheidend für ein erfolgreiches Management von Protektoraten ist die Frage, ob die Bevölkerung eines Protektorats die Präsenz fremder Mächte auf ihrem Boden als notwendig erachtet, weil sie ihr Schutz gegen eine externe oder interne Bedrohung bietet. Die Wahrscheinlichkeit, Protektorate erfolgreich zu managen, ist somit umso höher, je stärker das Protektorat von außen oder innen bedroht wird.¹⁵

Auf den ersten Blick scheint diese Bedingung in allen modernen Protektoraten gegeben zu sein. Die Zukunft Bosnien-Herzegowinas ist auch heute, mehr als zehn Jahre nach Dayton, durch die Sezessionsbestrebungen

¹⁰ „Im Einklang mit den in Artikel 1 dieser Charta dargelegten Zielen der Vereinten Nationen dient das Treuhandsystem hauptsächlich folgenden Zwecken [...] den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt der Einwohner der Treuhandgebiete und ihre fortschreitende Entwicklung zur Selbstregierung oder Unabhängigkeit so zu fördern, wie es den besonderen Verhältnissen eines jeden dieser Hoheitsgebiete und seiner Bevölkerung sowie deren frei geäußerten Wünschen entspricht und in dem diesbezüglichen Treuhandabkommen vorgesehen ist;“ Kapitel XII Art. 76 (b) der Charta der Vereinten Nationen.

¹¹ Vgl. Nancy Bermeo: What the Democratization Literature Says – or Doesn't Say – About Post-war Democratization, *Global Governance*, Nr. 2/2003, S. 159–177.

¹² Vgl. Paul Collier: *Civil Wars and the Economy of the Peace Dividend*, Berkley 1995.

¹³ Vgl. Claudia Hoffmann: *The Instrumentalisation of Un-learned Nationalism in Post-Conflict Situations*, Ms. 2004.

¹⁴ Vgl. Oisín Tansin: *International Administration and Regime Building*, Paper for delivery at the SGIR Fifth Pan European Conference, Netherlands, The Hague September 9–11, 2004.

¹⁵ David M. Edelstein: Occupational Hazards: Why Military Occupation Succeed or Fail?, *International Security*, Sommer 2004, S. 49–92, S. 52.

der bosnischen Serben gekennzeichnet, im Kosovo stellt die albanische Mehrheit eine unmittelbare Bedrohung für die serbische Minderheit dar, wie die Unruhen im März 2004 deutlich gezeigt haben, Afghanistan ist nicht viel mehr als ein Flickenteppich rivalisierender Clanchefs und Warlords, und die Situation im Irak ist durch das tiefe Misstrauen aller drei großen Ethnien untereinander sowie der anhaltenden Gewalt durch fundamentalistische Terroristen und dem nationalen Widerstand gegen die amerikanische Besatzung gekennzeichnet. In keinem dieser Protektorate hat jedoch das Vorhandensein interner Bedrohungen für die territoriale Integrität dieser Staaten dazu geführt, dass der Protektor als legitim anerkannt wurde.

Eine interne oder externe Bedrohung wirkt nur dann vereinheitlichend, wenn sie von einer Mehrheit der politischen Elite und der Bevölkerung auch als solche wahrgenommen wird. Ist dies der Fall, wie z.B. bei der Bedrohung durch die kommunistische Partei für die neu entstandene Demokratie in Italien nach 1945 oder durch die sowjetische Bedrohung für (West-)Deutschland bzw. der chinesischen Bedrohung für Japan, dann entsteht die eingangs erwähnte Bereitschaft, sich den Bedingungen des Protektors unterzuordnen und seine Präsenz als unabdingbar für die territoriale Integrität eines Landes zu erachten. In Protektoraten hingegen, die politisch und/oder ethnisch fragmentiert sind, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass interne und/oder externe Bedrohungen zentrifugal wirken, insbesondere dann, wenn die fragmentierten Protektorate in Regionen verortet sind, in denen es Nach-

barstaaten mit identischen Bestrebungen gibt. In solch einem Fall kann es durchaus sein, dass ethnische Gruppen im Protektorat es vorziehen, vom Nachbarstaat annektiert zu werden, als Teil des Protektorats zu bleiben. Beispiele für solche Tendenzen lassen sich in Bosnien und im Irak beobachten.

In solchen Fällen wird die Präsenz von Protektoren für einige politische und/oder ethnische Gruppierungen in den Protektoraten als Hindernis zur Erlangung des Zieles wahrgenommen.

2. Die Frage der regionalen Nachbarschaft führt zu einer zweiten Bedingung, die beim Management von Protektoraten oftmals übersehen wird. Die Erfolgsaussichten für die Etablierung von liberalen Demokratien, Rechtsstaatlichkeit und freier Marktwirtschaft sind in „guten“ Nachbarschaften eher gegeben als in „schlechten“,¹⁶ in denen die umliegenden Staaten Nichtdemokratien sind. Denn die Etablierung einer Demokratie in einer schlechten Nachbarschaft wird wahrscheinlich nicht zu einem demokratischen Spill-over auf Nachbarstaaten führen, wie es sich die US-Administration lange Zeit von der Demokratisierung des Iraks erhoffte: Eher das Gegenteil ist zu befürchten. Die Etablierung von Demokratie in undemokratischen Regionen wird dazu führen, dass die Demokratie als eine Bedrohung für das Überleben nichtdemokratischer Regime in ihrer Nachbarschaft wahrgenommen wird und die nichtdemokratischen Nachbarn darum bemüht sein werden, die Etablierung demokratischer Strukturen im Protektorat zu be-, wenn nicht gar zu verhindern.¹⁷ In dieser Hinsicht erwies es sich für

Die Chancen für die Etablierung von liberalen Demokratien, Rechtsstaatlichkeit und freier Marktwirtschaft sind in „guten“ Nachbarschaften besser als in „schlechten“, in denen die umliegenden Staaten Nichtdemokratien sind.

¹⁶ Kristian S. Gleditsch und Michael D. Ward: War and Peace in Time and Space. The Role of Democratization, *International Studies Quarterly*, März 2000, S. 1–29.

¹⁷ Vgl. Stephen M. Walt: *Revolution and War*, Cornell 1996.

Für die Legitimität des Protektors ist es wichtig, dass der Protektoratszustand nur als ein temporärer und nicht als permanenter wahrgenommen wird.

(West-)Deutschland und für Italien als ein Glücksfall, dass die europäischen Nachbarn die Wiedereinführung demokratischer Strukturen in diesen beiden Nachkriegsprotektoraten begrüßten. Betrachtet man die geopolitische Nachbarschaft gegenwärtiger Protektorate, so stellt man fest, dass die Voraussetzungen für die Einführung von liberalen Demokratien (wenn es die Zustimmung der Bevölkerung finden würde) in Bosnien und im Kosovo möglicherweise gegeben wären, Afghanistan und Irak aber auf Grund ihrer schlechten Nachbarschaft äußerst ungünstige Voraussetzungen aufweisen. Ohne die Berücksichtigung des regionalen Kontexts¹⁸ lassen sich Protektorate jedoch nicht erfolgreich managen.

3. Die dritte Voraussetzung für das erfolgreiche Management von Protektoraten liegt darin, dass die politischen Eliten und die Mehrheit der Bevölkerung davon überzeugt sein müssen, dass der Protektoratszustand nur ein temporärer und kein permanenter ist und dass sich der Protektor langfristig aus dem Protektorat zurückziehen und es in seine Souveränität entlassen wird. Es bedarf somit einer glaubwürdigen Politik seitens des Protektors, die den Eindruck vermittelt, dass der Protektoratszustand nicht unendlich lange andauert. Sollte der Eindruck entstehen, dass der Protektor auf absehbare Zeit das Protektorat nicht in die Souveränität entlassen wird, besteht die Gefahr, dass der Protektor als Besatzer wahrgenommen wird, gegen den sich Widerstand, notfalls gewaltvoller Art, formieren wird. Gewaltvoller Nationalismus – dies haben

Franzosen in Algerien und Engländer in Indien in früheren Jahrhunderten immer wieder erfahren müssen (und Israel seit seiner Gründung) – ist machtvoller als jede politische Ideologie.¹⁹

Sind diese drei Voraussetzungen gegeben, so ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Bemühungen des Protektors zur Etablierung liberaler Demokratien erfolgreich sein werden, weil sie die Unterstützung breiter Teile der Bevölkerung finden wird. Fehlt es jedoch an diesen Voraussetzungen, ist es eher fraglich, ob Versuche externer Staatenbildung nach militärischer Intervention von Erfolgen gekennzeichnet sein werden.

Zukünftige Strategien

Was kann die westliche Staatengemeinschaft in Bosnien, Kosovo, Afghanistan und im Irak unternehmen angesichts der Tatsache, dass keine der drei Bedingungen für ein erfolgreiches Management von Protektoraten in diesen Staaten erfüllt ist?

Eine Möglichkeit ist es, die Separierung in den Staaten zu managen, in denen es eine geringe Zahl von ethnischen und politischen Gruppen gibt, die nicht in einem zukünftigen souveränen Staat zusammenarbeiten und zusammenleben wollen.²⁰ Oft wird vergessen, dass das Dayton-Abkommen von 1995 eine solche Option für Bosnien vorsieht unter der Voraussetzung, dass die Separierung friedlich verläuft. Auch für das Kosovo und den Irak wäre eine solche Separierung vorstellbar. Ausgeschlossen ist sie allerdings für Afghanistan, da es hier – einfach gesprochen – zu viele ethnische Fraktionen gibt.

¹⁸ Vgl. Barry Buzan und Ole Wæver: *Regions and Power. The Structure of International Security*, Cambridge 2003.

¹⁹ John J. Mearsheimer: *Hearts and Minds, The National Interest*, Herbst 2002, S. 13–16.

²⁰ Vgl. Chaim Kaufmann: *Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars, International Security*, Frühjahr 1996, S. 136–175.

Wenn eine solche Möglichkeit aus grundsätzlichen moralischen Bedenken nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden kann, besteht eine weitere Möglichkeit darin, die Gebiete in dauerhafte Protektorate umzuwandeln. Dabei müssen sich die politischen Verantwortlichen in den westlichen Hauptstädten darüber im Klaren sein, dass dies zu einem Anstieg des nationalistisch motivierten gewaltbereiten Widerstands in den Protektoraten führen wird. Die Protektoren würden dann in „kleine Kriege“ verwickelt werden, die sie – möglicherweise nicht auf dem Schlachtfeld, aber wie die Studie von Gil Merom herausgearbeitet hat – an der „Heimatfront“²¹ verlieren würden.

Zuletzt wäre die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, externe Anreize für die politischen Eliten und die Mehrheit der Bevölkerung dadurch zu schaffen, dass ein konkreter Termin für den Rückzug und damit für die Rückgabe der Souveränität an die Protektorate angekündigt wird, unabhängig von der Frage, ob zu diesem Termin ein funktionsfähiger Staat

existiert oder nicht.²² Eine solche Strategie würde möglicherweise etwas erreichen, was die Protektoren bis heute nicht haben: die Unterstützung durch die politischen Parteien und die Bevölkerung bei ihren Bemühungen zum Staatsaufbau. Sie könnte dadurch auch die Unterstützung für die Kräfte unterminieren, die in dem Protektor einen illegalen Besatzer sehen, den es zu bekämpfen gilt.

Diese Option ist allerdings nicht ohne Risiken. Sie könnte einhergehen mit politischer Anarchie, Bürgerkrieg und regionaler Destabilisierung. Aber die durch einen Rückzug entstehenden Kosten wären aller Wahrscheinlichkeit niedriger als die Kosten, die durch Protektorate mit unbegrenzter Dauer entstehen würden.

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, dass westliche Staaten zukünftig ihre Ansprüche an externe Staatenbildung etwas moderater formulieren sollten. Insbesondere in schlechter Nachbarschaft ist die Gefahr gegeben, dass ein „demokratischer Dschihad“²³ Gegenreaktionen hervorrufen wird.

Eine Option mit Risiken ist die Ankündigung eines konkreten Termins für den Rückzug des Protektors, um die Anstrengungen zum Aufbau eines funktionsfähigen Staates zu fördern.

²¹ Vgl. Gil Merom: *How Democracies Lose Small Wars: State, Society, and the Failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam*, Cambridge 2003.

²² Vgl. Edward N. Luttwak: Iraq: The logic of disengagement, *Foreign Affairs*, Januar/Februar 2005, S. 26–37.

²³ Sara McLaughlin Mitchell, Scott Gates und Håvard Hegre: Evolution in Democracy-War Dynamics, *Journal of Conflict Resolution*, Dezember 1999, S. 771–792, S. 789.

Anzeige



**Pakistan: Bringt die Kinder
durch den Winter**

Konto 300000

Bank für Sozialwirtschaft Köln, BLZ 370 205 00

www.unicef.de

