

Menschliche Sicherheit und die Demontage von Staaten

VON WOLFGANG HEINRICH¹

Somalia: Ein Staat wird demontiert

Die Kolonialisierung hinterließ der somalischen Gesellschaft den modernen, zentral regierten Staat. Diese neue Form sozialer Organisation steht in krassem Widerspruch zur traditionellen, radikal egalitären Gesellschaftsordnung der Somali.

In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit galt Somalia als Modell-demokratie in Afrika. Zwischen 1961 und 1969 lösten mehrere demokratisch gewählte Regierungen einander ab. Gleichzeitig galt Somalia als einziger „Nationalstaat“ in Afrika, denn seine Bevölkerung gehörte im Wesentlichen einer Volksgruppe an, hatte eine Sprache und einen Glauben, den Islam. Am 21. Oktober 1969 putschte sich General Siad Barré an die Macht. Seine Regierung führte ein Einparteiensystem ein und forderte bedingungslose Ergebenheit gegenüber dem „Staat“. Zunehmend erlebten die Bürger Somalias den „Staat“ als repressives System und es formierte sich Widerstand. Um die Organisationsbasis für die Oppositionsgruppen zu zerstören, führte die Regierung einen äußerst brutalen Krieg gegen die Zivilbevölkerung. Schließlich kollabierte die Wirtschaft. Am 21. Januar 1991 brach die Militärdiktatur Siad Barrés zusammen. Binnen kürzester Frist bekämpften sich die Parteien, die den Diktator vertrieben hatten, gegenseitig. Der „Staat“ Somalia hatte damit auch formell aufgehört zu existieren.

Die Erfahrungen der Somali sind kein Einzelfall. Schon von Anfang an war die Idee des „Nationalismus“ in Afrika eine negative Idee: Sie wurde definiert allein durch den Widerstand gegen die Kolonialmächte. Und nach der Unabhängigkeit standen die neuen Staaten ohne eine positive Idee von „politischer Gemeinschaft“ da. Die Versuche, „Na-

tionen“ nachträglich zu konstruieren, waren in der Mehrheit Fehlschläge. Zusätzlich wurden die Eliten der neuen Staaten sehr schnell in die wirtschaftlichen, strategischen und geo-politischen Interessen der früheren Kolonial- oder der Supermächte eingebunden. Daraus resultierte seitens der internationalen Gemeinschaft eher eine Politik der „Staaterhaltung“ oder gar „Staats-erzwingung“, selten jedoch ein „Staatsaufbau“, der die gesellschaftlichen Grundlagen von Staatlichkeit entwickelt. Dies hatte zur Folge, dass die Mehrheit der post-kolonialen Herrscher hauptsächlich daran interessiert waren, die partikularen Interessen der Eliten zu befriedigen, die es ihnen erlaubten sich an der Macht zu halten. Das Resultat waren schwache Verwaltungsstrukturen und labile Volkswirtschaften und eine oftmals gewaltbereite innere Opposition. Doch anstatt ihre schwierige Situation zu erkennen, krallten sich die „politischen Führer an der Macht fest, erhöhten das Risiko und gingen dann pleite“.²

Interne Souveränität und Klientelismus

Die „interne Souveränität“ eines Staates basiert auf dem Erfolg bei der Gewährleistung der Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger – und ist zugleich dessen Resultat. Der Begriff Sicherheit umfasst in diesem Kontext das erweiterte Verständnis von menschlicher Sicherheit, wie es vom UN Entwicklungsprogramm UNDP entwickelt wurde.³ Innerhalb des bestehenden Systems internationaler Beziehungen wurde es für die politischen Eliten der neu geschaffenen Staaten jedoch am wichtigsten, von anderen Staaten anerkannt – und dadurch legitimiert – zu werden; nicht zuletzt deshalb, weil sie

von ihnen Ressourcen erwarteten und erhielten. Für diese Eliten war es von geringer Bedeutung, ob ihre Machtausübung von ihrer eigenen Gesellschaft als legitim anerkannt wurde. Wie das Beispiel der Republik Somaliland zeigt, ist in dem System internationaler Beziehungen bis heute die Anerkennung durch andere Staaten unverändert das wichtigste Kriterium für die Existenz eines Staates und nicht die interne Souveränität. Es ist offensichtlich, dass derartigen klientelistischen Systemen, jegliche Fähigkeit abgeht, irgend eine Form von Bürgersinn zu schaffen. Was blieb, waren unterschiedliche Gruppen, die um Zugang zu Ressourcen und Macht gegeneinander im Wettstreit lagen. Dieser klientelistische Staat ist immer weniger in der Lage, die Bedürfnisse seiner Bevölkerung nach wirtschaftlicher, sozialer, politischer und persönlicher Sicherheit zu befriedigen. Jegliche Sicherheit, die diese Staaten in der Vergangenheit durch die Ruhigstellung partikulärer Interessengruppen durch Kooptation oder Repression erreichen konnten, bricht unter dem wachsenden Druck schwindender Ressourcen zusammen.

Phasen der Demontage von Staaten

Die Demontage von Staaten durchläuft mehrere Phasen:

1. **Erosion der internen Souveränität:** Die Institutionen des Staates erbringen für die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger nicht die Leistungen, die diese erwarten. Insbesondere erfüllen sie nicht die Sicherheitsbedürfnisse, wie sie dem erweiterten Sicherheitsbegriff von UNDP zugrunde liegen. In wachsendem Maße nehmen die Bürger den Staat vor allem als Repressionsinstrument wahr.
2. **Missbrauch und „Privatisierung“ des Staates:** Die Eliten eignen sich den Staat, seine Ressourcen und Funktionen zur persönlichen Be-

¹ Wolfgang Heinrich ist Leiter der Arbeitsstelle Frieden und Konfliktbearbeitung beim Evangelischen Entwicklungsdienst e.V. (EED).

² Clapham, 1996

³ Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen: Neue Dimensionen Menschlicher Sicherheit. New York, Oxford University Press, 1994.

reicherung und zur Bedienung klientelistischer Netzwerke an. Besonderes Gewicht hat dabei, dass die „Produktion von Sicherheit“ sich auf kleine Gruppen beschränkt, deren Interessen gegen die Mehrheit der Bevölkerung mittels Repression und Gewalt durchgesetzt werden. Die Erfüllung der Grundbedürfnisse weiter Teile der Bevölkerung wird privat organisiert und finanziert. Wachsende Bevölkerungsteile ziehen sich daher aus der politischen Teilhabe zurück.

3. **Die aktive Demontage des Staates:** Innerhalb der Eliten führen Konkurrenz um knapper werdende Ressourcen – insbesondere die Finanzierung staatlicher Funktionen und Strukturen aus dem Ausland – zu Auseinandersetzungen, die häufig unter Gewaltanwendung ausgeglichen werden. Dieses führt zu einem generellen Verlust an Sicherheit und staatlichen Funktionen (Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit). Die politische Krise beschleunigt den wirtschaftlichen Kollaps, Gewalt wird zum normalen Instrument der Konfliktauflösung.
4. **Der Verlust auch der „externen Souveränität“:** Da der Staat immer weniger in der Lage ist, auch nur Grundfunktionen (funktionierende Verwaltung, Erhaltung des Gewaltmonopols und Rechtssicherheit) zu erfüllen, verliert er schließlich auch die „externe Souveränität“. Dieses zeigt sich in immer deutlicherer Zurückhaltung externer Geber. Mit dem Verlust auch der externen Legitimation verlieren die politischen Akteure weiter an Glaubwürdigkeit, können sie doch nicht einmal mehr die Befriedigung der Interessen der sie unterstützenden Partikulargruppen effektiv organisieren. Krieg, verbreitete Gewaltanwendung und massive Menschenrechtsverletzungen lösen Migration und Flüchtlingsströme aus.

Von der Demontage zur Neu-Konstruktion

Der formalen juristischen Etablierung eines Staates muss also ein Prozess der „Konstruktion von Staaten“ folgen, der das gesellschaftliche Grundverständnis und den Konsens über Aufgaben, Form und Funktion des Staates entwickelt. Der „Staat“ ist das Produkt bewusst herbeigeführter Entscheidungen und Handlungen. Was als „schwache Staaten“ oder gar als „*failed states*“ (etwa „fehlgeschlagene Staaten“; die Red.) beschrieben wird, sind in der Tat Staaten in unterschiedlichen Phasen der Demontage. Alle Bemühungen, nach der Demontage eines Staates, diesen wieder neu zu konstruieren, muss die Auswirkungen der häufig sehr gewaltförmigen Demontage mit bewältigen. Insbesondere gilt es, die oft jahrzehntelangen negativen Erfahrungen der Bevölkerung mit dem Staat zu überwinden. Hierbei können Strukturen und Mechanismen hilfreich sein, die während der Demontage des Staates auf lokaler und intermediärer Ebene das Zusammenleben von Menschen und Gemeinschaften ermöglichten. Vergleichende Studien in Kriegsgebieten haben ergeben, dass Menschen nach dem Zusammenbruch staatlicher Strukturen und Funktionen nicht in einem Vakuum leben. Vielmehr greifen Gemeinschaften auf andere verbleibende Strukturen und Mechanismen zurück, um ihre Angelegenheiten zu regeln.⁴ Dies können traditionelle Strukturen und Mechanismen sein; teilweise übernehmen aber auch moderne Strukturen, etwa lokale NRO und Verbände, quasi politische und administrative Funktionen.

Somalia: Ein Staat wird neu aufgebaut

Seit 1992 organisiert die internationale Staatengemeinschaft sogenannte Frie-

denkonferenzen für Somalia. Dem konventionellen diplomatischen Prozedere folgend, sitzen ausschließlich die Vertreter der Kriegsparteien am Verhandlungstisch. Es wurden zahllose Abkommen unterzeichnet, die völlig wirkungslos blieben.

Vertreter der Zivilgesellschaft kritisierten diese Vorgehensweise von Anfang an. Verhandlungen, an denen ausschließlich jene beteiligt waren, die aus dem aktuellen Kriegszustand Profite zogen, konnten kaum zu tragfähigen Ergebnissen führen. Dann gelang es, den damaligen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der UN, Mohamed Sahnoun, davon zu überzeugen, 700 zivilgesellschaftliche Beobachter zu den Verhandlungen in Addis Abeba im März 1993 zuzulassen. Das dort unterzeichnete „Addis Abeba Abkommen“ bot den Rahmen für den Aufbau von Selbstverwaltungsstrukturen auf lokaler und Distriktebene. Die nationalen Behörden sollten auf deren Basis aufgebaut werden.

Der Aufbau einer funktionierenden nationalen Verwaltung wurde von den Kriegakteuren bis heute verhindert. Doch lokale Gemeinschaften, Älteste, Religionsführer und anerkannte Persönlichkeiten nahmen die Verantwortung in die eigenen Hände. Wo Frieden geschaffen werden konnte, war es meist dem „sozialen Druck“⁵ auf die Führer der Klans und die Kriegsherren zu danken.

Einen „Staat“ gibt es in Somalia bis heute nicht. Aber in weiten Gebieten haben die Menschen Selbstverwaltungsstrukturen geschaffen, die in diesen Gebieten Sicherheit und einen Raum für wirtschaftliche und soziale Entwicklung bieten. Menkhaus weist darauf hin, dass dies bezeichnender Weise von den Kriegsherren nur dort verhindert wurde, die von entscheidender Bedeutung für die Kontrolle von externen Ressourcen sind.

⁴ Siehe dazu u.a. Anderson, 1996, 1999; Bradbury, 1993; Bryden 1994, 1995.

⁵ Menkhaus, 1996