

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit aus außenpolitischer Perspektive

Rede zum Auftakt der Eröffnungskonferenz des
Sonderforschungsbereiches (SFB) 700
„*Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit“

Georg Boomgaarden



SFB-GOVERNANCE LECTURE SERIES • NR. 2 • MÄRZ 2007

Boomgaarden, Georg 2007: *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit aus außenpolitischer Perspektive, SFB-Governance Lecture Series, Nr. 2, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, März 2007.
ISSN 1864-1024 (online)

DFG Sonderforschungsbereich 700
Freie Universität Berlin
Alfried-Krupp-Haus Berlin
Binger Straße 40
D-14197 Berlin
Tel.: +49-30-838 58502
Fax: +49-30-838 58540
E-Mail: sfb700@zedat.fu-berlin.de
Web: www.sfb-governance.de

Deutsche
Forschungsgemeinschaft

DFG

Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit aus außenpolitischer Sicht

Georg Boomgaarden

Es zeugt von ausgeprägtem Realitätssinn, zu Fragen begrenzter Staatlichkeit einen Vertreter des Auswärtigen Amtes um einleitende Worte zu bitten. Die Grenzen jeglicher Staatlichkeit sind uns vertraut. Schließlich ist es für Außenpolitik kennzeichnend, dass sie außerhalb der Grenzen der jeweils eigenen Staatlichkeit operiert und zugleich mit anderen Staaten umgeht, deren Staatlichkeit oft andere Grenzen hat als unsere eigene.

Lassen Sie mich mit einem bekannten Zitat von Aurelius Augustinus beginnen:

„Was anders sind also Reiche, wenn ihnen die Gerechtigkeit fehlt, als große Räuberbanden? 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. Wenn dies üble Gebilde durch Zuzug verkommener Menschen so ins Große wächst, dass Ortschaften besetzt, Niederlassungen gegründet, Städte erobert, Völker unterworfen werden, nimmt es ohne weiteres den Namen Reich an, den ihm offenkundig nicht etwa hingeschwundene Habgier, sondern erlangte Straflosigkeit erwirbt.“¹

Staatenimmunität ist auch heute noch ein Attribut staatlicher Souveränität. Ohne hier in eine ausführliche Exegese des Zitats einzutreten, fällt doch auf, dass die von Augustinus beschriebene Transformation von Räuberbanden in Staatlichkeit empirisch nachvollziehbar und auch heute aktuell ist: manch ein Raubritter aus der Zeit des Interregnums wurde Stammvater stolzer deutscher und europäischer Adelshäuser, mancher *Warlord* in Somalia übt bereits in voller Straflosigkeit staatliche Gewalt aus, verteidigt diese nach außen und sichert nach innen das Gewaltmonopol über seinen Herrschaftsbereich.

Staatlichkeit als territoriale Herrschaft über eine Gemeinschaft setzt nicht unbedingt ein Gewaltmonopol auf nur einer Ebene voraus. So ist durchaus ein Föderalismus mehrerer Machtzentren denkbar, die eine übergeordnete Gewalt als Schiedsrichter anerkennen.

Auch Legitimität der Herrschaft ist nicht zwingend erforderlich: zwischen *Tyrannis* und legitimer Herrschaft gibt es viele Zwischenstufen.

Wird versucht, brutale Macht durch Verabredungen einzuhegen und Beziehungen zwischen politischen Einheiten zu entwickeln, dann kann sich die innere Verfasstheit hin zu einer Verfassung festigen, nach außen ist die Entwicklung geordneter auswärtiger Beziehungen ein Zei-

¹ zitiert aus: Aurelius Augustinus, *De Ciuitate Dei*, IV. Buch, 4. Kapitel, 413-427.

chen der Transformation in Staatlichkeit. Beides erfordert Herausbildung und Einhaltung von anerkannten Regeln. Nicht ohne Grund ist die Unverletzlichkeit von Gesandten eines der ältesten Rechtsinstitute, die wir kennen.

In der Begründung des Sonderforschungsbereichs 700 werden die Defizite von Staatlichkeit benannt als Einschränkungen „im Hinblick auf das, was im allgemeinen als effektive Gebiets-herrschaft bezeichnet wird, nämlich das staatliche Gewaltmonopol und die Fähigkeit staatlicher Akteure zur Durchsetzung politischer Entscheidungen.“

Und ich füge hinzu: dazu gehört auch die Fähigkeit zu verbindlichen Beziehungen nach außen und zur Einhaltung von Vereinbarungen an der Schnittstelle zwischen Innen und Außen, wo immer diese Schnittstelle gerade liegt. So kann beim Zerfall der Staatlichkeit einer übergeordneten Einheit neue Staatlichkeit in Form kleinerer Einheiten entstehen: von *poleis*, von *Clan*-Strukturen oder Territorien von *Warlords*.

Wenn Außenpolitik mit noch entstehenden oder zerfallenden Staaten ernsthaft umzugehen versucht, wo die Staatenform kaum mehr als eine Hülle ist – sind das dann auswärtige Beziehungen? Ist das nicht eine Fiktion und sollten nicht eher „diplomatische Beziehungen“ zu den wirklichen Machtstrukturen gepflegt werden?

Wo das dominante Modell von Staaten in international anerkannten Grenzen nicht mehr greift, fragt sich, was an die Stelle tritt, wenn der Staat an seine Grenzen stößt. Sind es andere – so genannte nichtstaatliche Strukturen – die hier für das Regieren sorgen? Ich glaube das nicht: das, was entsteht, sind allenfalls temporäre Zwischenstufen auf dem Weg zu neuer Staatlichkeit, bis sich eines oder mehrere neue Machtzentren in das funktionale Äquivalent eines Staates verwandeln und damit Staat werden.

Mit der Staatswerdung ist der Anspruch an Staaten verbunden, ihre Rolle und Verantwortung wahrzunehmen und auszufüllen. Nur als Mitglieder der Staatenwelt können die politischen Gemeinschaften an den transnationalen Netzen der Globalisierung nachhaltig teilnehmen. Außenpolitik muss daher auf die Einhaltung von zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Normen bestehen. Das ist die Eintrittskarte in die internationale Gemeinschaft. Dabei darf der Begriff der Staatlichkeit nicht zu eng gefasst werden.

Diese Konferenz gibt den Startschuss für die Arbeiten des Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. Als Ergänzung zum Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, der sich auf die OECD-Staaten konzentriert, wird die Arbeit hier sich vor allem mit den „Ländern des Südens“ beschäftigen.

Räume begrenzter Staatlichkeit werden also offenbar vor allem in den „Ländern des Südens“ vermutet. Ist diese Annahme eigentlich richtig? Gibt es nicht solche Räume auch in den Vorstädten von Paris und Birmingham?

In solchen Räumen, so heißt es in der Begründung des Forschungsvorhabens, „wird gesteuert, ohne dass die vielfältigen Verfahren demokratischer und rechtsstaatlich organisierter Wohlfahrtsstaaten verfügbar wären.“

Ich frage mich, ob hier nicht nach begrenzter Modernität und nicht nach begrenzter Staatlichkeit gefragt wird – denn Staatlichkeit ist eher noch ausgeprägter, wenn der Staat gegenüber der Zivilgesellschaft weniger rechtsstaatliche und demokratische Grenzen zu beachten hat als in unseren modernen Gesellschaften.

Es soll gefragt und erforscht werden: „Wie und unter welchen Bedingungen werden *Governance*-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht, und welche Probleme entstehen dabei?“ Dabei wird erwartet, neue, vorwiegend „nicht-hierarchische Formen des Regierens aufzufinden, die weiche Formen der politischen Steuerung“ nutzen.

Mich überrascht diese Erwartung. In nicht wenigen Ländern des Südens hören wir täglich von gewaltsamen Auseinandersetzungen, immer wieder haben wir es dort mit gewalttätigen und diktatorischen Regimen zu tun. Meine Hypothese wäre eher, dass größere politische Einheiten zerfallen, wenn sie zu schwach sind, um die physische und soziale Sicherheit einer Gemeinschaft zu sichern.

Dann kommt der Ruf nach dem starken Mann und dem starken Staat – notfalls in Form einer kleineren, aber dafür schlagkräftigeren Einheit, die dann ein eigenes Gewaltmonopol sichert und Attribute von Staatlichkeit entwickelt. Doch Forschung lebt von der Falsifikation von Hypothesen. So bin ich auf die Ergebnisse der Forschungen gespannt.

Wenn allerdings betont wird, die nicht-staatliche Art des Regierens basierte auf „vielfältigen Kooperationsformen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren“ und sei „durch eine Verschränkung von globalen, nationalen und lokalen Ebenen charakterisiert“, bezweifle ich, ob gerade damit die *differentia specifica* zwischen entwickelter Staatlichkeit in den OECD-Staaten und in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ treffend beschrieben wird.

Steht da nicht zu stark unsere eigene Erfahrung in Deutschland und Europa Pate – und nicht die Realität in Ruanda oder Sri Lanka?

Ich vermute, dass erst entwickelte Staatlichkeit eine vielfältige, verlässliche und transparente Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren erlaubt. Begrenzte Staatlichkeit hingegen schafft Spielraum für Macht an Stelle von Recht, für Gewalt an Stelle von Kooperation, mehr Staatlichkeit begrenzt hingegen diese Spielräume.

Dies ist ja einer der Gründe, warum unsere Außenpolitik sich bemüht, Staatsbildung dort zu fördern, wo sie noch in Kinderschuhen steckt oder zerfällt, wo sie von Schwierigkeiten und Konflikten bedroht oder zurückgeworfen wird.

Feudale Netzwerke müssen nicht jeden Winkel des Territoriums, über das sie sich erstrecken, permanent beherrschen. Sie können es auch nicht. Aber sie können auf begrenztem Raum alle Attribute der Staatlichkeit haben.

Imperien beanspruchen nicht auf alle Territorien, die sie sich einverleiben, den gleichen Grad an Kontrolle. Das haben sie auch nicht nötig. Da sie auf Expansion zielen und nur die eigenen Fähigkeiten als äußere Grenzen anerkennen, drückt sich ihre Stärke in einer wachsender Peripherie aus, bis diese Stärke in Überdehnung und Schwäche umschlägt. Wo keine Grenze nach außen mehr akzeptiert wird, entstehen neue Grenzen im Inneren. Dennoch können wir weder Feudalstaaten noch Imperien die Staatlichkeit einfach absprechen.

Selbst moderne Staaten kennen im Inneren wie an ihren Grenzen Räume eines nachlassenden Herrschaftsanspruches und einer Aushöhlung des Gewaltmonopols. Wo Staaten allerdings die Kontrolle verlieren, setzen sie ihre Staatlichkeit aufs Spiel. Dennoch erleben wir solche Fälle: ist z.B. Wasiristan Teil der Staatlichkeit Pakistans? Kann sich Pakistan aus der Verantwortung stellen, weil es dort die Autonomie der Stämme respektiert – ja respektieren muss? Kontrolliert Mexiko die anarchischen Zustände in Ciudad Juárez an seiner Nordgrenze? Und wie steht es generell mit der Verantwortung von Zentralstaaten, wenn Bundesstaaten oder gar unabhängige Gerichtshöfe das Völkerrecht eigenwillig auslegen?

Auch für die Nachbarschaft mit anderen Staaten ist entwickelte Staatlichkeit wichtig. Wo keine effektive Gebiets Herrschaft gesichert werden kann, drohen zwischenstaatliche Konflikte, entweder weil sie bei den Nachbarn Eroberungsgelüste wecken oder weil sie Sanktuarien bieten für Räuber und Freischärler, die auch die Territorien der Nachbarstaaten bedrohen, auch dort nach Beute suchen, was wiederum ihre Verfolgung über die Grenzen herausfordert. Da sind wir wieder bei der Räuberbande Augustins.

Wenn wir heute allerdings über Terrorismus und organisierte Kriminalität sprechen, dann spielen dort zwar Räume begrenzter Staatlichkeit eine gewisse Rolle – zugleich aber haben wir es mit einer Entgrenzung der Räume zu tun, in denen diese Phänomene sich zeigen, sie sind global geworden und finden ihre Nischen in allen Gesellschaften.

Alle Staaten ohne Ausnahme kennen das Phänomen, dass ihre Reichweite Grenzen findet: notwendige Grenzen, die sich aus Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ergeben – Staatlichkeit auflösende Grenzen, wo autonome Drohung mit Gewalt das staatliche Gewaltmonopol herausfordert.

Wenn Terroristen unkontrollierte Gebiete als Ausbildungs- und Rückzugsräume nutzen, dann können solche Räume begrenzter Staatlichkeit zu einer Bedrohung werden. Wenn souveräne, d.h. nicht einem anderen Gewaltmonopol unterliegende Gebilde entstehen, die alle Züge eines aggressiven, friedensgefährdenden Staates tragen, dann ist die Staatengemeinschaft insgesamt herausgefordert.

Heute ist fast jeder Winkel der Welt formell durch einen unabhängigen und souveränen Staat besetzt. Zudem anerkennen sich all diese Staaten über ihre UNO-Mitgliedschaft in ihrer territorialen Integrität gegenseitig an. Damit ist zwar keine „effektive Gebiets Herrschaft“ aller Mitgliedsstaaten der UNO reell gewährleistet, die formelle territoriale Souveränität wird aber rund um den Globus wechselseitig anerkannt und kann auch eingefordert werden.

Der moderne Interventionismus fordert die Souveränität der Staaten heraus. Das Nichteinmischungsgebot ist aufgeweicht, humanitäre Grundregeln sind notfalls auch mit Gewalt gegen Staaten durchsetzbar.

Wer – wie die Taliban – Terrorgruppen wie *Al Qaida* Schutzräume bot und es ausdrücklich ablehnte sie zu beseitigen, muss mit gewaltsamer Intervention der Staatengemeinschaft – legitimiert durch die Vereinten Nationen – rechnen.

Umstritten bleibt dabei, inwieweit Staaten oder Staatengruppen sich selbst über die UNO hinaus zu gewaltsamem Vorgehen legitimieren dürfen. Die Rede von Präsident Putin in München hat diese Frage ja ausdrücklich gestellt und verneint.

Staatensysteme hat es ebenso wie Imperien immer wieder in der Geschichte gegeben. Die Ausbildung eines einheitlichen Weltmarktes und einer Weltwirtschaft ist neu. Und so ist auch die Ausbildung einer Staatenwelt eine Epoche machende Neuheit. Das Spannungsverhältnis von transnationaler weltwirtschaftlicher Vernetzung und territorialer Souveränität ist der Globalisierung immanent.

Diese Ausbildung einer Staatenwelt rund um den Globus scheint mir ein sinnvoller Ausgangspunkt für die Diskussion um Fragen der Staatlichkeit im XXI. Jahrhundert.

Es gibt Kräfte, die eine Überwindung des Vorbildes europäischer Nationalstaaten wollen und etwa eine Renaissance des Kalifats oder eine imperiale Form der Umma anstreben.

Am anderen Ende staatsferner Vorstellungen steht das Bestreben, aus der Staatsform gewissermaßen auszuwandern und kleine selbstgenügsame Einheiten zu errichten, die keiner Staats-hülle bedürften. Tatsächlich können sich ja auch *Clan*-Strukturen und Großfamilien in komplizierten Konflikten und Übergangsphasen als vorübergehende Nothilfen gegen ausufernde Gewalt erweisen.

So hatte *Die Welt* in der letzten Woche eine Schlagzeile: „Die Macht der Großfamilien sorgt in Hebron für Ruhe. Kämpfe zwischen Hamas und Fatah gibt es in der Patriarchenstadt nicht – Dafür sorgen die soliden Stammesstrukturen der Palästinenser.“ Solche Strukturen sind zunächst instabil und nicht auf Dauer angelegt. Stabile Staatlichkeit können sie nicht ersetzen.

Wie wichtig die Existenz der Staatenform und das multilaterale Anerkennungsverhältnis der Staaten untereinander ist, wird deutlich, wenn sie wie in Jugoslawien zerbricht oder wenn alte

und neue Grenzfragen aufgeworfen werden wie zwischen Eritrea und Äthiopien. Es ist ja kein Zufall, dass gerade die OAU die äußere Form der existierenden Staaten Afrikas tabuisiert hat.

Je prekärer oder begrenzter in bestimmten Räumen Staatlichkeit ist, desto notwendiger scheint es zu sein, die äußere Form fraglos zu verteidigen. Wann aber ist der endgültige Zusammenbruch solcher Strukturen zu erwarten? Ist das, was dann entsteht, Staat? Auch wenn man damit vielleicht nicht viel Staat machen kann?

Interessanterweise sieht Francis Fukuyama „Staaten bauen“ als „neue Herausforderung internationaler Beziehungen“ gerade unter Bedingungen der Globalisierung an. Außenpolitik muss sich hüten, entwickelte Staatlichkeit und Demokratie einfach vorauszusetzen oder gar als einen Mechanismus zu sehen, den man beliebig einführen oder abschaffen kann.

Das gesellschaftliche Interesse an entwickelter Staatlichkeit ist unter den Bedingungen der Globalisierung notwendiger denn je, weil Bedingung des Überlebens von politischen Gemeinschaften. Die Staatenwelt wird auch in Zukunft den Einzelstaat als ihre politische Form behalten – auch wenn mancher Staat anders aussehen wird, als wir ihn uns gemeinhin vorstellen.

Lange war Außenpolitik nahezu ausschließlich auf den Verkehr zwischen Staaten und Regierungen ausgerichtet. Erst nach und nach wurde sie auch als Instrument wahrgenommen, um Gesellschaften selbst in Verbindung zu bringen. Förderung der Zivilgesellschaft ist fast schon zu einem Schlagwort geworden. Die deutsche Außenpolitik versucht dieses Ziel mit Leben zu füllen.

Sie unterstützt politisch und finanziell die Arbeit der parteinahen Stiftungen, die gerade auch in „Ländern des Südens“ aktiv sind. Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik ist ein Instrument *par excellence* der gegenseitigen Verständigung durch Kennenlernen, Verstehen und Kooperieren. Wir arbeiten eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammen.

Die Initiativen zu *Corporate Social Responsibility* auf Seiten von Unternehmen und die Selbstverpflichtungen im Rahmen von *Global Compact* werden durch uns ermutigt. Projekte wie der Rechtsstaatsdialog mit China umfassen nicht nur Behörden und das staatliche Justizwesen, sondern helfen auch dabei, unabhängige Anwälte als Kräfte der Rechtsprechung zu etablieren und zu stärken.

Entwickelte Staatlichkeit ist ohne gesellschaftliche Partizipation nicht zu denken. Aber Bemühungen wie die genannten ersetzen nicht die zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern sind ohne sie kaum in die Tat umzusetzen.

Ich wünsche dem Sonderforschungsbereich „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ für die folgenden Jahre viel Erfolg und seiner Eröffnungskonferenz an den beiden nächsten Tagen spannende Diskussionen.

Der Autor

Georg Boomgaarden ist seit Juli 2005 Staatssekretär des Auswärtigen Amtes. Seit seinem Eintritt in den Höheren Auswärtigen Dienst vor über 30 Jahren war er unter anderem Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Nicaragua und Spanien und machte Station in Moskau und Buenos Aires.



Forschungsprogramm des SFB 700

Governance ist zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Der SFB 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit* fragt nach den Bedingungen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit, d.h. in Entwicklungs- und Transformationsländern, „zerfallen(d)en Staaten“ in den Krisenregionen der Welt oder, in historischer Perspektive, verschiedenen Kolonialtypen. Wie und unter welchen Bedingungen werden *Governance*-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht, und welche Probleme entstehen dabei? Der SFB 700, gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), hat seine Arbeit 2006 aufgenommen.

Partnerorganisationen des SFB 700

Sprecheruniversität:
Freie Universität Berlin



Universität Potsdam



Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)



Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



Hertie School of Governance



European University Institute
Florenz (EUI)

