

„Failing States“ – Ausweg Neokratie?

Staaten haben kein ewiges Leben. Dies ist eine wenig überraschende Feststellung, wenn man in historischen Zeitdimensionen denkt. Die Geschichte zeigt, dass sämtliche früheren Staaten irgendwann gescheitert sind und dass sie irgendwann wurden, was heute häufig als „failing states“ bezeichnet wird. Das Scheitern von Staaten hat nicht selten zu schmerzlichen Neuordnungen der politischen Landkarte geführt und häufig dazu, dass auf den Trümmern und in den Grenzen früherer Staaten neue entstanden. Dieser Prozess von Aufstieg und Fall ist keineswegs zum Stillstand gekommen. Auch neuzeitliche Staaten bis hin zu Groß- und Weltmächten sind hiervon früher oder später betroffen, so erfolgreich sie temporär erscheinen mögen. Dies unter anderem wird auf lange Sicht - in Zeiträumen von Generationen oder Jahrhunderten gerechnet - eine grundlegende Neuordnung der Staatenwelt erfordern.

Die Einsicht in die eigene Endlichkeit sollte Staaten bescheiden machen, und sie sollte vor allem jene Staaten vor Überheblichkeit bewahren helfen, die aktuell zu den vergleichsweise gut funktionierenden zählen. Dennoch gibt es natürlich gravierende Unterschiede, was die gegenwärtige Funktionsfähigkeit von Staaten betrifft. Als einigermaßen funktionsfähig gilt ein Staat im Allgemeinen dann, wenn er die innere Sicherheit für sein Staatsgebiet gewährleisten kann, und insbesondere, wenn er dies mit halbwegs rechtsstaatlichen Mitteln tut. Es gibt zweifellos Staaten, die insofern besser funktionieren, als frühere es je taten, und diese besser funktionierenden Staaten sind mittlerweile im Innern durchweg demokratisch verfasst. Auch wenn die leidlich gut funktionierenden Demokratien nicht immer friedlich sind, auch wenn sie kriegsbereit sind, wie es bei den USA und ihren Verbündeten in der jüngsten Vergangenheit der Fall war, und wenn sie insofern moralisch gescheiterte oder - in aktuellerem Sprachgebrauch - Schurkenstaaten sein mögen, sind sie doch nicht als „failing states“ im verbreitetsten Wortsinn aufzufassen.

Die Ursachen des Scheiterns

Natürlich sind die Grenzen zwischen funktionierenden und scheiternden Staaten fließend. Je niedriger die Ansprüche an die Funktionsfähigkeit eines Staates, desto weniger Fälle des Scheiterns wird man feststellen. Legt man dagegen die Messlatte hoch, misst man Staaten dabei auch an moralischen Kriterien und bezieht man die Außenpolitik ein, misst man also auch an Kriterien wie Kriegsbereitschaft und Eigennützigkeit im Umgang mit anderen Staaten, dann bleibt nur dem kleineren Teil der Welt die Einordnung unter die versagenden Staaten erspart.

Die politische Praxis braucht dennoch keine weitere Präzisierung dieses Begriffs. In der Praxis stellt sich allein die Frage, worin die Ursachen des Versagens liegen und welche neuen Lösungsmöglichkeiten es hierfür gibt. Neue Lösungsansätze

sind umso wichtiger, als bisher nahezu alle von außen her unternommenen Versuche, gescheiterten Staaten Lösungskonzepte aufzuerlegen, sich als erfolglos oder eigennützig oder beides erwiesen haben. Wenn aus gescheiterten Staaten früher oder später erfolgreichere hervorgingen, dann waren dies zumeist von innen heraus gespeiste spontane Entwicklungen.

Die politische Konsequenz hieraus sollte nicht sein, gescheiterte Staaten sich selbst zu überlassen. Der Wille, von außen korrigierend einzugreifen, führte allerdings in der Vergangenheit immer wieder zu kurzschlüssigem, anmaßendem und schlimmstenfalls militärischem Vorgehen. Auch Staaten wie die USA stellten fremden Staaten die Diagnose des Scheiterns, um damit eigene Interventionen oder Interventionen verbündeter Staatsführungen zu rechtfertigen. Die Geschichte solcher Interventionen ist aber bekanntlich alles andere als eine Erfolgsgeschichte. Wo eigentlich nur der kurze befriedende, funktionsfähige Staatsgewalten etablierende Eingriff geplant war, mündete die Intervention oft genug in neue Anarchie, in Bürgerkriege, Terror oder Kriege und in die langfristige Errichtung militärischer Protektorate, wie es aktuell u.a. im Irak, im Kosovo und in Afghanistan zu beobachten ist. Darüber hinaus ist solcher Interventionismus auch insofern höchst bedenklich, als er ein konservatives Vorurteil in Sachen Staatsordnung schafft. Interventionsmächte neigen dazu, die eigene Staatsordnung auf gescheiterte Staaten übertragen zu wollen. Wo dies aber geschieht, untergräbt es die Bereitschaft, das eigene Staatsmodell kritisch zu hinterfragen und es fälligen Revisionen zu unterziehen. Man hält mit gesteigerter Unnachgiebigkeit am eigenen Staatsmodell fest, um nicht den Verdacht aufkommen lassen, für ein mangelbehaftetes Modell interveniert zu haben.

Wäre es wirklich so einfach, dass scheiternde Staaten nur das Staatsmodell von Interventionsstaaten zu übernehmen brauchten, dann wäre das Problem natürlich längst gelöst oder zumindest weitestgehend entschärft. Was bliebe, wären allenfalls kurzfristige Entgleisungen des politischen Systems, deren Ursache im persönlichen Versagen politischen Führungspersonals zu suchen wäre. Da aber die Geschichte anderes lehrt, sollte schon bei der Analyse staatlichen Scheiterns ganz anders vorgegangen werden als in der Vergangenheit. Es sollte nicht mehr gefragt werden, was einen gescheiterten Staat von gegenwärtig erfolgreicherem unterscheidet. Die Frage sollte vielmehr sein, welcher denkbaren Art von Staat solches Scheitern am ehesten erspart bliebe. Dass dies ein Staat ist, wie Interventionsmächte ihn nach eigenem Vorbild würden installieren wollen, ist alles andere als selbstverständlich.

Woran ein Staat wirklich scheitert, ist letztlich umso einfacher zu beantworten, je vorurteilsloser diese Frage gestellt wird. Für das Scheitern von Staaten nämlich gibt es nur zwei mögliche grundlegende Ursachen. Eine dieser Ursachen ist, dass die Politiker ihren Staat nicht beherrschen. Die andere ist, dass die Bürger ihren Staat nicht wirklich wollen. Dass ein Staat scheitert, liegt also entweder an der Inkompetenz der Politiker, oder es liegt am Unwillen der Bürger.

Die Inkompetenz von Politikern wiederum kann von zweierlei Art sein. Politiker können rein fachlich inkompetent sein, aber auch moralisch. Sie können also, wenn sie einen Staat schlecht regieren, fachlich ungeeignet sein, oder sie können den moralischen Versuchungen der Macht erlegen sein.

Um diese beiden Dimensionen der Inkompetenz, die fachliche und die moralische, geht es auch bei den meisten Diagnosen staatlichen Scheiterns. Die gewohnte Schlussfolgerung hieraus ist, dass - wenn einmal die Staatsordnung nach dem Vorbild erfolgreicherer Staaten geformt ist - nur noch fachlich kompetentere und moralisch integrere Personen in politische Verantwortung gebracht werden müssen. Dass solches Personal früher oder später verfügbar ist, wird vorausgesetzt. Wo es vorübergehend an geeignetem Personal fehlte, entstanden in der Vergangenheit - zumindest de facto - häufig Protektorate besser entwickelter Staaten oder Staatenbündnisse, aber auch dies in der Erwartung, dass die Heranbildung kompetenten politischen Personals nur eine Frage der Zeit ist. Der Erfolg von Interventionen hängt daher wesentlich davon, ob diese Erwartung tatsächlich erfüllbar ist. Dieser Frage aber gehen Analysen zum Staatsversagen bisher systematisch aus dem Weg.

Inkompetenz ist fast immer die Kehrseite von Überforderung. Für die meisten Menschen gäbe es Aufgaben, denen sie gewachsen sind, aber manche Menschen übernehmen Aufgaben, die sie überfordern. Dies gilt auch für die Politik. Wo Politik dauerhaft inkompetent ist, sind Politiker dauerhaft überfordert, und überfordert sind sie von Aufgaben, die zu hohe Anforderungen an sie stellen. Wenn ein Staat an Inkompetenz scheitert, können daher die Regierenden zu schlecht, es können aber auch die Anforderungen an die Regierenden zu hoch sein. Es könnte sein, dass das Personal, das aus einem gescheiterten Staat einen halbwegs erfolgreichen machen würde, weder gegenwärtig noch künftig verfügbar ist. Die Diagnose ist dann schlicht: Politik stellt an Politiker unerfüllbare Anforderungen. Dies gilt auch und gerade für demokratische Systeme, denn die Anforderungen an Politiker werden durch Demokratisierung keineswegs geringer. Insofern ist auch und gerade in Demokratien davon auszugehen, dass Politiker systematisch überfordert sind.

Politische Überforderung lässt Staaten scheitern, aber eine kaum weniger bedeutende Ursache von Staatsversagen ist der Unwille von Bürgern, ihrem Staat anzugehören. In solchem Fall wünschen diese Bürger sich natürlich nicht, in einem gescheiterten Staat zu leben, aber sie wünschen sie auch nicht den Staat, wie er ist. Sie widersetzen sich dem Zwang, unfreiwillig zu einem Kreis von Staatsbürgern zu gehören, ohne dass sie die Freiheit hätten, über das Wer-mit-wem in Sachen Staatsbürgerschaft frei zu entscheiden.

Wo die Zugehörigkeit zu einem Staat nicht auf Freiwilligkeit beruht, da fehlt es dem Staat zwangsläufig an Respekt von Seiten seiner Bürger. In solchem Fall aber fehlt es dem Staat auch an Autorität, um eine öffentliche Ordnung zu gewährleisten, in der Wohlstand und Gerechtigkeit im erhofften Maß gedeihen würden. Zumindest fehlt es an der Autorität, um dies allein mit rechtsstaatlichen Mitteln

zu erreichen. Eher gelingt dies unter solchen Umständen schein-demokratischen oder auch unverhohlenen autokratischen Systemen, wie es derzeit beispielsweise in China zu beobachten ist.

Scheitern kann ein Staat an mangelndem Zusammengehörigkeitswillen der Bürger, scheitern kann er an der Überforderung von Politikern, aber nicht selten liegt es natürlich an beidem zugleich. Die Überlagerung dieser Phänomene macht die Diagnosen zum Staatsversagen nicht leichter, aber letztlich lässt sich doch jeder solche Fall auf eine oder beide dieser Ursachen, den Unwillen der Bürger und die Überforderung der Politiker, zurückführen. Beides aber sind Fälle, in denen Lösungsansätze herkömmlicher Art wenig bewirken. Keine Übertragung fremder Staatsmodelle würde helfen, keine noch so gut gemeinte Demokratisierung und erst recht nicht ein Auswechseln des politischen Personals. Allenfalls temporär und allenfalls in Einzelfällen sind mit solchen Maßnahmen die Ursachen von Staatsversagen noch behebbar.

Was tun gegen die politische Inkompetenz?

Die beiden möglichen Ursachen von Staatsversagen verlangen natürlich nach sehr verschiedenen Lösungen. Lösungen aber gibt es für beide. Dass Staaten immer wieder und weiterhin scheitern, zeigt allerdings, wie schwer vor allem Politiker sich hiermit tun, und es zeigt auch, dass dauerhafte Lösungen bisher von den Bürgern weder eingefordert noch auch erwartet werden. Ein Grund hierfür ist, dass mögliche Problemlösungen noch zu utopisch erscheinen.

Die Ursache von Staatsversagen, die noch vergleichsweise leicht behebbar wäre, ist die Überforderung von Politikern. Die einfachste Lösung wäre natürlich nach wie vor, wenn überforderte Politiker durch kompetenteres Personal ersetzt werden könnten. Putsche, Wahlen, Revolutionen oder auch Interventionen fremder Staaten haben dies gelegentlich bewirkt, und sie haben damit geholfen, schlimme Auswüchse politischer Inkompetenz zeitweilig zu beheben. Es gab und gibt aber auch immer wieder Rückfälle, und immer wieder lehrt daher die Erfahrung, dass viel bessere Politiker als die vorherigen auf Dauer nicht zu haben, also auch nicht durch Hilfe von außen an die Macht zu bringen sind. Ebenso zeigt die Erfahrung, dass vermeintliche politische Hoffnungsträger immer wieder scheitern, weil die Anforderungen in der Politik gewachsen und Überforderung und Inkompetenz demzufolge unausweichlicher geworden sind denn je. Weil dies so ist und weil es sich beständig wiederholt, scheitern auch scheinbar fortschrittliche Staaten immer wieder neu. Sie scheitern insofern nicht an der Unfähigkeit Einzelner, sondern sie scheitern an den Grenzen des Menschenmöglichen.

Dies ist aber weder Grund, ein Scheitern des eigenen Staates fatalistisch hinzunehmen, noch auch, dem Scheitern fremder Staaten tatenlos zuzusehen. Grund ist es vielmehr, für das Problem der politischen Überforderung nicht nur vorübergehende, sondern grundsätzliche Lösungen zu suchen. Das Ziel sollte sein, Überforderungen in der Politik so weit systematisch abzubauen, dass auf

Dauer mit dem verfügbaren Personal kompetente Politik betrieben werden kann. Im Staat, wie er war und ist, kann dies nicht gelingen.

Die Anforderungen an das politische Personal sind nicht schicksalsgegeben, sondern sie sind tatsächlich gestaltbar. Dies kann sogar nach einem sehr einfachen Prinzip geschehen. Die Anforderungen an Politiker nämlich sind umso höher, je weiter deren Zuständigkeiten gefasst sind. Und umgekehrt gilt: Je eingeschränkter die Zuständigkeiten, desto geringer sind die Anforderungen. Das höchste Maß an Kompetenz wird Politikern naturgemäß dann abverlangt, wenn sie für die Politik als ganze zuständig sind. Nichts anderes aber ist im herkömmlichen Staat von der Staatsordnung vorgegeben. Bei herkömmlichen Staatsführungen und Parlamentariern herrscht daher ein Höchstmaß an Überforderung.

Diese in der Staatsordnung angelegten Überforderungen ließen sich abbauen, wenn nur die Zuständigkeit für die Politik als ganze, die so genannte politische Allzuständigkeit, abgeschafft würde. Zu diesem Zweck müsste alle politische Zuständigkeit auf eigenständige Politikbereiche mit jeweils begrenztem Aufgabenbereich übertragen werden. Je konsequenter dies geschähe, desto niedriger wären die Anforderungen an Politiker, desto geringer das Risiko politischer Überforderung und desto höher das durchschnittliche Kompetenzniveau in der Politik.

Die Allzuständigkeit der Politiker ist ein Wesensmerkmal des herkömmlichen Staates. Noch mögen daher die Anforderungen an Politiker ebenso wenig reduzierbar erscheinen, wie die Aufgaben des Staates es sind. Dass es aber politischer Instanzen bedarf, die für die Politik als ganze zuständig sind, ist keineswegs eine unumstößliche Gegebenheit. Es ist nur ein hartnäckiges Vorurteil. Staatsordnungen, in denen es solche Instanzen nicht mehr gäbe, in denen also auch die überfordernde politische Allzuständigkeit ausgemerzt wäre, sind in zahllosen Varianten möglich. Dies sind die Staatsordnungen des neokratischen Staatsmodells.

In einer neokratischen Staatsordnung wäre der Staat in eigenständige Teilbereiche aufgespalten, und jeder solche eigenständige Bereich wäre viel leichter beherrschbar als die Politik als ganze. In jedem dieser eigenständigen Teilbereiche wären daher die Anforderungen an Politiker viel geringer, als es in herkömmlicher Politik der Fall ist. In jedem dieser Bereiche wäre zudem die Tragweite möglichen Machtmissbrauchs geringer, die Kontrolle der Macht einfacher, die Versuchung zum Machtmissbrauch weniger stark und daher auch die Gefahr moralischer Inkompetenz weniger bedrohlich.

Von politischer Überforderung und Inkompetenz bleibt kein herkömmlicher Staat verschont, aber das Problem ist natürlich umso schlimmer, je weniger Kompetenz verfügbar ist. Am schlimmsten ist es dort, wo die personellen Ressourcen besonders schwach sind, und dies ist in eben jenen Staaten der Fall, in denen Politiker ihren Aufgaben am wenigsten gewachsen sind. Vorrangig in solchen Staaten sollten daher Staatsordnungen etabliert werden, in denen Politik mit vergleichsweise wenig Kompetenz gelingen könnte. Dort zuallererst sollten

herkömmliche allzuständige Staaten neokratischen Staatssparten weichen, die je für sich eigenständig regiert werden. Wenn gefestigtere Demokratien anderen Staaten helfen wollten, Staatsversagen wirklich nachhaltig abzuwenden, dann könnten sie daher nichts Besseres tun, als diesen den Weg zu einer neokratischen Staatsordnung zu weisen.

Was tun gegen die Illoyalität von Staatsbürgern?

Der andere Fall, dass nämlich ein Staat mehr noch am Unwillen seiner Bürger scheitert als an der Überforderung seiner Politiker, ist in mancher Hinsicht der schwierigeren. Wo es am Willen der Bürger zur staatlichen Zusammengehörigkeit fehlt, misslingt auf Dauer jeder Versuch, ein wirkliches Staatsvolk zu formen, und wo die Bürger kein Staatsvolk sein wollen, ist auf sehr lange Sicht jeder Staat zum Scheitern verurteilt. Ein auf freiwillige Regeltreue gegründeter, langfristig stabiler und die öffentliche Ordnung mit streng rechtsstaatlichen Mitteln sichernder Staat wenigstens bildet sich unter solchen Voraussetzungen nicht. Was einen Staat unter solchen Umständen für längere Zeit stabilisieren kann, ist allein die Angst der Bürger vor noch Schlimmerem, vor unlösbaren Grenzkonflikten etwa, vor inner- und zwischenstaatlichem Unfrieden und vor innerstaatlicher Repression. Solche Angst kann Fragen staatlicher Zusammengehörigkeit lange verdrängen und tabuisieren helfen, aber eine Lösung des Problems ist sie natürlich nicht.

Langfristig lösbar wäre das Problem allein dadurch, dass die Zugehörigkeit der Bürger zu ihrem Staatsvolk viel stärker auf Freiwilligkeit gegründet wird, als es in der bestehenden Staatenwelt der Fall ist. Auf lange Sicht sollten die Bürger daher viel freier als bisher darüber entscheiden können, wer mit wem eine staatliche Gemeinschaft bildet und gemeinsam einen Staat betreibt. Staaten müssten dann akzeptieren, dass die politische Landkarte spontanen friedlichen Veränderungsprozessen unterworfen wird, auch wenn dadurch die Grenzen und die Existenz bestehender Staaten in Frage gestellt werden. Staaten müssten sich auch dazu bekennen, dass viele noch bestehende Staatsgrenzen auf historischem Unrecht beruhen und dass dieses Unrecht nach plausiblen Regeln zu korrigieren ist.¹ Wenn Staaten dies täten, würden sie sich damit zur so genannten politischen Assoziationsfreiheit bekennen, einer Freiheit, die - ähnlich wie der Abbau politischer Überforderungen - nur in neokratischen Staatsstrukturen konsequent verwirklicht werden könnte.

Dringlich wäre eine solche Respektierung politischer Assoziationsfreiheit für die gesamte Staatenwelt, aber am dringlichsten ist sie natürlich dort, wo unfreiwillige Staatszugehörigkeit am offenkundigsten und die Widerstände hiergegen am stärksten sind. Auch dies ist in den Teilen der Welt der Fall, in denen die Probleme des Staatsversagens am akutesten sind. Auch insofern könnten die derzeit erfolgreicher Staaten den vom Scheitern bedrohten keine bessere Hilfe leisten, als ihnen zu neokratischen Staatsstrukturen zu verhelfen.

¹ S. hierzu auch *Die Korrektur historischen Unrechts* in www.reformforum-neopolis.de.

Die „Revolution des Denkens“

Noch herrscht allgemein die Vorstellung, dass es an der Staatsform der Demokratie wenig zu verbessern gebe, dass aber eventuelle Weiterentwicklungen allenfalls Sache etablierter Demokratien sein sollten. Dass ausgerechnet schwach entwickelte, vom Scheitern bedrohte Staaten am ehesten für neuartige Staatsordnungen in Frage kommen, ist demgegenüber ein fast revolutionärer Gedanke.

Auf die Fragen, wie ein Staat kompetenter werden und wie ein loyales Staatsvolk entstehen könnte, gibt das Konzept der herkömmlichen Demokratie weniger denn je überzeugende Antworten. Dieses Konzept ist - eine Erblast der Geschichte - mehr am Wohl des Staates als am Wohl aller seiner Bürger orientiert. Für das Wohl aller Bürger wäre erst dann bestmöglich gesorgt, wenn Staaten kompetenter regiert würden und Staatsvölker freiwillig zusammenfinden könnten. Hierfür vor allem sollten künftige Staatsordnungen die Voraussetzungen schaffen, auch wenn es bedeutet, dass Staatsgrenzen neu gezogen und bestehende Staaten aufgelöst und neue gegründet werden müssen.

Gerade die schwach entwickelten Teile der Welt würden von solchen neuen Staatsordnungen besonders profitieren. Sie könnten ihre politisch-moralische Rückständigkeit am besten überwinden, wenn sie die Entwicklungsstufe der etablierten Demokratie überspringen und von autoritärer Herrschaft, Scheindemokratie oder labiler Demokratie direkt zu neokratischen Staatsformen übergangen. Zu verlieren hätten sie dabei nichts.

04 – 2008

www.reformforum-neopolis.de