

Was bringt die Debatte über "Strukturelle Stabilität"?

SWP-Workshop am 08.05.2002

Dr. Stephan Klingebiel / DIE

Begriffliche Grundlagen

Angesichts politischer Krisen in Teilen Subsahara-Afrikas, aber natürlich auch in anderen Regionen der Welt,¹ besitzen politische Analysen und Konzepte einen hohen Stellenwert, die gewaltsame Konflikte in den Mittelpunkt stellen. Die damit verbundenen Situationen und Probleme sind vielfältig:²

- Konfliktstrategien, die Gewaltanwendung beinhalten,
- Zerfall staatlicher Strukturen,
- Etablierung von Gewaltmärkten,
- Verfügbarkeit von Waffen,
- Existenz sogenannter Risikostaat,
- die Gefahren des Terrorismus,
- kleptokratische und neopatrimoniale Strukturen,
- autoritäre Regime,
- unzureichende politische Partizipation (einschließlich nicht funktionierender zivilgesellschaftlicher Strukturen),
- unzureichende Unabhängigkeit der Justiz und Beschränkungen für Medien.
- Bei aller Unterschiedlichkeit der angesprochenen Dimensionen ist es aber deutlich, dass die genannten Faktoren durchaus miteinander verknüpft sind und zumindest teilweise in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen. Ein Begriff, der diese Dimensionen zusammenfasst, hat sich noch nicht etablieren können. "Good governance" bezieht zwar verschiedene der genannten Elemente ein, aber er deckt keineswegs die gesamte Breite des Themas ab. *Good governance* konzentriert sich vielmehr auf die folgenden vier Kategorien (vgl. Grätius 2001: 41 f):

¹ Für einen Überblick über verschiedene Formen von Krisen und Kriegen in Weltregionen siehe z.B. HIIK 2001.

² Siehe hierzu beispielsweise: Chabal/Daloz (1999), Elwert (2001), Erdmann (2002), Köhler (2002), Tetzlaff (2000) sowie die Schwerpunktheft zum Thema "Schurkenstaaten", *Internationale Politik*, 54. Jg., 1999, H. 6 bzw. "Terrorismus", *Internationale Politik*, 56. Jg. 2001, H. 12

- verantwortliches Handeln der Regierungen (Festlegung von Zuständigkeiten und Rechenschaftspflicht),
- staatliche Steuerungskapazitäten (Leistungsbilanz des öffentlichen Sektors),
- rechtliche Rahmenbedingungen (unabhängige, für alle zugängliche Justiz),
- Transparenz des Staatssektors (Informationszugang, Korruptionsbekämpfung etc.)

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre führten die Kommission der Europäischen Union³ und der Entwicklungshilfeausschuss (*Development Assistance Committee/DAC*) der OECD⁴ den Begriff der "strukturellen Stabilität" in die internationale entwicklungspolitische Debatte ein. Er entstand im Rahmen der Diskussion über die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Folgendes Verständnis verbirgt sich hinter dem Begriff:

Unter "strukturellen Stabilität"⁵ ist zu verstehen, dass sich die Ziele hinsichtlich des sozialen Friedens, der Achtung und Anwendung von Recht und Gesetzen sowie der Menschenrechte, der nachhaltigen sozialen und ökonomischen Entwicklung gegenseitig verstärken, und dass diese Zielsetzungen in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen. Vor diesem Hintergrund müssen dynamische und repräsentative politische Institutionen Veränderungen herbeiführen und gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen beilegen können, ohne dabei Gewalt anzuwenden.

"Strukturell" meint, dass eine gesellschaftspolitische Basis existiert, die nicht zufällig, sondern systemisch zu einer konstruktiven Konflikttransformation beiträgt. "Stabilität" meint, dass das gesellschaftspolitische System in der Lage ist, Interessengegensätze konstruktiv zu lösen, ohne sich selbst in der Existenz zu gefährden.

Im Mittelpunkt von "struktureller Stabilität" steht damit die dauerhafte Überwindung fragiler gesellschaftspolitischer und staatlicher Strukturen. Es sollen Möglichkeiten geschaffen werden, konstruktive Mechanismen zur gewaltfreien Austragung von Interessengegensätzen zu entwickeln.

Hinsichtlich des Staates sind folgende Voraussetzungen für "strukturelle Stabilität" relevant:

³ Die EU-Kommission hat folgende Definition aufgestellt: "*Structural stability is to be understood as a term denoting a dynamic situation, a situation of stability able to cope with the dynamics inherent in (emerging) democratic societies. Structural stability could thus be defined as a situation involving sustainable economic development, democracy and respect for human rights, viable political structures, and healthy social and environmental conditions, with the capacity to manage change without to resort to violent conflict.*" (Commission of the EU 1996).

⁴ Die Definition des DAC lautet folgendermaßen: "*Structural stability embraces the interdependent and mutually-reinforcing objectives of social peace, respect for the rule of law and human rights, social and economic development, supported by dynamic and representative political institutions capable of managing change and resolving disputes without resorting to violent conflict.*" (OECD/DAC 1997: 10)

⁵ Einige Erläuterungen zum Begriff lehnen sich teilweise an die entsprechenden Abschnitte in Engel et al. (2000).

- eine ausreichende *Legitimität* des Staates und seiner Organe (Regierung, Parlament etc.),
- ein konstruktiver *Gestaltungswille* und eine wirksame *Gestaltungsmacht* des Staates (d.h. hinreichende Normsetzungsfähigkeit und -durchsetzungsfähigkeit),
- ein gesichertes staatliches *Gewaltmonopol*, da die Diffusion von Gewalt ein Kernproblem für Konflikte und Krisen ist.

Da die Legitimität des Staates entscheidend von der Mitwirkung von Zivilgesellschaft, den Medien etc. abhängig ist, klammert "strukturelle Stabilität" diese Dimension keineswegs aus.

Parallelen in Politik und Wissenschaft

Interessanterweise spricht die Bundesregierung in ihrem 11. Bericht zur Entwicklungspolitik, der 2001 erschien, mit einer ähnlichen Terminologie das Thema an. Der Bericht geht von vier Zieldimensionen nachhaltiger Entwicklung aus. "Politische Stabilität" ist als eine Zieldimension enthalten und befindet sich somit sprachlich und vor allem inhaltlich in großer Nähe zum Begriff der "strukturellen Stabilität" dasteht.

Andreas Mehler (2002) hat zu Recht daran erinnert, dass das "zivilisatorische Hexagon" von Dieter Senghaas (1997) ebenfalls von der Grundidee sich gegenseitig verstärkender Elemente eines Friedenssystems ausgeht. Es beinhaltet folgende Elemente: 1. Gewaltmonopol, 2. Rechtsstaatlichkeit, 3. demokratische Partizipation, 4. Konfliktkultur, 5. soziale Gerechtigkeit und 6. Interdependenzen und Affektkontrolle. Auch hier sind eindeutige Parallelen zur "strukturellen Stabilität" zu erkennen. Das "zivilisatorische Hexagon" setzt allerdings sehr viel abstrakter an (vom Selbstverständnis her ein theoretisch definierbares Optimum) als dies für das Konzept der "strukturellen Stabilität" gilt.

Pro-Argumente und Schlußfolgerungen

In Deutschland griffen die Autoren des "Memorandums zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik" (Engel et al. 2000) den Begriff "strukturelle Stabilität" auf, der zum Teil kontroverse Diskussionen auslöste.⁶ Bemerkenswert ist, dass in der deutschen Debatte bis zu diesem Zeitpunkt eine Auseinandersetzung mit dem Terminus weitgehend ausgeblieben war. Zu den Kritikpunkten zählt, dass das Konzept zu staatszentriert sei, dass es die Zivilgesellschaft vernachlässige und dass es auf die Stabilisierung bestehender Machtverhältnisse ausgerichtet sei. Daneben wird gefordert, dass eine inhaltliche Präzisierung des Begriffs und eine praktische Operationalisierung notwendig sei.

Mit den folgenden Punkten und Schlußfolgerungen möchte ich betonen, warum die Debatte über strukturelle Stabilität und die Inhalte, auf die der Begriff abzielt, zutreffend und relevant sind:

⁶ Siehe beispielsweise Köhler (2002), Mair (2001) und Öhm/Wieland (2002), die die Kritikpunkte zusammenfassen.

- Strukturelle Stabilität ist ein sinnvoller paradigmatischer Versuch. Nicht zuletzt die Erfahrungen des 11. September 2001 machen die Notwendigkeit für konzeptionelle Innovationen deutlich, um die sehr unterschiedlichen Erscheinungsformen und Erklärungen von Gewalt berücksichtigen zu können.
- Das Konzept ist nicht so sehr als ein akademischer Erklärungsansatz, dem umfangreiche Theoriedebatten zugrunde liegen, sondern als praxisorientiertes Konzept für die Außen- und Entwicklungspolitik zu verstehen. In gewisser Weise ist es eklektisch, da es versucht, Ergebnisse der Friedens- und Konfliktforschung, der *good governance*- und Demokratiedebatten zu verbinden. In dieser integrativen Sicht besteht der große Vorzug des Ansatzes.
- Strukturelle Stabilität ist als ein politisches Oberziel zu verstehen und in dieser Funktion sinnvoll, da der Begriff ein verändertes entwicklungs- und außenpolitisches Paradigma (gewaltfreie Konfliktlösungsansätze) umreißt, das sich seit Mitte der 90er Jahre abzeichnet. Der Begriff ist "breit", da er versucht, die vielfältigen Bedingungen für eine dauerhafte stabile Friedensbasis einzubeziehen.
- Das Konzept hat keine prinzipielle geographische Begrenzung. Es gilt "universell". Allerdings gibt es in der Realität eine Konzentration auf Regionen und Länder, in denen die Voraussetzungen für strukturelle Stabilität kaum entwickelt sind.
- Strukturelle Stabilität kann außen- und entwicklungspolitisch operationalisiert werden. Die einzelnen Elemente sind dabei durchaus bekannt (etwa im Bereich Demokratie- und Menschenrechtsförderung), zum Teil aber noch kaum erprobt (etwa im Bereich von Sicherheitssektorreformen). Der Begriff wirbt in erster Linie für eine integrative Sicht.
- Strukturelle Stabilität setzt auf gesellschaftliche Dynamik, nicht auf das Zementieren von bestehenden Strukturen. Gesellschaften und Staaten sind nur dann fähig, mit Interessensgegensätzen und Konflikten konstruktiv umzugehen, wenn sie auf Flexibilität und Dynamik ausgerichtet sind. Gerade die Verfestigung überkommener Verhältnisse (etwa neopatrimoniale Strukturen, ausbleibende Landreformen) schaffen keine "strukturelle Stabilität", sondern führen zu Instabilität. Die "klassischen Diktaturen" (Mobutu, Duvalier etc.) haben dies hinlänglich belegt. Gesellschaftliche Strukturen müssen beispielsweise gezielt "Gerechtigkeit" und "Ausgleich" einbeziehen, da sie sonst keine dauerhafte Akzeptanz finden können. Die Überwindung repressiver Regime ist damit ein zentrales Anliegen von "struktureller Stabilität".
- Strukturelle Stabilität ist keineswegs einseitig etatistisch; es übersieht allerdings auch nicht die notwendigen elementaren Funktionen des Staates. Gesellschaftspolitische Strukturen, die einen konstruktiven Umgang mit Konflikten erlauben, müssen gerade auch die Zivilgesellschaft, die Medien und andere nichtstaatliche Akteure ausreichend einbeziehen. Dies macht auch entscheidend die Legitimität eines Staates und seiner einzelnen Organe aus. Es wäre allerdings gefährlich, die zentrale Stellung von legitimen staatlichen Strukturen – etwa bei der Frage der Sicherheit (z.B. Verfügbarkeit von Waffen) – herunterspielen zu wollen. In aller Regel gibt es nicht zuviel, sondern zu wenig konstruktiv gestaltenden und legitimierten Staat. Außerdem ist eine einflussreiche Rolle von Zivilgesellschaft zwar

wünschenswert, sie entspricht aber vielfach nicht den Gegebenheiten in einer Reihe von Ländern etwa in Subsahara-Afrika.

Literatur:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hg.) (2001), Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn

Chabal, Patric / Daloz, Jean-Pascal (1999): Africa Works. Disorder as a Political Instrument, Oxford/Bloomington/Indianapolis

Commission of the European Union (1996): The European Union and the Issues of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond, Brüssel

Elwert, Georg (2001): Für eine neue deutsche Afrika-Politik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 42. Jg., H. 10, S. 284-287

Engel, Ulf / Kappel, Robert / Klingebiel, Stephan / Mair, Stefan / Mehler, Andreas / Schmidt, Sigmar (2000): Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik, Berlin

Erdmann, Gero (2002): Demokratisierung und Demokraten in Afrika – Zwischenbilanz nach einem Dezennium, in: Institut für Afrika-Kunde (Hg.), Afrika Jahrbuch 2000, Opladen (i.E.)

Gratius, Susanne (2001): Ansätze ausgewählter bilateraler und multilateraler Geber bei der Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen zur Förderung von Demokratie und Good Governance in ihren Partnerländern, GTZ, Eschborn

Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung (HIK) (2002): Konfliktbarometer 2001, Heidelberg

Köhler, Volkmar (2002): Wohlklingende Globalziele statt Realismus – Zur Glaubwürdigkeit der gegenwärtigen Afrikapolitik, in: KAS/Auslandsinformation, 18. Jg., H. 2, S. 4-15

Mair, Stefan (2001): Die deutsche Afrikapolitik muss politischer werden!, Weitere Argumente zum Afrika-Memorandum, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 42. Jg., H. 3, S. 72-75

Mehler, Andreas (2002): Structural Stability: Meaning, Scope and Use, in: Afrika Spectrum (Entwurf)

OECD/DAC (1997): DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation, Paris 1997:

Öhm, Manfred / Weiland, Heribert (2002): Afrika – ein chancenloser Kontinent? Ein Memorandum erregt Aufsehen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Entwurf)

Senghaas, Dieter (1997): Frieden – Ein mehrfaches Komplexprogramm, in: ders. (Hg.), Frieden machen, Frankfurt a.M., S. 560-575

Tetzlaff, Rainer (2000): "Failing states" in Afrika, Kunstprodukte aus der Kolonialzeit und europäische Verantwortung, in: Internationale Politik, 55. Jg., H. 7, S. 8-16