

## Legitimationsstrategien autoritärer Rentierstaaten in Zeiten der Krise

### 1. Einleitung

Unter den Autokratien der Welt nehmen die Rohstoff-Rentierstaaten in Hinblick auf die Legitimation ihrer Herrschaftsordnungen eine Sonderstellung ein. Gemäß Hazem Beblawi sind (Rohstoff-)Rentierstaaten<sup>1</sup> eine besondere Form der Rentenökonomie, in denen die Staatseinnahmen durch Erlöse aus Rohstoffverkäufen dominiert werden.<sup>2</sup> An der Generierung der Renten ist nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung direkt beteiligt, der Großteil profitiert lediglich vom Wohlstand, der durch den Hauptempfänger der externen Renten, die Regierung, distribuiert wird. Die Herrschaft in autokratischen Rentierstaaten stützt sich deshalb in erheblichem Maße auf die Output-Seite der Legitimität – oder verkürzt gesagt: auf den Reichtum an Rohstoffen, der in Wohlfahrtsprogramme investiert werden kann.

Aber was geschieht, wenn diese Rohstoffquellen mittelfristig zu versiegen drohen oder es zu einem dauerhaften Einbruch der Weltmarktpreise kommt? Angesichts ihrer Abhängigkeit von den externen Renten als Quelle ihrer Output-Legitimität sollten autokratische Regierungen unter Druck geraten und neue Wege zur Stabilisierung ihrer Herrschaft suchen. Das Sinken des Ölpreises seit dem Jahr 2014 stellt dabei nur ein Beispiel dafür dar, wie Öl-exportierende Autokratien selbst durch einen kurzfristigen Preisverlust stark in ihrer Output-Legitimität gefährdet erscheinen.

In unserem Beitrag argumentieren wir, dass Regime-Eliten in autokratischen Rentierstaaten auch auf Input-Legitimitätsstrategien ausweichen. Dabei definieren wir Autokratien mit Wolfgang Merkel als politische Systeme, in denen Herrschaftsautoren und Herrschaftsadressaten auseinanderfallen<sup>3</sup>, und gehen von der grundsätzlichen Annahme aus, dass Anlässe wie die kurzfristigen Ölpreis-Schwankungen in jüngerer Zeit und in den 1990er Jahren sowie die mittelfristig in vielen Rentierstaaten absehbaren Rückgänge an effizient förderbaren Rohstoffressourcen die autoritären Regime im

1 Auch wenn es einen Unterschied zwischen Rohstoffrentierstaaten – die ihr Einkommen vornehmlich über Rohstoffverkäufe erlösen – und anderen Rentierstaaten – welche die Renten bspw. über Finanz- und sonstige Transaktionssteuern generieren – gibt, verwenden wir in der Folge ausschließlich die Bezeichnung Rentierstaat, da unsere Annahmen auch für die anderen Rentierstaatstypen gelten sollten.

2 Vgl. Hazem Beblawi, »The Rentier State in the Arab World« in: ders. (Hg.), *The Rentier State. Nation, State and Integration in the Arab World*, London 1987, S. 49–62.

3 Vgl. Wolfgang Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Wiesbaden 2010, S. 43ff.

Hinblick auf ihre Legitimationsstrategien zum Umdenken bewegen. Angesichts solcher Output-Legitimität gefährdender Entwicklungen sollten autoritäre und von Rohstoffen abhängige Regime auf andere Strategien der Herrschaftssicherung setzen, unter denen uns die in der Literatur zu autoritären Systemen bislang vernachlässigten, vergleichsweise kosteneffizienten Strategien der Input-Legitimation am interessantesten erscheinen. Neben der (symbolischen) Öffnung eines politischen Systems erwarten wir dabei vor allem eine Konzentration auf die Schaffung eines Narrativs einer externen Bedrohung. Über ein solches Bedrohungsszenario können sich autokratisch Herrschende als Verteidiger des eigenen Landes bzw. der eigenen Nation gegen zerstörerische Kräfte von außen darstellen und damit legitimieren. Empirisch illustrieren wir unser Argument anhand dreier autokratischer Rentierstaaten: der Republik Kongo, Russland und Venezuela.

## 2. Rentierstaaten in Zeiten sinkender Renteneinnahmen

Das Konzept des Rentierstaats wurde maßgeblich durch Hazem Beblawi definiert. In seinem Aufsatz »The Rentier State in the Arab World« (1987) definiert Beblawi einen Rentierstaat als Staat, in dem eine Rentenökonomie vorherrscht, jedoch nicht in Reinform vorhanden sein muss. An der Generierung der Renten ist nur ein geringer Teil der Bevölkerung beteiligt, während der Großteil lediglich Profiteur des Wohlstands ist. Dieser Wohlstand wird durch den Hauptempfänger der externen Renten, die Regierung, distribuiert.<sup>4</sup>

Somit ergibt sich in Rentierstaaten eine besondere Konstellation zwischen Regierenden und Regierten. Während einerseits die Abhängigkeit der Bevölkerung vom Staat als Rentenverteiler anwächst, sinkt andererseits die Abhängigkeit der Regierenden vom eigenen Volk, da die Herrschenden nicht auf Steuerzahlungen angewiesen sind. Der Leitspruch der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung, *no taxation without representation*, wird also zu »no representation without taxation«<sup>5</sup> gekehrt und steht durch eine reduzierte Rechenschaftspflicht für eine einseitige Entkoppelung der Regierung vom eigenen Volk. In der deutschen Politikwissenschaft hat sich vor allem die entwicklungspolitische Forschung dieses Phänomens angenommen und auf die Herausforderungen hingewiesen, die sich für externe Förderer ergeben, wenn ihr Zielland ein Rentierstaat ist.<sup>6</sup>

Losman beschreibt dieses Verhältnis zwischen Staat und Bürgern in Rentierstaaten als das Eingehen eines »sozialen Vertrags«, der so lange besteht, wie der Top-down-

4 Vgl. Beblawi, *The Rentier State in the Arab World*, aaO. (FN 2).

5 Michael Herb, »No Representation without Taxation? Rents, Development, and Democracy« in: *Comparative Politics* 37, Nr. 3 (2005), S. 297.

6 Vgl. für einen Überblick der deutschen Debatte den Sammelband Andreas Boeckh, / Peter Pawelka (Hg.), *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*, Opladen 1997.

Zahlungsfluss nicht abbricht bzw. vom Volk als groß genug erachtet wird, um das politische Regime als legitim anzusehen.<sup>7</sup>

In Zeiten sprudelnder Ölquellen und (ausreichend) hoher Weltmarktpreise für Rohstoffe ist es autokratischen Regimen in Rentierstaaten damit möglich, ihre politische Macht zu sichern bzw. auszubauen, da sie in der Rolle des Rentendistribuenten großzügig agieren können und somit in der Lage sind, die Gunst der Bürger und Eliten zu »kaufen«. Solange die Bürgerinnen und Bürger von diesem System profitieren, indem ihre materielle Existenz und Zufriedenheit gewährleistet wird, stellen sie – so die Theorie – im Gegenzug hinsichtlich Partizipation, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit geringere Ansprüche an das politische System als steuerzahlende Bürger außerhalb von Rentierstaaten.<sup>8</sup> Die Renten stellen für das Volk also eine Form bürger- und freiheitsrechtlicher Opportunitätskosten dar, die demokratische Defizite legitimieren. Damit einhergehend ist in der jüngeren Literatur sogar die These diskutiert worden, dass die Transformation von ehemals demokratischen hin zu autoritären Systemen in Rentierstaaten wahrscheinlicher ist, da die jeweilige Regierung Politiken, die auf eine Reduzierung bürgerlicher Rechte und Freiheiten abzielen, durch erhöhte wohlfahrtsstaatliche Leistungen gegenüber der Bevölkerung rechtfertigt.<sup>9</sup>

Die Herrschaftslegitimation mittels ökonomischer Policy-Performanz wird jedoch dann zum Problem, wenn die Rohstoffquellen mittelfristig zu versiegen drohen oder die Rohstoff-Weltmarktpreise dauerhaft einbrechen. Die Autokraten können in der Folge den stillschweigend vereinbarten Gesellschaftsvertrag mit dem Volk nicht mehr bzw. nur noch in begrenztem Maße erfüllen. Somit sinkt die Legitimität des Regimes, da die Bürger für die freiheitlichen Einschränkungen nicht mehr ausreichend entschädigt werden. Eine zu starke Konzentration auf diese Output-Seite der Legitimität ist daher durchaus mit Risiken hinsichtlich der Regimestabilität verbunden, denn externe, nicht beeinflussbare Preisschocks oder das zur Neige gehen der (günstig zu erschließenden) Rohstoffquellen bedrohen die Legitimationsbasis des autokratischen Regimes durch die Reduktion des Staatshaushalts, der der Kompensation politischer und rational-legaler Performanzdefizite dient.<sup>10</sup>

7 Vgl. Donald L. Losman, »The Rentier State and National Oil Companies: An Economic and Political Perspective« in: *The Middle East Journal* 64, Nr. 3 (2010), S. 429, 435.

8 Vgl. Beblawi, *The Rentier State in the Arab World*, aaO. (FN 2); Claudia Schmid, »Rente und Rentier-Staat: Ein Beitrag zur Theoriengeschichte« in: Boeckh / Pawelka, *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*, aaO. (FN 6), S. 28-50; Herb, *No Representation without Taxation? Rents, Development, and Democracy*, aaO. (FN 5).

9 Vgl. Michael L. Ross, »Oil and Democracy Revisited« URL: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/Oil%20and%20Democracy%20Revisited.pdf> 2009.

10 Dazu sei angemerkt, dass den Regimen Verzögerungs- und Abfederungsstrategien zur Verfügung stehen, indem sie ausbleibende Renteneinnahmen bspw. mittels gebildeter Rücklagen oder der Verschuldung bei (ideologischen) Partnern überbrücken. Auf solchem Weg können die Gratifikationssysteme für Eliten und Volk zunächst aufrechterhalten werden, sodass die Reduktion der Renteneinnahmen erst mittelfristig Auswirkungen auf die Distributionsleistung des Regimes hat. Dennoch führen die Ölpreisschocks in autokratischen Rohstoff-Rentierstaaten i.d.R. unmittelbar zu materiellen Einbußen für die Gesamtbevölkerung, da diese –

### 3. Theoretisches Argument

Zusammenfassend erwartet die Literatur zu autokratischen Rentierstaaten daher, dass diese Staaten vermehrt unter (Legitimations-)Druck geraten, wenn der renten-generierende Rohstoff zur Neige geht oder der Verkauf davon weniger gewinnbringend wird. Zusätzlich, und wie alle anderen autoritären Regimeformen, können aber auch Rohstoffstaaten aufgrund personaler oder situativer Veränderungen wie etwa dem Tod eines langjährigen Anführers in eine Krise geraten, welche die Stabilität zu beeinträchtigen droht. Wägen daher autoritäre Regime in Rentierstaaten mittelfristig effiziente Strategien zur Sicherung ihrer Herrschaft ab, so sollten sie aus unserer Sicht auch stets daran interessiert sein, neben der Sicherung der Output-Legitimität sowie Kooptationen relevanter Bevölkerungsteile und Repressionen auch eine Strategie zur Erhöhung ihrer Input-Legitimität zu verfolgen. In der Folge klären wir zunächst, warum wir für autoritäre Regime eine Input-Legitimitätsstrategie zur mittel- und kurzfristigen Sicherung der Herrschaft erwarten (Salienz). Anschließend begründen wir, warum wir eine Schwerpunktsetzung in den Strategien autokratischer Akteure auf das Generieren von Narrativen der externen Bedrohung bzw. auf das blame shifting – d. h., das Verlagern der Verantwortlichkeit für Krisen auf externe Akteure – annehmen (Inhalt).

Zunächst zur Salienz von Strategien zur Erhöhung der Input-Legitimität eines Regimes: Aus Sicht des Modells von Gerschewski ist die Legitimität eines autoritären Regimes neben der Ausübung von Repression und der Anwendung von Kooptation eine der drei möglichen Säulen zur Aufrechterhaltung von Herrschaft.<sup>11</sup> Während gerade für Rentierstaaten die Säule der Legitimität maßgeblich durch die einfache Output-Legitimation abgedeckt wird, spielen auch für diese Regime natürlich Repression und Kooptation eine – im Vergleich zu anderen autoritären Regimeformen zunächst weniger wichtige – Rolle. Wird nun mit dem Rückgang an Renteneinnahmen die Grundlage für die Generierung von Output-Legitimität fragiler, dann lässt sich entweder der Grad an Repression und Kooptation erhöhen, um die Regimestabilität zu sichern. Da dies aber einerseits ungemein unpopulär in der Bevölkerung ist und andererseits auch mit großen materiellen Kosten für die Regimeführung einhergeht, sollte das Regime zumindest mittelfristig auch auf Strategien der Erhöhung der Input-Legitimität setzen. Solche Strategien haben den Vorteil, dass sie weitaus weniger Kosten – materieller und ideeller Art – generieren als die Anwendung von Repressions- oder Kooptationsstrategien. Sie lassen sich zudem teilweise auch langfristig einsetzen, wie wir im Hinblick auf den zweiten Punkt unseres Arguments, den Inhalt der Input-Legitimationsstrategien, argumentieren werden.

In Hinblick auf mögliche Inhalte von Input-Legitimationsstrategien gibt es ganz unterschiedliche Ansätze. Gerschewski argumentiert, dass es eine Vielzahl möglicher Quellen für die diffuse Input-Legitimation gebe:

der Logik der Dutch Disease folgend – zu (teils drastischen) Währungsabwertungen und damit einhergehenden hohen Inflationsraten führen.

- 11 Vgl. Johannes Gerschewski, »The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes« in: *Democratization* 20, Nr. 1 (2013), S. 13-38.

»Diffuse support of this nature can stem from both the political ideologies that have been the main focus in classic totalitarian research, and also from religious, nationalistic, or traditional claims, from the charisma of autocratic leaders as well as from external threats that lead to domestic rally-around-the-flag effects.«<sup>12</sup>

Während Gerschewski damit Ideologien und damit verbundene Identitätskonstruktionen als Teil einer Input-Legitimität fasst, verweisen andere Autorinnen und Autoren darauf, dass neben Input- und Output-Legitimität auch die Schaffung einer Wir-Identität als dritter Punkt von Legitimationsbemühungen verstanden werden kann.<sup>13</sup> Um unser Argument möglichst schlank zu halten, schließen wir uns in diesem Punkt Gerschewski an und definieren Input-Legitimität in einem möglichst weiten Sinne. Unter Input-Legitimation verstehen wir einen Prozess, innerhalb dessen ein Regime die Akzeptanz seiner Herrschaft über den (diffusen) Rückbezug auf gesellschaftlich als wichtig wahrgenommene Normen und Ideen zu sichern sucht.

Damit kommen wir zu zwei zentralen Punkten, die für den Versuch einer Erhöhung der eigenen Input-Legitimität durch autoritäre Regime in der Vergangenheit berücksichtigt worden sind: einerseits die institutionelle (Schein-)Öffnung des politischen Systems durch (symbolische) Reformen und andererseits die Generierung eines Narrativs, welches die eigene Bevölkerung in der Konfrontation gegenüber einem externen und die Bevölkerung bedrohenden »Feindes« eint und das Abschieben von Verantwortung in Krisenzeiten – gerade über Verschwörungstheorien – auf diesen Feind deutlich erleichtert.

Gerade der letzte Punkt der (eliten-vermittelten) externen Bedrohung stellt für uns – sowohl in autokratischen als auch in demokratischen Systemen – den wichtigsten Punkt dar. Das Erstellen eines solchen Narrativs ist implizit und mittelfristig durch das Regime möglich und kann in Krisenzeiten spontan aktiviert werden, ohne dass zusätzlich Kosten entstehen. Generell sind die Kosten der Erstellung und der Nutzung eines solchen Narrativs im Vergleich etwa zu (gebrochenen) Versprechungen institutioneller Öffnung überschaubar. Weiter kann das Narrativ nicht nur im Zusammenhang mit anderen Begründungsmustern wie dem Rückbezug auf religiöse, ideologische oder traditionelle Begründungen sowie dem Charisma des Anführers verwendet werden, sondern funktioniert eben auch ohne diese Faktoren. Das Schüren eines bedrohlichen Akteurs außerhalb oder auch innerhalb des Staatsgebiets, der den gemeinsamen Feind aller Bewohner eines Staates ausmacht und daher zur verstärkten Unterstützung der die-

12 Gerschewski, *The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes*, aaO. (FN 11), S. 20. Dabei geht die Literatur im Falle des Charismas der autokratischen Herrscher noch weiter und bezieht auch die retrospektive Bewertung des Herrschenden durch die Bevölkerung als Quelle der Input-Legitimation mit ein, vgl. Roger Eatwell, »The Concept and Theory of Charismatic Leadership« in: *Totalitarian Movements & Political Religions* 7, Nr. 2 (2006), S. 141-156; Bert Hoffmann, »Charismatic Authority and Leadership Change: Lessons from Cuba's Post-Fidel Succession« in: *International Political Science Review* 30, Nr. 3 (2009), S. 229-248.

13 Vgl. Marianne Kneuer, »Auf der Suche nach Legitimität. Außenpolitik als Legitimationsstrategie autokratischer Regime« in: Steffen Kailitz, / Patrick Köllner, (Hg.), *Autokratien im Vergleich*, Baden-Baden 2013, S. 205-236.

ser Bedrohung gegenüberstehenden Regierung führt, ist seit Hobbes ein Topos der Politischen Theorie. Unter dem Label des von Gerschewski angedeuteten rally-around-the-flag Effekts lässt sich dieses Phänomen aber auch empirisch in modernen politischen Systemen zeigen: Gerade im US-amerikanischen Kontext ist in Krisenzeiten ein höherer Grad an öffentlicher Unterstützung für den Präsidenten und dessen (militärische) Interventionspolitiken nachweisbar.<sup>14</sup> Weiter korrespondiert dieses Argument mit extensiver Forschung in der politischen Psychologie<sup>15</sup> sowie in spieltheoretischen Auseinandersetzungen<sup>16</sup>, die unisono den Effekt von (durch Eliten stimulierte) Bedrohungswahrnehmung auf die erhöhte Bereitschaft zur Akzeptanz von autoritären Politiken zeigt. Indem Eliten also durch Bedrohungsszenarien höhere Grade an Autoritarismus auf der individuellen Ebene unter ihren Bürgern evozieren können, generieren sie im Aggregat wiederum eine höhere Zustimmung für das eigene autokratische Regime und dessen Politiken. Wir argumentieren daher, dass Herrschende in Rentierstaaten angesichts (abzusehender) Einbrüche der Rohstoff-Renteneinnahmen verstärkt auf die Inszenierung externer Bedrohungen des eigenen Landes setzen sollten.

Hinsichtlich des ersten Punktes zur Erhöhung der Input-Legitimität – der institutionellen Öffnung eines Regimes – argumentieren wir, dass dies zumindest über die Zeit hinweg betrachtet von zunehmend geringerer Rolle für autoritäre Regime ist. Zwar können wir für vergangene Krisen autoritärer Staaten eine solche Reaktion der (vorgeblichen) institutionellen Öffnung beobachten.<sup>17</sup> Die für alle beobachtbaren Folgen entweder der Umsetzung solcher Reformen mit damit verbundenem Machtverlust der Regime-Eliten oder des Brechens dieser Versprechungen, die in der Bevölkerung eher zu einer geringeren Legitimität der Regime-Eliten führte, sollten andere Regimeführungen aber von solchen Öffnungen abhalten.

#### 4. Empirische Illustration des Arguments

Unser Argument illustrieren wir in diesem Kapitel mit drei empirischen Beobachtungen. Die Länderfälle, die wir hierfür heranziehen, setzen sich aus zwei bekannten Fällen sowie einem eher unbekannten Fall zusammen: Russland, Venezuela und der Republik Kongo. In allen drei Staaten gewinnen die autoritären Regime ihre Output-Legitimität vornehmlich aus dem Ertrag von Erdölförderung. Gleichzeitig variieren die Staaten in ihrem regionalen Kontext (Europa/Asien: Russland, Lateinamerika: Venezuela, Subsahara-Afrika: Republik Kongo) und in ihrer Größe (Russland: 143 Mio.

14 Vgl. Brigitte Nacos, / Yaeli Bloch-Elkon, / Robert Y. Shapiro, »Post-9/11 Terrorism Threats, News Coverage, and Public Perceptions in the United States« in: *International Journal of Conflict and Violence* 1, Nr. 2 (2007), S. 105-126.

15 Vgl. grundlegend Stanley Feldman, / Karen Stenner, »Perceived Threat and Authoritarianism« in: *Political Psychology* 18, Nr. 4 (1997), S. 741-770.

16 Vgl. Arthur Lupia, / Jesse O. Menning, »When Can Politicians Scare Citizens Into Supporting Bad Policies?« in: *American Journal of Political Science* 53, Nr. 1 (2009), S. 90-106.

17 Vgl. Boris Makarenko, »Russland: Herausforderung 2014« in: *Russland-Analysen*, Nr. 288 (2014), S. 2-6.

Einwohner, Venezuela: 30 Mio. Einwohner, Republik Kongo: 5 Mio. Einwohner), so dass wir eine gewisse Unabhängigkeit der von uns argumentierten Strategien der Input-Legitimation von diesen Faktoren sicherstellen können.

Unsere Illustration des Arguments ist keine deduktive Analyse dessen, welche Strategie zur Herrschaftssicherung – Legitimation, Kooptation und/oder Repression – in Zeiten fragiler Rentenerlöse mit welcher Relevanz angewandt werden. Vielmehr versuchen wir anhand der kurzen, illustrativen Fallstudien zu verdeutlichen, dass und wie Bedrohungsnarrative zur Steigerung der Input-Legitimation durch die herrschenden Eliten vermittelt werden. Natürlich steht dabei aber außer Frage, dass Output-Legitimation, Repression und Kooptation für alle untersuchten Regime weiterhin wichtige Faktoren zur Stabilisierung der eigenen Macht darstellen.

#### 4.1 Russland

Russland hat 143 Millionen Einwohner und ist das flächenmäßig größte Land der Welt. Seit dem Jahr 2000 ist Wladimir Putin Staatspräsident, mit einer Unterbrechung von 2008–2012, der Tandemphase, in der er mit Dimitri Medwedew die Posten tauschte und für vier Jahre das Amt des Ministerpräsidenten bekleidete. Dieses hatte er bereits im Jahr 1999 unter seinem Vorgänger Boris Jelzin inne, als er sich innerhalb des Volkes mit Wiederaufnahme des Tschetschenienkrieges als »Mann der Tat« politisch profilierte.<sup>18</sup> Von Jelzin übernahm Putin jedoch nicht nur das Präsidentenamt, er erbt zusätzlich die politischen Strukturen aus der Transformationsphase des Landes in den 1990er Jahren. Die defekte Demokratie mit klientelistischen Strukturen baute Putin durch (1.) Polity-Änderungen, (2.) eine Zentralisierung der Macht durch die de facto Aufhebung der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung, (3.) eine Gleichschaltung der Medien, (4.) eine politische Entmachtung der Oligarchen, (5.) einer (Rück-)Verstaatlichung großer Teile des Ölsektors und (6.) die Installation der Petersburger Kader, alten Studien- und KGB-Kollegen Putins aus St. Petersburg, an neuralgischen Punkten zu einer rentierstaatlichen Autokratie mit starkem Klientelismus um.<sup>19</sup>

18 Vgl. Margareta Mommsen, *Wer herrscht in Rußland? Der Kreml und die Schatten der Macht*, München 2003.

19 Vgl. Rolf Frankenberger, »Institutioneller Wandel in Russland – Die Konsolidierung der Autokratie« in: Holger Albrecht, / Rolf Frankenberger, / Siegfried Frech, (Hg.), *Autoritäre Regime. Herrschaftsmechanismen, Legitimationsstrategien und Wandel*, Schwalbach/Ts. 2011, S. 74–96; Lev Gudkov, / Victor Zaslavsky, *Russland. Kein Weg aus dem postkommunistischen Übergang?*, Berlin 2011; Leon Aron, *The Political Economy of Russian Oil and Gas*, URL: [http://www.aei.org/wp-content/uploads/2013/05/-the-political-economy-of-russian-oil-and-gas\\_083506286519.pdf](http://www.aei.org/wp-content/uploads/2013/05/-the-political-economy-of-russian-oil-and-gas_083506286519.pdf) Gesehen 12.1.2015; Margareta Mommsen, »Prekäre Grundlagen der Stabilität und Legitimität des »Systems Putin« in Russland« in: Stefan Köppl (Hg.), *Was hält die Gesellschaft zusammen? Ein internationaler Vergleich*, Wiesbaden 2013, S. 73–94; Freedom House, *Freedom in the World 2015. Russia*, URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/russia#.VZo0fEa3u4E> 2015.

Russland ist mit riesigen Erdöl- und Erdgasvorkommen ausgestattet. 2014 war es hinter den USA und Saudi-Arabien der drittgrößte Ölförderer der Welt.<sup>20</sup> Die Ölförderung machten 2013 14 % des BIPs und zusammen mit dem Gasrenten mindestens 50% der Staatseinnahmen aus, wobei der weitaus größere Anteil dem Öl zukommt.<sup>21</sup> Unter russischem Boden verbergen sich noch große Reserven, allerdings geht Russland, im Gegensatz zu Putins ersten beiden Präsidentschaftsperioden, das rentabel zu fördernde Öl aus. Statt in den brownfields muss zukünftig in den greenfields gebohrt werden, und die sind »colder, deeper, more remote, geologically more complex and technologically far more demanding than anything Russian companies have tackled to date.«<sup>22</sup> Aufgrund hoher Besteuerungen und rechtlicher Unsicherheiten scheuen inländische wie ausländische Unternehmen zunehmend die Investition. Dieser Umstand sorgt in Kombination mit der ausufernden Kooptation, die zu wirtschaftlichen Ineffizienzen der staatlichen Ölunternehmen führt, dafür, dass der Break-Even-Ölpreis für Russland in den letzten Jahren förmlich explodiert ist. Der Staat benötigt einen Weltmarktpreis von 104 US-\$, damit der Haushalt nicht ins Defizit gerät. Mit jedem Dollar, den der Ölpreis fällt, reduziert sich das staatliche Budget um zwei Milliarden Dollar.<sup>23</sup> Im Jahr 2008 lag die Schwelle für einen ausgeglichenen Haushalt noch bei 50 bis 55 US-\$.<sup>24</sup>

In den Jahren 2000–2008 nahmen die Ölförderung die erhoffte zentrale Legitimationsfunktion für das Regime ein. Durch den Ölpreissturz 2008, den system-inhärenten, starken Anstieg des Break-Even-Preises und die drastische Reduktion des Ölpreises im Jahr 2014 wurde die wiedererstarkende russische Wirtschaft jedoch an ihrer Achillessehne getroffen und postwendend wieder in die Knie gezwungen. Dass Putins Zustimmungswert infolge der Wirtschaftskrise 2008 sehr stabil war und 2016 mit 89 % ein Allzeithoch erreichte, erscheint in einer Rohstoff-Autokratie zunächst paradox. Die in der Folge durchgeführte genauere Analyse zeigt jedoch die Wirkmacht einer verstärkten Orientierung an Input-Legitimationsstrategien.

Während die ökonomischen Erfolge der ersten acht Jahre internalisiert wurden, gelang es Putin und Medwedew von 2008–2011 die Legitimation trotz Wirtschaftskrise mithilfe einer Externalisierungsstrategie zunächst sehr stabil zu halten. Insbesondere in den ersten Monaten konnten beide die Verantwortlichkeit der Krise den USA zuschreiben und Russland als Opfer der Wirtschaftskrise darstellen. Dieses Bild wurde

20 Vgl. US Energy Information Administration, *International Energy Statistics*, URL: <http://www.eia.gov/beta/international/rankings/#?product=53-1&cy=2014> Gesehen 30.9.2015.

21 Vgl. Mommsen, Wer herrscht in Rußland? Der Kreml und die Schatten der Macht, aaO. (FN 18), S. 73-94; World Bank, *World Development Indicators*, URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators> 2015.

22 Thane Gustafson, *Russian Oil Industry at a Crossroad as Infrastructure Ages*, URL: <http://www.nytimes.com/2012/12/05/business/global/russian-oil-industry-at-a-crossroads-as-infrastructure-ages.html> 2015.

23 Vgl. Keith Johnson, *Note to World: Alleged Oil Shock Isn't All That Shocking*, URL: <http://foreignpolicy.com/2014/10/16/note-to-world-alleged-oil-shock-isnt-all-that-shocking/> 2014.

24 Vgl. Aron, The Political Economy of Russian Oil and Gas, aaO. (FN 19).



von den staatlichen Medien sehr offensiv transportiert, um einen Schuldigen an der Misere zu präsentieren und das eigene Regime zu entlasten. Neben dieser mit Nationalismus gepaarten Externalisierungsstrategie setzte das Regime auf Beruhigung der Bevölkerung, indem Premierminister Putin als starke Hand bzw. als nah am Volk agierender Krisenmanager inszeniert wurde, der die von Amerika verschuldete Krise bewältigte. So wurde auch innerhalb des eigenen Landes die Verantwortung externalisiert, indem reihenweise unfähige (regionale) Minister oder Unternehmer im Fernsehen vorgeführt wurden – schwerpunktmäßig in Regionen, in denen erste Proteste aufkeimten.<sup>25</sup>

Obwohl der Ölpreis mit Jahresbeginn 2011 rasant auf 125 US-\$/bbl stieg und sich in den Folgejahren bei durchschnittlich 105 US-\$/bbl stabilisierte, wirkten sich die Folgen der Krise wirtschaftlich noch immer aus. Die Externalisierungsstrategie und die Inszenierung des Krisenmanagers griff nicht mehr, da die Wirtschaft stagnierte. Weil die Bevölkerung nicht umgehend vom plötzlichen Ölpreisanstieg profitierte, Repression und die Korruptionswahrnehmung gleichzeitig aber zunahmen, machte sich mehr und mehr Unmut über die Konditionen des rentierstaatlichen Gesellschaftsvertrags breit. Die wachsende Unzufriedenheit der Russen entlud sich infolge der manipulierten Staatsduma-Wahlen und vor allem nach der am 24. Dezember 2011 getätigten Ankündigung Putins, ins Präsidentenamt zurückkehren zu wollen, in zahlreichen Massenprotesten. In dieser Phase änderte das Regime die Legitimationsstrategie und antwortete 2012 mit punktuellen Reformen des politischen Systems. Putin nahm einige Polity-Änderungen zurück und erlaubte von da an wieder eine freie Bildung von Parteien, führte ein Mischwahlssystem für das Föderale Parlament sowie die Direktwahl der Gouverneure ein.<sup>26</sup>

Da die Zustimmung trotz der Zugeständnisse sank und die Ablehnung Putins weiter anstieg,<sup>27</sup> fand, noch bevor der Ölpreis im Juli 2014 drastisch zu fallen begann, ein endgültiger Wechsel des Putin-Regimes hinsichtlich der Legitimationsstrategie statt, da Performanzdefizite auf Seiten der Output-Legitimation nicht mehr behoben werden konnten. Das Schlüsselereignis, das die hohe Input-Legitimation auslöste, war die Annexion der Krim.<sup>28</sup> Mit dieser Maßnahme verbesserten sich die Zustimmungswerte Putins rasant. Dieser Konflikt generiert eine Dichotomie zwischen Osten/Westen,

25 Vgl. Gudkov, / Zaslavsky, Russland. Kein Weg aus dem postkommunistischen Übergang?, aaO. (FN 19).

26 Vgl. Makarenko, Russland: Herausforderung 2014, aaO. (FN 17), S. 2-6. Dass solche Zugeständnisse in der Regel nur zur Beruhigung der Lage, nicht jedoch auf Liberalisierung des politischen Systems abzielen, sollte sich auch in Russland bestätigen. Zwar stieg die Anzahl der Parteien, doch der Kreml installierte neue repressive Filter, sodass diese Reformen letztendlich nicht regime-gefährdend werden konnten.

27 Vgl. Levada-Center, *Indexes*, URL: <http://www.levada.ru/eng/indexes-0> 2015.

28 Es ist problematisch, Ereignisse wie die Krimannexion im Nachhinein teleologisch zu interpretieren und ihnen eine rein regime-legitimierende Intention zuzusprechen. Der mediale nationalistisch-konfrontative Umgang mit ihr erfüllt jedoch zumindest im Nachhinein diese Funktion durch ein »um die Flagge scharen« und ein Ablenken von innenpolitischen Problemen.

wir/die anderen, gut/böse, bei der eine starke, charismatische Führungsfigur erforderlich ist. Durch den aktuellen Konflikt und dessen propagandistische Untermalung stiegen die Ressentiments gegenüber den USA drastisch.<sup>29</sup> Gleichzeitig wuchs von Oktober 2013 bis Oktober 2014 der Anteil derer, die stolz auf Russland sind, von 16 auf 69 Prozent an.<sup>30</sup> Zusätzlich gelang es Putin den Legitimationstypus der charismatischen Führungsfigur wiederzubeleben: Nach der Annexion der Krim wurden ihm deutlich häufiger Führungsqualitäten, Weitsichtigkeit, Entschlossenheit, Erfahrung sowie Vertrauenswürdigkeit attestiert.<sup>31</sup> Diese Legitimationsstrategie – und ihr Erfolg – basierte allerdings auf strukturellen Grundlagen, die bereits früher geschaffen worden waren. So wurde der Sowjetpatriotismus von Beginn der Herrschaft Putins an – etwa durch eine verklärende Aufwertung der russischen Geschichte, die Wiedereinführung der Sowjet-Hymne und die Inszenierung von Großereignissen – wiederbelebt. Der traumatische Verlust des Weltmachtstatus wurde durch eine zunehmend selbstbewusstere Außenpolitik und verstärkten Antiamerikanismus kompensiert und das Großmachtparadigma, inklusive der Beanspruchung einer geopolitischen Einflussosphäre, reaktiviert.

## 4.2 Venezuela

Venezuela verfügt über rund 15 % der weltweiten Erdölreserven, die überwiegend im Orinoco-Gürtel im Norden des Landes liegen und damit über das größte Reservoir des fossilen Brennstoffs weltweit.<sup>32</sup> Aufgrund der langen Tradition der Erdölproduktion und der erheblichen wirtschaftlichen Abhängigkeit des Landes von seinen Exporten sind die Auswirkungen von Ölpreisschwankungen auf die Politik gut untersucht<sup>33</sup> und das Land gilt als Musterexempel für einen Staat, der unter Ressourcenfluch und Holländischer Krankheit leidet.<sup>34</sup>

Im Polity IV Index 2011 wird Venezuela als offene Anokratie geführt.<sup>35</sup> Freedom House klassifizierte das Land 2015 als »Partly Free« und bescheinigte dem Staat seit 1995 eine kontinuierliche Verschlechterung sowohl der bürgerlichen Freiheiten als

29 Vgl. Levada-Center, *Russia's Friends and Enemies*, URL: <http://www.levada.ru/eng/russia%E2%80%99s-friends-and-enemies> 2015.

30 Vgl. Levada-Center, *Pride and Patriotism*, URL: <http://www.levada.ru/eng/pride-and-patriotism-0> 2015.

31 Vgl. Levada-Center, *Vladimir Putin*, URL: <http://www.levada.ru/eng/vladimir-putin> 2015.

32 Vgl. OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2014*, Wien 2014.

33 Vgl. George Philip, »When Oil Prices were Low: Petroleos de Venezuela (PdVSA) and Economic Policy-making in Venezuela since 1989« in: *Bulletin of Latin America Research* 18, Nr. 3 (1999), S. 361-376; Steve Ellner, »Hugo Chávez's First Decade in Office. Breakthroughs and Shortcomings« in: *Latin American Perspectives* 37, Nr. 1 (2010), S. 77-96.

34 Vgl. Miguel Tinker Salas, *The enduring legacy: oil, culture, and society in Venezuela*, Durham 2009, S. 7; Adam Kott, »Assessing Whether Oil Dependency in Venezuela Contributes to National Instability« in: *Journal of Strategic Security* 5, Nr. 3 (2012), S. 69-86.

35 Vgl. Polity IV, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013*, URL: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> 2013.

auch der politischen Rechte.<sup>36</sup> Spätestens seit dem Wahlsieg der Opposition und dem wirtschaftlichen Kollaps des Landes in der ersten Jahreshälfte 2016 gilt das Land jedoch als offen autoritär, wenngleich mit kompetitiven Elementen.<sup>37</sup> Ausgangspunkt dieses demokratischen Niedergangs war die wirtschaftliche Talfahrt infolge des anhaltend niedrigen Ölpreises seit Mitte der 1980er Jahre auf den die damalige Führung mit einer extremen Auslandsverschuldung reagierte, um ihre Sozialprogramme aufrecht erhalten zu können. Die stark steigenden Verbindlichkeiten mündeten schließlich in Hyperinflation, dem Niedergang des Bankensektors, einer Währungskrise und drastischen Einsparungen im Sozialsektor als Folge von Kreditaufgaben des Internationalen Währungsfonds. Hungerrevolten, Aufstände, zwei erfolglose Putschversuche und eine zunehmende soziale Spaltung in eine herrschende Elite und eine breite arme Unterschicht waren die Folge.<sup>38</sup>

Im Dezember 1998 wurde daraufhin der ehemalige Offizier Hugo Chávez mit großer Mehrheit zum Präsidenten Venezuelas gewählt, der mit einer auf dem Marxismus basierenden Ideologie, der sogenannten Bolivarischen Revolution angetreten war. Seine Hauptforderungen waren die Überwindung des Neoliberalismus durch nationale Unabhängigkeit und die Zerschlagung der bürgerlichen Gesellschaft sowie eine gerechtere Verteilung der Einnahmen aus dem Erdöllexport.<sup>39</sup> Daneben propagierte Chávez die Aufwertung der partizipativen Demokratie und einen deutlichen Machtzuwachs der Exekutive. Dabei half ihm in den ersten Jahren seiner 14-jährigen Amtszeit die Erholung des Ölpreises. Chávez verstaatlichte den Ölsektor weiter, trieb ausländische Konzerne aus dem Land und sicherte sich den direkten Zugriff auf die Exporterlöse, die er am Parlament vorbei für verschiedene Sozialprogramme verwendete.<sup>40</sup>

Bis zum Einbruch des Ölpreises im Juli 2008 feierte er damit große Erfolge. So gelang es ihm beispielsweise, bis Ende 2006 den Anteil von Menschen in Armut und in extremer Armut um 12 bzw. 18 Prozent zu reduzieren.<sup>41</sup> Gleichwohl scheiterte er mit seinem Anliegen, die grassierende Korruption zu bekämpfen. Im Gegenteil: Das System Chávez etablierte ein neues, ebenfalls auf Klientelismus basierendes Regierungsmodell, in dem Legislative und Judikative schleichend zugunsten der Exekutive entmachtet wurden. Welsch beschreibt das Regierungssystem Chávez' als »institutionell begründeten, populistischen Caudillismo, in dem die Beziehungen zwischen Patron

36 Vgl. Freedom House, *Freedom in the World 2015. Venezuela*, URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/Venezuela> 2015.

37 Benigno Alarcón, / Ángel E. Álvarez, / Manuel Hidalgo, »Can Democracy win in Venezuela« in: *Journal of Democracy* 27, Nr. 2 (2016), S. 20-34.

38 Vgl. Adam Kott, *Assessing Whether Oil Dependency in Venezuela Contributes to National Instability*, aaO. (FN 34), S. 69-86.

39 Vgl. Michael Kresse, *Hugo Chávez' Bolivarismus. Eine ideengeschichtliche und historische Analyse*, Berlin 2015, S. 15ff.

40 Vgl. Steve Ellner, *Hugo Chávez's First Decade in Office. Breakthroughs and Shortcomings*, aaO. (FN 33), S. 77-96.

41 Vgl. Steve Ellner, *Hugo Chávez's First Decade in Office. Breakthroughs and Shortcomings*, aaO. (FN 33), S. 90.

und Klienten, Held und Gefolgsleuten, die ›kulturelle Materie‹ der Regierung darstellen«,<sup>42</sup>

Seine anfänglichen sozialpolitischen Erfolge, aber auch sein überaus charismatisches Auftreten, in dem er sich als Kümmerer und Einer des Landes gerierte, verschafften seiner Regierung hohe Zustimmung in weiten Teilen der Bevölkerung, insbesondere bei den Armen des Landes, die Chávez aus seinen Öleinnahmen großzügig bediente. 2000 und 2006 wurde Chavez in freien und fairen Wahlen im Amt bestätigt und setzte seine Vorstellung eines »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« fort, indem er weite Teile der alten Eliten absetzte und durch die eigene Klientel gegen heftigen Widerstand der Opposition ersetzte. Dabei regierte er zunehmend autoritär und ging teilweise brutal gegen Oppositionspolitiker vor.<sup>43</sup>

Erst seitdem Chávez im März 2013 einem Krebsleiden erlag und sein Nachfolger, der ehemalige Außenminister und wenig charismatische Nicolás Maduro, sein Amt angetreten hat, befindet sich das Regime in einer massiven Legitimitätskrise. Diese resultiert sowohl auf der Outputseite durch einen starken Anstieg der Armut, eine sich kontinuierlich verschlechternde Grundversorgung und eine dramatische Kriminalität als auch auf der Inputseite durch den Tod des bei seinen Wählerinnen und Wählern verehrten Commandante.<sup>44</sup> Infolgedessen setzte die Regierung Maduro zunächst auf eine Verschärfung repressiver Maßnahmen gegen Oppositionspolitiker und Journalisten und griff auch zum Mittel der Wahlmanipulation.<sup>45</sup> Seither hat sich Maduro wiederholt Sondervollmachten durch das Parlament einräumen lassen, die ihm ein Regieren mit Dekreten ohne Gesetzgebungsprozess ermöglichen. Auf Massenproteste im Frühjahr 2014 reagierte er mit harten Polizeieinsätzen mit zahlreichen Todesopfern. Nicht verhindern konnte er damit allerdings die Niederlage seiner Partei bei den Parlamentswahlen im Dezember 2015, die die konservative Opposition klar für sich entschied und den weitgehenden wirtschaftlichen Kollaps aufgrund des anhaltend niedrigen Ölpreises. 2017 befindet sich das Land im Zustand der Dauerkrise und es ist zum Zeitpunkt der Drucklegung des vorliegenden Heftes nicht absehbar, ob sich das Regime einem von Seiten des Parlaments initiierten Abwahlreferendum stellen muss.<sup>46</sup>

Im Rückblick auf Maduros bisherige Amtszeit bestätigt sich jedoch das theoretische Argument des vorliegenden Beitrags. Demnach reagierte das Regime auf die anhaltend sinkende Output-Legitimität durch ein Bündel von Maßnahmen, vor allem jedoch mit der Konstruktion von Freund-Feind-Schemata zur Stärkung der Input-Legitimität. Es präsentiert sich als Schützer der nationalen Einheit, das entschieden gegen externe und

42 Friedrich Welsch, / José Vicente Carrasquero, *Venezuela unter Chávez. Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo*, Berlin 2001, S. 22.

43 Vgl. Adam Kott, *Assessing Whether Oil Dependency in Venezuela Contributes to National Instability*, aaO. (FN 34), S. 69–86.

44 Vgl. Henning Suhr, *Venezuela vor dem Zusammenbruch. Länderbericht vom 16. Januar 2015 des Auslandsbüros Venezuela*, St. Augustin 2015.

45 Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung, *Vorbereitungen auf die Parlamentswahlen in Zeiten der Krise. Länderbericht vom 6. August 2015 des Auslandsbüros Venezuela*, St. Augustin 2015.

46 Vgl. zur Krise in Venezuela ausführlich Alarcón / Álvarez / Hidalgo, *Can Democracy win in Venezuela* aaO. (FN 37).

interne Feinde vorgeht. Damit greift Präsident Maduro die Ideologie seines Vorgängers auf, der die außenpolitische Dauerfehde mit den USA suchte und seine sozialistische Ideologie wesentlich auf Abgrenzung zu den bestehenden Herrschaftsordnungen auf dem amerikanischen Kontinent stützte. Wie Isabella Herman in ihrer Analyse des amerikanisch-venezuelischen Verhältnisses belegt, beruht die Freund-Feind-Konstruktion allerdings durchaus auf Gegenseitigkeit und wird auch durch die US-amerikanische Regierung gepflegt.<sup>47</sup>

Dabei präsentiert sich die aktuelle Regierung als Instanz, die die Ideen Chávez' konsequent weiterführt, dessen Wirken sie überhöht und verklärt. Außenpolitisch führt Maduro Chavez' »Politik der Provokation«<sup>48</sup> fort und sucht den symbolischen Konflikt mit den USA (während gleichzeitig die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Staaten noch nie so eng waren wie heute). Die Abgrenzung zu den Vereinigten Staaten spielt in der Legitimationsstrategie des amtierenden Regimes eine zunehmend wichtige Rolle und reicht auch über Rhetorik hinaus. So ordnete Maduro beispielsweise als Reaktion auf eine außenpolitische Rede Barack Obamas eine umfangreiche Bunkerübung in der Hauptstadt Caracas an, im Zuge derer weite Teile der Bevölkerung über Stunden in Tunnelsystemen ausharren mussten, um Schutzmaßnahmen gegen (angeblich kurz bevorstehende) amerikanische Luftangriffe zu üben.<sup>49</sup>

Entgegen der Ideologie des Bolivarismus hat das Regime Maduro von der Idee Abstand genommen, die lateinamerikanische Einigung voranzutreiben. Stattdessen sucht es seit einiger Zeit die Auseinandersetzung mit den Nachbarländern Guyana und Kolumbien, die innenpolitisch ebenfalls als Gegner präsentiert werden, welche die nationale Einheit erforderlich machen. Mit Guyana streitet sich Venezuela um den Verlauf der Grenzen und den Zugang zu einem Ölfeld.<sup>50</sup> Kolumbien legt das Regime die Kolaboration mit den Vereinigten Staaten zur Last und geht seit 2015 brutal gegen Einwanderer aus dem Nachbarland vor, die bereits seit Jahren im Grenzgebiet leben.<sup>51</sup> Auch gegen innere Feinde hat die Regierung Maduro rhetorisch den Ton erheblich verschärft und bezeichnet Oppositionspolitiker und Unternehmer als »Büttel der USA«, »Spione«, »Abfall«, oder »Nachkömmlinge von Sklavenhaltern«, die es zu bekämpfen gelte.<sup>52</sup>

In der Zusammenschau bestätigt sich für Venezuela damit die Annahme, dass die Konstruktion von Freund-Feind-Bildern wichtiges Element der Regierungsstrategie zur Kompensation von Output-Legitimität durch den eingebrochenen Ölpreis ist, allerdings bislang kaum verfangt.

47 Vgl. Isabella Hermann, »Venezuela and the US. A Question of Status Misperceptions« in: *St Antony's International Review* 4, Nr. 2 (2015), S. 117–140.

48 Günther Maihold, *Außenpolitik als Provokation. Rhetorik und Realität in der Außenpolitik Venezuelas unter Präsident Hugo Chávez*, Berlin 2008, S. 22.

49 Vgl. Peter Schumann, »Höchste Alarmstufe« in: *taz*, 4. April 2015.

50 Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung, *Säbelrasseln in der Karibik. Länderbericht vom 6. August 2015 des Auslandsbüros Venezuela*, St. Augustin 2015.

51 Vgl. New York Times, »Venezuela's Manufactured Border Crisis« in: *New York Times*, 2. September 2015.

52 Schumann, Höchste Alarmstufe, aaO. (FN 49).

### 4.3 Republik Kongo

Die Republik Kongo (Brazzaville) liegt in Zentralafrika und ist der Nachbarstaat der wesentlich größeren Demokratischen Republik Kongo. Sie hat eine Bevölkerung von etwa 4,8 Millionen Menschen, von denen circa 50% in den beiden größten Städten des Landes – der Hauptstadt Brazzaville und Pointe-Noire – wohnen. Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt bei unter 60 Jahren, was sich auch auf das niedrige Durchschnittsalter in der Bevölkerung (Medianwert: 19,8 Jahre) auswirkt. Trotz seiner maßgeblich durch die (ausländische) Förderung von Erdöl erwirtschafteten Haushaltsüberschüsse und einem Erlass der Staatsschulden durch die internationale Gemeinschaft im Jahr 2010 ist die Republik Kongo eines der ärmsten Länder der Welt. Über die Hälfte der Bevölkerung ist nach Schätzungen arbeitslos und knapp 50% der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze.<sup>53</sup>

Aufgrund der historischen Vergangenheit als französischer Kolonie<sup>54</sup> ist die Mehrheit der Bevölkerung christlicher Konfession und Französisch ist offizielle Amtssprache. Diese koloniale Vergangenheit teilt die Republik Kongo (RC) mit der Demokratischen Republik Kongo (DRC) – wie letztere wurde auch sie 1960 unabhängig. In der Folge entwickelte sich in dem Land nach einer kurzen – und nur nominellen – demokratischen Phase (1960-1963) eine der marxistischen Ideologie folgende Einparteienherrschaft der Mouvement National de la Revolution (Nationale Revolutionsbewegung), die von 1966 bis 1992 andauerte. Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks kam es auch in der Republik Kongo zu einer Demokratisierung in Form eines kongolesischen Nationalkongresses, der eine neue demokratische Verfassung verabschiedete. Im Zuge der Einsetzung dieser neuen Grundordnung kam es zu Neuwahlen, durch die der frühere Ministerpräsident Pascal Lissouba (1963-1966) zum neuen Präsidenten gewählt wurde. 1997 übernahm der frühere Diktator Sassou-Nguesso nach militärischen Konflikten zwischen der Armee (auf Weisung Lissoubas) einerseits und Sassou-Nguessos paramilitärischen Truppen sowie der angolanischen Armee andererseits wieder die Macht, die er bis heute – nach Durchführung von pseudo-demokratischen Wahlen 2002 und 2007 – innehat. Freedom House betrachtet das Land als ›Not Free, Polity IV als ›closed Anocracy‹ und der BTI 2016 sieht es als ein »authoritarian and largely personalized regime«<sup>55</sup> mit Dennis Sassou-Nguesso als Spitze eines Regimes, das dominiert wird »by citizens from [the President's] home region«<sup>56</sup>.

53 CIA, *The World Factbook: Congo, Republic of the*, URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cf.html> 2015.

54 Für die Republik Kongo liegen – wenig überraschend – relativ wenige seriöse Studien über die politische Situation und Entwicklung bzw. deren wissenschaftlicher Analyse vor. Wir nutzen an dieser Stelle daher vornehmlich die Arbeiten von John Clark, der als *der* Experte für die RC bezeichnet werden kann, sowie Einschätzungen von Think Tanks wie der Bertelsmann-Stiftung – die wiederum auf lokale Expertise vertraut – und Informationen aus der Medienberichterstattung.

55 BTI, *Bertelsmann Transformationsindex 2016: Congo, Rep. Country Report*, URL: <https://www.bti-project.org/de/4579/laenderberichte/detail/itc/COG/>.

56 BTI, *Bertelsmann Transformationsindex 2016: Congo, Rep. Country Report*, aaO. (FN 55).

Die Vergangenheit der Republik Kongo hat zum einen gezeigt, dass gerade in der ersten autoritären Regentschaft Sassou-Nguessos (1979-1991) die Öleinnahmen benutzt wurden, um die Bevölkerung von der Regierung zu überzeugen: »In Congo, Presidents Ngouabi and Sassou-Nguesso clearly used oil revenues to patronize major segments of the population.«<sup>57</sup> Zum anderen habe genau diese Abhängigkeit von den Öleinnahmen und die in der Ölkrise der 80er Jahre damit einhergehenden, vom IWF verordneten Reformzwänge aber auch zum ersten Machtverlust Sassou-Nguessos geführt.<sup>58</sup>

Gerade vor diesem Hintergrund persönlicher Erfahrungen ist es plausibel, dass sich das Regime nun seit der erneuten Machtergreifung Sassou-Nguessos eines Narrativs bedient, welches das Regime als Verteidiger nationaler Souveränität gegenüber einer Bedrohung von außen darstellt. Nützlich ist dabei zudem, dass die negativ wahrgenommene Rolle des IWF in der vormaligen Ölkrise, die zweifelhafte Rolle der ehemaligen französischen Kolonialmacht in wirtschaftlichen Interventionen und der militärischen Unterstützung von Teilen der kongolesischen Akteure sowie die ehemals vom Regime bemühte marxistische Ideologie<sup>59</sup> einen idealen Nährboden für die Generierung von externen Bedrohungsszenarien durch westliche Staaten und Organisationen bieten sollten. Dem entgegen steht aber für Sassou-Nguesso ein wichtiger Punkt, der die Innenpolitik der meisten sub-saharischen Staaten mit prägt: die Frage der ethnischen Konflikte.

So weisen Clark und andere nicht nur darauf hin, dass die M'bochis – eine ethnische Gruppe aus dem Norden der RC, besonders der Region Cuvette, aus der auch Sassou-Nguesso stammt – seit der erneuten Machtübernahme des Präsidenten vermehrt die wichtigen Positionen im politischen System besetzen, sondern dass auch größere Infrastrukturmaßnahmen daher meist im Norden durchgeführt werden.<sup>60</sup> Ein Narrativ mit einer geeinten Nation, die es zu verteidigen gilt, scheint daher vor diesem Hintergrund für das Regime nicht möglich.

Dennoch lässt sich angesichts der Tatsache, dass Sassou-Nguesso trotz sinkender Renteneinnahmen für seine erneute Wiederwahl bei den nächsten anstehenden Wahlen

57 John Clark, »Petro-Politics in Congo« in: *Journal of Democracy* 8, Nr. 3 (1997), S. 67.

58 Vgl. Clark, Petro-Politics in Congo, aaO. (FN 57), S. 68.

59 Vgl. Clark, Petro-Politics in Congo, aaO. (FN 57), S. 68; John Clark, »The Neo-Colonial Context of the Democratic Experiment of Congo-Brazzaville« in: *African Affairs* 101, Nr. 1 (2002), S. 171-192.

60 Vgl. Clark, Petro-Politics in Congo, aaO. (FN 57). BTI, Bertelsmann Transformationsindex 2016: Congo, Rep. Country Report, aaO. (FN 55). Die Feststellung, dass es insbesondere die ethnischen Konflikte zwischen den Ethnien im Norden (die Sassou-Nguesso unterstützen) und im Süden (die Lissouba unterstützten) waren, die zum Zusammenbruch der kurzen demokratischen Phase zwischen 1991 und 1997 geführt haben, findet sich dann auch einvernehmlich bei Clark und im BTI 2016. Vgl. Clark, The Neo-Colonial Context of the Democratic Experiment of Congo-Brazzaville, aaO. (FN 59); Bruce Magnusson, / John Clark, »Understanding Democratic Survival and Democratic Failure in Africa: Insights from Divergent Democratic Experiments in Benin and Congo (Brazzaville)« in: *Comparative Studies in Society and History* 47, Nr. 3 (2005), S. 552-582; sowie BTI, Bertelsmann Transformationsindex 2016: Congo, Rep. Country Report, aaO. (FN 55).

in 2016 eine Verfassungsreform durchsetzen musste, die ihm eine dritte Wiederwahl erlaubt, eine narrative Strategie des Regimes zeigen.<sup>61</sup> Zu beobachten ist eine zunehmende Motivation des Regimes, innenpolitische Notstände auf externe und kulturell andere, aber regionale (und schwache) Akteure zurückzuführen. Damit umgeht das Regime die landesinternen ethnischen Konflikte, kann aber gleichzeitig auf eine Freund-Feind-Unterscheidung zurückgreifen. Diese ergibt sich einerseits aus einer Abgrenzung zwischen Einwohnern des Landes (Freund) und Immigranten (Feind), und andererseits zwischen der kulturellen Abgrenzung von Angehörigen der christlichen Religion (Freund) zu Muslimen (Feind). Laut BTI hat das Regime in der jüngeren Vergangenheit vornehmlich Flüchtlinge aus der Demokratischen Republik Kongo für die Kleinkriminalität in der Hauptstadt verantwortlich gemacht.<sup>62</sup> Als Folge davon ließ die Regierung einige Hunderttausend Flüchtlinge trotz der Proteste der Vereinten Nationen auf oftmals gewaltsamem Wege außer Landes schaffen.<sup>63</sup> Weitaus wichtiger scheint aber inzwischen die von der Regierung vermittelte Gefahr des islamistischen Terrors, die vom muslimischen Teil der Bevölkerung ausgeht und der das Regime als Verteidiger nationaler Sicherheit entschlossen gegenübertritt. Anzeichen dieser Politik sind der Vorwurf der Preistreiberei durch westafrikanische und mehrheitlich muslimische Händler, durch welche die Preise für Lebensmittel deutlich angestiegen seien, sowie das Verbot des Tragens der Burka, da diese zur Durchführung (angeblicher) islamistischer Anschläge genutzt worden sei.<sup>64</sup>

### 5. Kurze Diskussion und Ausblick

Im Vergleich unserer drei Länderstudien bestätigt sich die Ausgangsvermutung des Beitrags, dass autoritäre Rohstoff-Rentierstaaten angesichts mittelfristig zu erwartender Rückgänge in den Exporteinnahmen – entweder durch einen Rückgang in den förderbaren Erdölvorkommen oder in Zeiten von Ölpreis-Schocks – versuchen, durch den Aufbau eines strategischen Narrativs, auf das im Notfall zurückgegriffen werden kann, bzw. durch Maßnahmen der symbolischen Öffnungen ihre Input-Legitimität zu erhöhen. Dies gilt in allen drei Fällen, wenn auch in sehr unterschiedlichen Variationen: In der Republik Kongo geriert sich das Regime als effektiver Verteidiger gegen die Bedrohung des islamistischen Terrors und stellt Burkaträgerinnen als potenzielle Attentäterinnen dar. In Venezuela werden die Vereinigten Staaten als Geißel Lateinamerikas präsentiert, und in der Russischen Föderation gibt sich Präsident Putin als Beschützer russischer Interessen, der entschieden gegen die Bedrohung des westlichen

61 Vgl. Africa Research Bulletin, *Republic of Congo: Political Forum*, Africa Research Bulletin 2015, S. 20636f.

62 Vgl. BTI, Bertelsmann Transformationsindex 2016: Congo, Rep. Country Report, aaO. (FN 55).

63 Vgl. Africa Research Bulletin, *Republic of Congo – DR Congo. Expulsions Continue*, Africa Research Bulletin 2014, S. 20199.

64 BBC, *Congo-Brazzaville bans Islamic face veil in public places*, URL: <http://www.bbc.com/news/world-africa-32555204> 2015.



Faschismus vorgeht, indem er die Krimhalbinsel besetzt. In der tabellarischen Zusammenschau stellen sich die Ergebnisse unser Länderstudien wie folgt dar.

*Tab. 1: Reaktionen auf den Einbruch des Ölpreiseinbruchs im Vergleich*

|                      | Konstruktion eines<br>Bedrohungs-Narrativs | (Symbolische)<br>Öffnung<br>des Regimes | Zunehmende Salienz<br>einer / beider<br>Maßnahmen |
|----------------------|--|---|---|
| Republik Kongo       | ++   | 0                                       | +   |
| Russische Föderation | +++  | +                                       | +   |
| Venezuela            | +++  | +                                       | +   |

*Quelle: Eigene Darstellung.*

Grundlegend zeigt sich damit, dass wir in den drei Staaten die Generierung eines Bedrohungs-Narrativs zur Verstärkung der Input-Legitimität beobachten können. In Russland und Venezuela lassen sich zudem – zumindest zweitweise – Maßnahmen der symbolischen Öffnung der Regime nachzeichnen, mit denen diese auf Krisensituationen zu reagieren bzw. diese Krisen schon von vornherein zu vermeiden suchen. Schließlich scheint die Salienz dieser Maßnahmen für alle drei untersuchten Staaten im Zeitverlauf anzusteigen.

Eine solche Illustration ist natürlich aber noch keine robuste Analyse unseres Argumentes. Daher bedarf es dringend der Durchführung von Langzeitstudien, welche die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Legitimität gerade in autoritären Staaten untersuchen. Wir regen deshalb an, unser theoretisches Argument auf der Grundlage einer viel größeren Auswahl an Fällen zu überprüfen. Dabei sollte auch eruiert werden, welche Rolle bzw. Relevanz diese Strategien der Input-Legitimation im Vergleich zu Maßnahmen der (symbolischen) Output-Legitimation, der Repression und der Kooptation einnehmen. Trotz dieser verbleibenden Forschungsdesiderate haben wir in diesem Artikel aus unserer Sicht einen ersten und vielversprechenden Blick auf die Rolle von Bedrohungsnarrativen für die Input-Legitimität autoritärer Regime geworfen. Weitere Forschung – auch von unserer Seite – wird zeigen, welche Stellung diese Narrative im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Stabilisierung von Macht innehaben.

### *Zusammenfassung*

Der Beitrag geht der Frage auf den Grund, ob – und wenn ja, wie – Regierungen autoritärer Rohstoff-Rentierstaaten angesichts (absehbar) zurückgehender externer Renten Input-Legitimationsstrategien verfolgen. Ausgangspunkt ist die Vermutung, dass bei mittelfristig vorhersehbarem Rückgang an Einnahmen durch die Rohstoffförderung – und damit einem Sinken der Output-Legitimität – in diesen Ländern die ausschließliche Anwendung von Repressions- und Kooptationsmaßnahmen zu kostenintensiv sein sollte, um die Stabilität des Regimes in dieser Krise zu sichern. Stattdessen wird erwartet, dass autoritäre Rentierstaaten mittelfristig die Input-Legitimität zu steigern su-

chen: Dies sollte einerseits durch die Generierung des Narrativs einer von außen kommenden Bedrohung geschehen, welche nur durch die Regimeführung beseitigt werden kann. Andererseits könnten autoritäre Regime auch auf eine (symbolische) Öffnung des politischen Systems setzen. Insgesamt sollten aber eine oder beide der Maßnahmen über die Zeit hinweg verstärkt eingesetzt werden. Die Plausibilität dieses Argumentes diskutiert der Beitrag am Beispiel von drei knappen illustrierenden Fallstudien in Erdöl-Rentierstaaten unterschiedlicher Größe und aus verschiedenen Regionen (Republik Kongo, Russische Föderation und Venezuela).

### *Summary*

The article analyses whether – and if yes, how – the governments of authoritarian rentier states pursue strategies of input legitimation in face of declining external rents. The starting point is the assumption that in face of such (expectable) declines of resource rents – which results in a decline of the regime's output legitimacy – the elites in these countries should refrain from only using strategies of repression and cooptation, as these strategies seem too costly. Instead, the article assumes authoritarian rentier states to aim to increase their input legitimacy in the medium run. On the one side, this might happen by the authoritarian elites inducing a narrative of an existing external threat which can only be prevented by the elites themselves. On the other side, autocratic regimes might pursue the strategy of (seemingly) liberalizing the political system. Furthermore, the article expects that at least one of these strategies should have become more salient throughout the years and discusses the plausibility of this argument by using examples of oil rentier states of divergent size and divergent regional origin (Republic of Congo (Brazzaville), Russian Federation and Venezuela).

*Bernd Schlipphak / Matthias Freise / Jan Förster, Legitimation Strategies of Authoritarian Rentier States in Times of Crisis*