

Die Rede vom „gescheiterten Staat“ Legitimierung neoliberaler Weltordnung und militärischer Interventionen

von Ismail Küpeli

Inhalt:

1. Einleitung	1
2. Was ist „Staatlichkeit“?	2
2.1. Legitimität	2
2.2. Souveränität	3
2.3. Kritik	3
3. Was ist „Staatszerfall“?	3
3.1. Formen	3
3.2. Indikatoren	4
3.3. Ursachen	5
3.4. Lösungsansätze	6
3.5. Kritik	7
4. Fazit	8
Literatur	8

1. Einleitung

Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion und dem damit verbundenen Ende des Kalten Krieges wurden Gewaltkonflikte und die daran beteiligten Akteure in die beiden „Fronten“ des internationalen Systems eingeordnet. Der Wegfall des Ost-West-Konfliktes war gleichbedeutend mit dem Wegfall derartiger Möglichkeiten der Feindbildproduktion. In der Folgezeit entstanden zahlreiche politische Konzepte, die diese Lücke zu füllen versuchten. Eines der prominentesten und einflussreichsten Konzepte für die Erklärung der Konflikte im gegenwärtigen internationalen politischen System ist die Staatszerfallstheorie, die ihren Ursprung in Debatten Anfang der 1990er Jahre hat.¹ Hier wurden Gewalt, Unterentwicklung und fehlende Demokratie auf Defizite der Staatlichkeit zurückgeführt.² Staatszerfall wurde zwar auch als „strukturelles Problem im internationalen System“ (Schubert 2005: 10) verstanden,³ weil das inter-

ationale System auf Staaten beruht, aber die Gefahren wurden zunächst als regional beschränkt gesehen (vgl. Spanger 2005: 214). Die „primär humanitären Gründe zum Eingreifen“ (Schnecker 2004: 5) hätten dazu geführt, dass externe Interventionen die Ausnahme geblieben seien (vgl. Spanger 2005: 214). Dies macht deutlich, dass Interventionen eher dann stattfinden, wenn politische oder ökonomische Interessen der westlichen Staaten betroffen sind.

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA wird Staatszerfall in der westlichen Welt als „unmittelbare Gefährdung der eigenen nationalen Sicherheit“ (Schnecker 2004b: 5) wahrgenommen, weil angenommen wird, dass „zerfallende [...] Staaten als territoriale Basis für transnationale Terrornetzwerke“ (Schubert 2005: 11) dienen. Durch diese neue Bedrohung würden die Gefahren der „räumliche[n] Ausweitung von Zerfallsprozessen“ durch „Spill-Over-Effekt[e]“ (Schnecker 2004b: 7) und durch die „Zunahme von transnationaler Kriminalität“ (Schubert 2005: 10) deutlicher werden.

Auch wenn die Verknüpfung von Staatszerfall und Terrorismus zumindest fragwürdig ist und der weiteren Untersuchung bedürfte, bildete sie einen zentralen und oft nicht hinterfragten Punkt in der politischen Debatte.⁴ In der Einleitung zur Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) der Vereinigten Staaten wurde erklärt: „America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones“ (NSS 2002: 1). Die Begründung hierfür war, dass „failed states [...] and ungoverned areas [...] can become safe havens for terrorists“ (NSS 2006: 15). Hierdurch wurde ein Argumentationsschritt ausgebreitet, der ein (militärisches) Eingreifen zur Bewältigung von Staatszerfallsprozessen nicht nur aus moralischen, sondern eben auch aus sicherheitspolitischen Gründen zwingend nahe legt. Bei der Bewältigung von Staatszerfall soll auf „building the security and law enforcement structures that are often the prerequisite for restoring order and ensuring success“ (NSS 2006 44-45) gesetzt werden.

Auch in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) der Europäischen Union wird das „Scheitern von Staaten“ als eine „Hauptbedrohung“ gesehen. Staatsversagen wird dabei auf „schlechte

Staatsführung, d.h. Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen und mangelnde Rechenschaftspflicht sowie zivile Konflikte“ und „organisierte Kriminalität oder Terrorismus“ zurückgeführt und führt in dieser Argumentation wiederum zur Untergrabung der „globalen Politikgestaltung“ und zu regionaler Instabilität (Europäischer Rat 2003: 4). Die ESS beinhaltet auch Vorschläge, wie auf Staatszerfall reagiert werden soll: „In gescheiterten Staaten können militärische Mittel zur Wiederherstellung der Ordnung und humanitäre Mittel zur Bewältigung der Notsituation erforderlich sein“ (Europäischer Rat 2003: 7).⁵

Durch dieses Aufgreifen der Staatszerfallsdebatte durch die politische Führung der USA sowie der Europäischen Union ist auch zu erklären, dass das „Phänomen des Staatszerfalls in Forschung und Politik ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt“ (Lambach 2005: 1) ist. Inzwischen ist umfangreiche Literatur zum Staatszerfall vorzufinden, die im deutschsprachigen Raum von den Konzepten starke, schwache, zerfallende und zerfallene Staaten bestimmt wird.

Ein umfassender Überblick über diese Debatte ist gerade deshalb erforderlich, weil aus dem scheinbar geschlossenen Fundus einer „Staatszerfallstheorie“ seitens der westlichen Staaten sowohl das Recht als auch die sicherheitspolitische Notwendigkeit für militärische Stabilisierungseinsätze abgeleitet wird. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass hiervon keinesfalls die Rede sein kann. Denn die untersuchte Literatur zeigt, dass erhebliche methodische und theoretische Defizite bzw. Leerstellen vorhanden sind. Von einem einheitlichen Fundus, der „einfache“ und „eindeutige“ Antworten nahe legen würde, ist man somit weit entfernt. Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass – durchaus vorhandene – Analysen, die Staatszerfall wesentlich mit westlicher Interessenpolitik in Verbindung bringen, in der politischen Debatte kaum eine Rolle spielen. Hierdurch wird die Problematik einer drohenden Instrumentalisierung der Staatszerfallsdebatte, bei der sich die politischen Akteure die Teile auswählen, die für ihre Absichten dienlich erscheinen, zusätzlich unterstrichen.

Die vorliegende Studie soll die Kernkonzepte der Staatszerfallstheorie darstellen und hierüber hinaus einen Beitrag leisten, die Staatszerfallsdebatte gegenüber allzu offener Vereinnahmung von politischer Seite zu immunisieren. In einem ersten Schritt wird hierfür untersucht, wie der Staat definiert wird, weil die Rede vom Staatszerfall voraussetzt, dass eine Vorstellung darüber existiert, was zerfällt. Dabei werden Legitimität und Souveränität als Aspekte der Staatlichkeit dargestellt. Nach einer Kritik der gängigen Definitionen von Staatlichkeit werden verschiedene Kategorisierungen von Staatszerfall eingeführt. Ausgehend von den Formen des Staatszerfalls werden die in der Literatur diskutierten Indikatoren, Ursachen und Lösungsansätze näher beleuchtet und gegenübergestellt. Einige generelle kritische Anmerkungen zu der Debatte um Staatszerfall schließen an.

2. Was ist „Staatlichkeit“?

Zentral für die Diskussion um Staatszerfall ist, welche Vorstellung von Staatlichkeit verwendet wird. Die Definition von Staatlichkeit dient einerseits als Maßstab und andererseits als Ideal. Durch die Definition werden sowohl die Problematisierungen als auch die Lösungsansätze geprägt. Dies bedeutet, dass die Frage, welche Erscheinungen in politischen Systemen als Defizit interpretiert werden, sehr davon abhängt, welcher Staatsbegriff vorausgesetzt wird.

Im Anbetracht dessen, dass kein einheitlicher Staatsbegriff existiert, wäre zu erwarten, dass in der Literatur die jeweilige Definition von Staatlichkeit vorangestellt wird. Dies ist jedoch selten der Fall.⁶ Die Mehrheit der deutschsprachigen Autoren⁷ bezieht sich, zumindest in einem ersten Schritt, auf die Definition Max Webers: „Politischer

Verband soll ein Herrschaftsverband dann und insoweit heißen, als sein Bestand und die Geltung seiner Ordnungen innerhalb eines angebbaren geographischen Gebiets kontinuierlich durch Anwendung und Androhung physischen Zwangs seitens des Verwaltungstabes garantiert werden. Staat soll ein politischer Anstaltsbetrieb heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt“ (Weber 1922: § 17).

Des Weiteren wird in der Literatur, oft mit expliziter Bezugnahme auf Georg Jellinek, die Übereinstimmung von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt als Voraussetzung für Staatlichkeit definiert (vgl. Schneckener 2004b: 9, Büttner 2004: 60-61, Schubert 2005: 30).

Die Modelle von Max Weber und Georg Jellinek zusammenfassend wird der Staat als eine Zentralgewalt (Staatsgewalt) definiert, die mittels Institutionen über ein abgegrenztes Territorium (Staatsgebiet) und eine eindeutig definierte Gruppe von Menschen (Staatsvolk) Kontrolle ausübt.⁸

2.1. Legitimität

Die Legitimität der Kontrolle des Staates wird über die Bereitstellung der Güter Sicherheit, Wohlfahrt und Repräsentation (vgl. Milliken / Krause 2003: 4) hergestellt.⁹ Dabei wird Legitimität als Voraussetzung für eine dauerhafte Kontrolle gesehen.¹⁰

Sicherheit bedeutet „Schutz des Staatsvolkes gegen Bedrohungen von außen“ und „Friedenssicherung im Inneren“ (Schubert 2005: 29) durch die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und die Verdrängung nicht-staatlicher Gewaltakteure (vgl. Schneckener 2004b: 13).

Die Bereitstellung von Wohlfahrt kann über zwei unterschiedliche Formen erfolgen. Zum einen über die Bereitstellung eines ökonomischen Rahmens, in dem eine kapitalistische Akkumulation stattfinden kann, etwa durch die Sicherung des Privateigentums und der marktwirtschaftlichen Strukturen (vgl. Milliken / Krause 2003: 4, Schubert 2005: 30).¹¹ Zum anderen kann Wohlfahrt auch verstanden werden als die Bereitstellung von staatlichen Transferleistungen.¹² Im Wohlfahrtsstaat sind beide Aspekte verbunden.

Zum Aspekt der Repräsentation lassen sich in der Literatur zwei Tendenzen feststellen. Während einige Autoren aus einer institutionell orientierten Perspektive¹³ die politischen Strukturen der westlichen Demokratien, nämlich freie Wahlen, Mehrparteiensysteme, Gewaltenteilung und unabhängige Judikative, lediglich typisieren und normativ propagieren (vgl. Rotberg 2003: 2-4, Schneckener 2004b: 12-14, Büttner 2004: 60-61), weisen andere auf die historische Gewachsenheit dieser Strukturen in der Auseinandersetzung zwischen den Staaten und ihrem jeweiligen Staatsvolk hin (vgl. Milliken / Krause 2003: 3-10, Clapham 2003: 27-29, Sorensen 2001: 3-6). Während die Bereitstellung von Sicherheit und Wohlfahrt aus einer vertragstheoretischen Sicht als Tausch zwischen der Zentralmacht und den Staatsbürgern (Sicherheit und Wohlfahrt gegen Akzeptanz und Unterwerfung) gesehen werden kann,¹⁴ geht es im staatshistorischen Verständnis¹⁵ von Repräsentation um die Frage, wie der Staat seine Überlebenschancen verbessert und einen weiteren Ausbau des Staates ermöglicht. Dieser Prozess ist zum einen durch das Streben des Staates nach Machtzuwachs gegenüber den anderen Staaten geprägt,¹⁶ und zum anderen von der Notwendigkeit der Gewährung von (politischen) Rechten und (ökonomischen) Möglichkeiten für die Staatsbürger, um sie an den Staat zu binden und ihre Ressourcen für den Staat zu mobilisieren.¹⁷ Eine Form der Mobilisierung ist die Besteuerung, durch welche der Staat finanzielle Mittel erhält. Der Zusammenhang zwischen Besteuerung und Repräsentation ist auch sichtbar in der Parole „no taxation without representation“. Politische Partizipation, mittels der die Staatsbürger

an der Gestaltung der staatlichen Politik Einfluss nehmen können, ist in dieser Perspektive das Ergebnis dieses Prozesses.

Neben diesen Legitimationsmitteln existiert ein weiteres Mittel der Integration in Staatlichkeit. Durch die „Erfindung der Nation“ (vgl. Anderson 1988) als „Bürgerreligion“ (Hobsbawm 2005: 103) wurde zum einen die Frage beantwortet, wer zum Staatsvolk gehört, und damit auch, wer partizipieren darf.¹⁸ Zum anderen wurde die Legitimierung von Staatlichkeit über die Bereitstellung der Güter Sicherheit, Wohlfahrt und Repräsentation ergänzt durch „nationalism as a societal glue“ (Milliken / Krause 2003: 7). Die Herstellung und Erhaltung der nationalen Kohäsion des Staatsvolkes wird als Voraussetzung¹⁹ oder zumindest als hilfreicher Faktor²⁰ für nachhaltige Staatlichkeit gesehen.

2.2. Souveränität

Die Fähigkeit einer Zentralgewalt, innerhalb des Staatsgebietes ihr Gewaltmonopol durchzusetzen, die ökonomischen Strukturen zu regulieren, Ressourcen von Staatsbürgern zu beanspruchen, mit diesen Ressourcen eine politische, ökonomische, soziale Infrastruktur aufzubauen und zu erhalten, wird als die „innere Dimension von Souveränität“ (Schubert 2005: 32) oder als „empirische Staatlichkeit“ (Lambach: 2005: 2) bezeichnet. Dem gegenübergestellt wird die äußere Dimension von Souveränität bzw. juristischer Staatlichkeit,²¹ die daraus besteht, dass ein Staat international von anderen Staaten als Staat anerkannt wird. Die äußere Souveränität schließt, zumindest theoretisch,²² eine Einmischung in die „inneren Angelegenheiten anderer Staaten“ (Büttner 2004: 47) aus und definiert alle anerkannten Staaten als „gleichartige Einheiten“ bzw. „like-units“²³ (Schubert 2005: 34, 97).

2.3. Kritik

Problematisch ist, dass die Mehrheit der Autoren sich weniger auf die historisch vielfältige Entwicklung von Staatlichkeit bezieht. Vielmehr wird aus einer institutionell orientierten Perspektive dauerhafte und legitime Staatlichkeit als ein eindeutiger Typus verstanden: auf der politischen Ebene als liberale Demokratie mit Gewaltenteilung und Mehrparteiensystem²⁴ und auf der ökonomischen Ebene als Wohlfahrtsstaat mit marktwirtschaftlichen Strukturen (vgl. Schneckener 2004b: 15, Clapham 2003: 38-39). Andere Formen von Staatlichkeit werden entweder als nicht erstrebenswert oder als unmöglich angesehen.²⁵ Dabei ist nicht eindeutig, ob die Inanspruchnahme von einer so definierten Staatlichkeit für real existierende Staaten²⁶ überhaupt gerechtfertigt ist: „Even Western European states today do not always reach the Weberian pinnacle in which a rationalized central bureaucracy enjoys a monopoly of organized violence over a given territory and population“ (Milliken / Krause 2003: 3). Ebenso umstritten ist, ob die nationale Kohäsion, die als Voraussetzung für nachhaltige Staatlichkeit gesehen wird, in allen (west-)europäischen Staaten gegeben ist.²⁷

Des Weiteren wird das staatliche Gewaltmonopol als Befriedungsinstrument im Innern und als Schutz vor externen Bedrohungen nicht problematisiert. Vielmehr wird die Zurückdrängung von nicht-staatlicher Gewalt mit Befriedung gleichgesetzt. Dabei wäre es jedoch nötig, zum einen auf die konstruierende Rolle von Krieg bei der Staatenbildung hinzuweisen („war makes states“ Tilly 1985: 170), wodurch auch die in der Staatszerfallsliteratur vorherrschende Annahme, dass durch Aufbau von Staatlichkeit Kriege begrenzt oder gar beendet werden können, relativiert würde. Zum anderen wäre es sinnvoll, die Gleichsetzung von Zurückdrängung der nicht-staatlichen Gewalt mit Befriedung zu hinterfragen. Nicht nur, weil der Staat in vielen Fällen „zu einer Agentur wurde, die das vorherige private Gewaltpotenzial bei weitem in den Schatten stellt“, son-

dern auch, weil die „Reduzierung der gesellschaftlichen Gewalt in Europa mit einem Export nach außen verbunden war“ (Hippler 2006: 34).

Um eine Gesamtbilanz über Sinn und Nutzen von Staatlichkeit zu ziehen, müssten zudem die ökonomischen²⁸ und sozialen Kosten²⁹ von Staatlichkeit stärker mitbedacht werden.

3. Was ist „Staatszerfall“?

Im Folgenden soll auf der Basis der in der Literatur vorherrschenden institutionell orientierten Perspektive der Staat als eine Zentralgewalt definiert werden, die durch Institutionen Kontrolle über ein begrenztes Gebiet (Staatsgebiet) und eine begrenzte Menschenmenge (Staatsbürger) ausübt und in diesem Rahmen das Gewaltmonopol beansprucht und erfolgreich durchsetzt. Diese Kontrolle beinhaltet die Regulation der ökonomischen und sozialen Strukturen und die Erhebung von Steuern und Abgaben zur Finanzierung der Staatsausgaben. Die Legitimität dieser Kontrolle wird aus der Perspektive der Staatsbürger über die Bereitstellung von Sicherheit, Wohlfahrt und Repräsentation hergestellt. Dabei wird die nationale Kohäsion des Staatsvolkes als Voraussetzung oder zumindest als Unterstützung von Staatlichkeit gesehen. Diese ‚empirische Staatlichkeit‘ wird durch die ‚juristische Staatlichkeit‘, d.h. von internationaler Anerkennung durch andere Staaten, begleitet.

Davon ausgehend wird Staatszerfall als ein Defizit in einem oder mehreren der Felder der ‚empirischen Staatlichkeit‘ verstanden. Staatszerfall wird abgegrenzt vom „Verschwinden“ der Staaten durch Eroberung bzw. der Absorption durch einen anderen Staat und von der Teilung in mehrere Staaten, wie etwa Jugoslawien in den 1990er Jahren. Staatszerfall beschreibt demnach einen Zustand, in dem die ‚empirische Staatlichkeit‘ eingeschränkt ist oder nicht mehr existiert, während die ‚juristische Staatlichkeit‘ noch gegeben ist (vgl. Lambach 2005: 3, Schubert 2005: 41-43, 63).

Als zentral wird das staatliche Gewaltmonopol gesehen (vgl. Rotberg 2003: 3, Schneckener 2004b: 14). Die Einschränkung oder gar das Fehlen des staatlichen Gewaltmonopols ist also ein eindeutiges Kennzeichen für Staatszerfall.

Im Folgenden soll das Konzept des Staatszerfalls näher erörtert werden. Formen, Indikatoren, Ursachen³⁰ und Konsequenzen des Staatszerfalls und mögliche Lösungsansätze sollen dabei differenziert werden.

3.1. Formen

Die Typologisierung von Staaten und Staatszerfall geschieht mehrheitlich aus einer institutionell orientierten Perspektive. Dabei werden zwar sehr viele Begriffe in der Debatte um Staatszerfall verwendet,³¹ aber viele Autoren beziehen sich – häufig explizit – auf eine Vorstellung von Staatlichkeit und Staatszerfall, in der verschiedene Formen von Staat und Staatszerfall in einer Skala gebracht werden können.³²

Diese Skala beginnt beim starken Staat (vgl. Rotberg 2003: 4) bzw. konsolidierten Staat (vgl. Schneckener 2004b: 15). Starke Staaten seien mit dem „Webersche[n] Idealtyp“ (Lambach 2005: 3) gleichzusetzen und in der „OECD-Welt“ anzutreffen (Schneckener 2004b: 10). Diese Staaten hätten keine Defizite und seien „places of enviable peace and order“ (Rotberg 2003: 4).

In schwachen Staaten³³ existiere das staatliche Gewaltmonopol noch, allerdings sei die staatliche Legitimität bereits eingeschränkt, weil die staatlichen Institutionen Wohlfahrt und Repräsentation nur noch teilweise oder defizitär bereitstellen könnten (vgl. Rotberg 2003: 4-5, Schneckener 2004b: 15, Büttner 2004: 77-78, Schubert 2005: 36: 40). Des Weiteren sei eine umfassende nationale Kohäsion gegeben (vgl. Sorensen 2004: 173, Schneckener 2004b: 178).

Der schwache Staat setze aufgrund fehlender Legitimität verstärkt auf Repression und Zwang und könne nur so die eigene Bevölkerung kontrollieren. Solche Staaten schienen zwar manchmal stark zu sein, wären aber nicht nachhaltig. Die „Möglichkeit des Staatszerfalls [...]“ sei „bereits latent vorhanden“ (Schubert 2005: 38).

Während die ersten beiden Stufen (starker Staat und schwacher Staat) in der Literatur weitgehend akzeptiert sind,³⁴ lassen sich Differenzen in der weiteren Skalierung feststellen. Zwei Tendenzen sind hier zu beobachten: Bei der einen Herangehensweise wird in der Terminologie nicht weiter differenziert und die nächste Stufe wird als zerfallener Staat (failed state) bezeichnet (Schubert 2005: 45). Bei einer anderen Herangehensweise wird zwischen dem zerfallenden Staat (failing state) und dem zerfallenen Staat (failed state) unterschieden³⁵ (Lambach 2005: 3).

Zerfallende Staaten seien Staaten, in denen das staatliche Gewaltmonopol bereits eingeschränkt sei. Der Staat sei nicht mehr in der Lage, das gesamte Staatsgebiet zu kontrollieren, sondern vielmehr sei die Macht des Staates begrenzt auf die Hauptstadt und „ethnically specific zones“ (Rotberg 2003: 5). Es würden verstärkt nicht-staatliche Gewaltakteure³⁶ auftreten (vgl. Schneckener 2004b: 16) und „lokale, traditionelle und religiöse Autoritäten“ außerhalb der staatlichen Institutionen würden das staatliche „Macht- und Autoritätsvakuum [...] füllen“ (Schubert 2005: 47). Jenseits von diesen Defiziten im Sicherheitsbereich sei der zerfallende Staat nach wie vor zu einer Bereitstellung der Güter Wohlfahrt und Repräsentation in der Lage, allerdings nur noch defizitär und oft eingeschränkt auf Teile des Staatsgebietes und der Staatsbevölkerung.³⁷

Am Ende der Skala steht der zerfallene und gescheiterte Staat³⁸ (collapsed state). Alle Felder der empirischen Staatlichkeit seien nicht existent oder stark eingeschränkt, so etwa die Bereitstellung von Sicherheit, Wohlfahrt und Repräsentation. Das staatliche Gewaltmonopol würde durch Gewaltoligopole von nicht-staatlichen Gewaltakteuren abgelöst (vgl. Büttner 2004: 80), die in ihren jeweiligen Gebieten auf Gewalt und Unterdrückung basierende Ordnungen etablieren (vgl. Schneckener 2004b: 16). Der zerfallene Staat würde empirisch nicht mehr existieren, juristisch – auf internationaler Ebene – jedoch schon,³⁹ weil aufgrund „fehlender völkerrechtlicher Grundlagen“ (Schubert 2005: 50) der Status als Staat nicht wieder aberkannt werden könne. Insofern ist der Begriff ‚zerfallener Staat‘ etwas eigentümlich, da die Staatlichkeit als solche infrage gestellt wird.⁴⁰

Mehrheitlich wird die Skala von starker bis zerfallener Staatlichkeit nicht als (lineares) Stufenmodell verstanden.⁴¹ Es handele sich „um eine Momentaufnahme des staatlichen Entwicklungsprozesses“ (Schubert 2005: 44) und die „Typologie [sei] nicht als Stadienmodell mißzuverstehen“ (Schneckener 2004b: 16-17), da etwa auch Übergänge direkt von schwacher Staatlichkeit in zerfallene Staatlichkeit vorstellbar seien.

3.2. Indikatoren

Ausgehend von den Thesen und Typologien zu Staat und Staatszerfall werden in der Literatur vielfach Merkmale definiert, die als typisch für bestimmte Formen von Staat und Staatszerfall gelten. Auch hier herrscht, entsprechend den Typologisierungen, eine institutionell orientierte Perspektive vor.

Dabei sind zwei unterschiedliche Verfahren festzustellen. Entweder werden Phänomene und abstrakte Konzepte als Indikatoren benannt, so etwa „the rule of law“ (Rotberg 2003: 4)⁴² bei starken Staaten oder „Problem der Verteilungsgerechtigkeit“ (Debiel / Reinhardt 2004: 527) bei fragilen Staaten. Oder es werden Indikatoren definiert, die beanspruchen, empirisch überprüfbar zu sein, so etwa die Aufklärungs- und Bestrafungsquote bei Kriminalität (vgl. Lambach 2005: 13). Vielfach existieren beide Vorgehensweisen neben-

Tabelle 1
Typen von Staatlichkeit

	Sicherheit	Wohlfahrt	Legitimität/ Rechtsstaatlichkeit
Konsolidierte Staaten	+	+ oder +/-	+ oder +/-
Schwache Staaten	+/-	N.N.	N.N.
Versagende Staaten	-/+	N.N.	N.N.
Gescheiterte Staaten	-	-/+ oder -	-/+ oder -

Erläuterungen:

+	Funktion wird erfüllt
+/-	Funktion wird leidlich erfüllt
-/+	Funktion wird nur ansatzweise erfüllt
-	Funktion existiert nicht oder nicht mehr
N.N.	alle Kombinationen denkbar

Quelle: Schneckener 2004b: 17

einander. So etwa nennt Rotberg neben „the rule of law“ auch die messbare Größe „GDP per capita“ (Rotberg 2003: 4) als Indikator für starke Staaten. Dabei kann zwischen (empirisch kaum überprüfbaren) Kennzeichen und (empirisch überprüfbaren) Indikatoren unterschieden werden.

Des Weiteren kann einerseits zwischen Kennzeichen und Indikatoren für generelle Staatlichkeit und andererseits zwischen Kennzeichen und Indikatoren für bestimmte Formen von Staatlichkeit und Staatszerfall unterschieden werden. Ein Beispiel ist im ersten Falle das „Ansehen staatlicher Organe“ (Lambach 2005: 18), im zweiten die „fehlende Kontrolle über den Regierungssitz“ als besonderes Kennzeichen für den zerfallenen Staat (Lambach 2005: 16).

Zudem kann die gleiche Erscheinung bei unterschiedlichen Autoren eine Ursache oder ein Kennzeichen bzw. ein Indikator sein. So ist etwa die Existenz von nicht-staatlichen Gewaltakteuren in einem Fall ein Kennzeichen (vgl. Lambach 2005: 6) und in einem anderen Fall eine Ursache des Staatszerfalls (vgl. Schubert 2005: 58-61). Die fehlende Systematisierung von Konzepten und Indikatoren, wie von einigen Autoren problematisiert (vgl. Lambach 2005: 1, Büttner 2004: 10), macht eine Gesamtbewertung der verschiedenen Untersuchungskonzepte und Indikatorenlisten an dieser Stelle unmöglich.

Aufgrund des Fehlens eines einheitlichen Kategorien- und Indikatorenrahmens soll im Folgenden exemplarisch ein einzelnes Untersuchungskonzept detaillierter erörtert werden. Dabei soll auch überprüft werden, ob es sich bei den gewählten Indikatoren tatsächlich um empirisch überprüfbare Indikatoren handelt.

Fokussiert wird der in unterschiedlichen Arbeiten vorgestellte Ansatz von Ulrich Schneckener, der inzwischen zu einem der am meisten rezipierten Ansätze in der deutschsprachigen Debatte gehört.⁴³ Schneckener legt in seinem Konzept fest, dass drei „Funktionen von Staatlichkeit [...] den Kernbereich moderner Staatlichkeit ausmachen: Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität / Rechtsstaatlichkeit“ (Schneckener 2004b: 12) und formuliert die Bedingung, dass man, wenn mehrere Indikatoren für eine Funktion als negativ bewertet werden, vom Zerfall dieser Funktion reden könne. Der Zerfall wird mit einem Minuszeichen dargestellt. In seiner Tabelle, in der die verschiedenen Formen von Staatlichkeit und Staatszerfall enthalten sind, sieht dies folgendermaßen aus (s. Tabelle 1).

An der Tabelle ist eigentümlich, dass im Konzept nicht erklärt wird, wann ein „+/-“ einzusetzen ist. Dem Konzept zufolge wird für die Funktion insgesamt ein „-“ eingesetzt, wenn mehrere negative Indikatoren vorliegen. Demnach könnte angenommen werden, dass für die gesamte Funktion ein „+/-“ einzusetzen ist, wenn nur ein negativer Indikator vorliegt.

Die Indikatoren für die Sicherheitsfunktion sind: „(1a) Grad an Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet“, „(1b) Grad an Kontrolle der Außengrenzen“, „(1c) [...] gewalttätige Konflikte“, „(1d) Zahl

und politische Relevanz nichtstaatlicher Gewaltakteure“, „(1e) Zustand des staatlichen Sicherheitsapparats“, „(1f) Höhe und Entwicklung der Kriminalitätsraten“ und „(1g) Grad der Bedrohung, die von staatlichen Organen für die physische Sicherheit der Bürger ausgeht“⁴⁴ (Schneckener 2004b: 13). Dabei handelt es sich nur bei 1c, 1d und 1f um Indikatoren. Die Punkte 1a, 1b, 1e, und 1g lassen sich nicht unmittelbar überprüfen, sondern benötigen selbst Indikatoren für eine empirische Überprüfung.

Für die Wohlfahrtsfunktion werden folgende Indikatoren aufgestellt: „(2a) Grad der Teilhabe bestimmter Bevölkerungsgruppen an wirtschaftlichen Ressourcen“, „(2b) anhaltende wirtschaftliche und/oder währungspolitische Krisen“, „(2c) Höhe der Steuer- oder Zolleinnahmen“, „(2d) Höhe und Verteilung der Staatsausgaben“, „(2e) Höhe der Außenverschuldung“, „(2f) Kluft zwischen Arm und Reich“, „(2g) Arbeitslosigkeits- bzw. Erwerbsquote“, „(2h) Zustand der menschlichen Entwicklung (HDI-Entwicklung)“, „(2i) Zustand staatlicher sozialer Sicherungssysteme“, „(2j) Zustand der Infrastruktur, des Bildungs- und Gesundheitswesens“ und „(2k) Vorhandensein signifikanter ökologischer Probleme“ (Schneckener 2004b: 13). Indikatoren im engeren Sinne sind nur 2c, 2d, 2g und unter Einbeziehung externer Untersuchungen noch 2h. Allerdings bleibt es z.T. unklar, wann ein Indikator als negativ bewertet werden soll. Ist es etwa bei 2c positiv oder negativ, wenn die Steuereinnahmen hoch sind? Ab welcher Arbeitslosigkeitsquote soll 2g negativ bewertet werden? Solche Fragen bleiben offen. Für die anderen Punkte gilt das Problem, das bei der Sicherheitsfunktion offensichtlich wurde, in ähnlicher Weise.

Die Indikatoren für die Funktion Legitimität und Rechtsstaat sind: „(3a) Umfang politischer Freiheiten (u.a. Meinungs-, Versammlungsfreiheit)“, „(3b) Gewährung politischer Partizipationsrechte (u.a. aktives/passives Wahlrecht, Konkurrenz um Ämter)“, „(3c) Umgang mit der politischen Opposition“, „(3d) Ausmaß von Wahlfälschungen oder Wahlbetrug“, „(3e) Grad an politischer Teilhabe bei bestimmten Bevölkerungsgruppen“, „(3f) Existenz schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen (z.B. Folter)“, „(3g) Akzeptanz des Regimes bzw. der politischen Ordnung“, „(3h) Grad der Unabhängigkeit der Justiz“, „(3i) Ausmaß von Selbstjustiz“, „(3j) Zustand der öffentlichen Verwaltung“ und „(3k) Ausmaß an Korruption und Klientelismus“ (Schneckener 2004b: 13). Indikatoren im eigentlichen Sinne sind hier nur 3a, 3b, 3d, 3f und 3i. Nur überprüfbar mittels externer Untersuchungen ist 3k. Allerdings sind bei den genannten Indikatoren die Grenzwerte nicht definiert. Die Kritik zu den ersten beiden Funktionen, dass Indikatoren aufgestellt werden, die im engen Sinne keine sind, gilt auch hier. So etwa sind 3c, 3e, 3h und 3j gar keine Indikatoren.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine systematische empirische Überprüfung, basierend auf diesem Konzept, nicht möglich ist. Dabei ist das Konzept von Schneckener eines der detailliertesten in der einschlägigen Literatur. Eine mögliche Schlussfolgerung wäre, dass sich die Bezeichnung von real-existierenden Staaten als starke, schwache, zerfallende und zerfallene Staaten primär nicht auf eine empirische Überprüfung bezieht. Es scheint gut begründbar, hier Zuschreibungen aus einer eurozentristischen Perspektive zu vermuten, die willkürlich und beliebig ausfallen können.

3.3. Ursachen

In der Debatte über die Ursachen für Staatszerfall lassen sich zahlreiche, zum Teil konkurrierende Ansätze ausmachen. Dabei ist festzustellen, dass staatshistorische Ansätze hier mehr Raum einnehmen als bei den Typologien, Skalen und Kennzeichen bzw. Indikatoren des Staatszerfalls, wo eher eine institutionell orientierte Perspektive vorherrscht.

Ein prominentes Erklärungsmuster macht Entscheidungen der

politischen Führung in den jeweiligen Staaten für den Staatszerfall verantwortlich: „Leadership errors across history have destroyed states for personal gain“ (Rotberg 2003: 22). Wenn die politische Führung sich dafür entscheide, sich auf Kosten des Staates zu bereichern, würde sie die staatlichen Kapazitäten unterminieren.⁴⁵ Dies würde dazu führen, dass der Staat die zentralen Güter Sicherheit und Wohlfahrt nicht mehr für das gesamte Staatsvolk bereitstellen könne, sondern nur noch für die politische Führung und eventuell für eine ethnisch oder sozial begrenzte Gruppe. Dies wiederum würde zum Legitimationsverlust des Staates führen (vgl. Rotberg 2003: 9). Die delegimierte politische Führung würde auf diesen Legitimationsverlust mit „subverting democratic norms, greatly restricting participatory processes“ und „coercing a legislature and the bureaucracy into subservience“ (Rotberg 2003: 21) reagieren. Das Ergebnis des Prozesses wäre die Entstehung von Oppositionsbewegungen und Bürgerkrieg (vgl. Rotberg 2003: 12), was letztlich in Staatszerfall münde.

Neben dieser elitenzentrierten Argumentation, die die Gier der herrschenden Elite zum Ausgangspunkt⁴⁶ macht, existieren staats-theoretische Ansätze, die zwischen legitimen und delegitimen Formen staatlicher Herrschaft unterscheiden, wobei die delegitimen Formen zum Staatszerfall führen (vgl. Schubert 2005: 52-53, Spanger 2002: 15). Eine delegitime Form staatlicher Herrschaft wäre der Neopatrimonialismus,⁴⁷ in dem die herrschende Elite sich den Staat zum „Patrimonium“ (Schubert 2005: 53) macht. Die staatlichen Mittel würden ebenso für die Bereicherung der politischen Führung wie für die Machtsicherung durch Klientelismus verwendet. Unter Klientelismus wird verstanden, dass die herrschende Elite relevanten Personen, Netzwerken und Gruppen staatliche Dienstleistungen und Ressourcen gewährt, um so ihre politische Unterstützung zu erhalten (vgl. Erdmann 2001: 294-297). Oft geschähe diese Gewährung in Form von Vergabe wichtiger öffentlicher Ämter. Dabei nutzten die Klienten der politischen Elite ihre Ämter in den staatlichen Institutionen zur „Konsolidierung der eigenen Macht und der Selbstbereicherung auf Kosten der Allgemeinheit“ (Schubert 2005: 55). So basiere die Herrschaft der politischen Elite mehr und mehr auf informellen Netzwerken und weniger auf Institutionen und der Bereitstellung der Güter Sicherheit, Wohlfahrt und Repräsentation. Die Bereitstellung der Güter würde beschränkt, weil die staatlichen Mittel immer mehr für die Bereicherung der politischen Führung und ihrer Klienten verwendet würden. Dadurch würde die staatliche Legitimität beschädigt. Parallel zu der elitenzentrierten Argumentation oben führe dieser Legitimationsverlust dazu, dass die politische Führung mit „Repressionen und Despotismus“ (Schubert 2005: 55) reagiere, was allerdings zu einer „Ausweitung des Legitimationsdefizits und somit zu einer Verstärkung des Staatszerfallsprozesses“ (Schubert 2005: 56) führe.

Der Neopatrimonialismus-Ansatz unterscheidet sich also von der elitenzentrierten Argumentation dadurch, dass hier die zumindest kurzfristig⁴⁸ machtstabilisierende Rolle des Klientelismus auftaucht. Einige Autoren konstruieren mittels der Verknüpfung der Theorienansätze Neopatrimonialismus und Rentenökonomie eine Form von Staatlichkeit, die zwar nicht erstrebenswert ist, aber unter günstigen Umständen stabil bleiben kann. In diesem Modell bezieht der neopatrimonialistische Rentierstaat die finanziellen Mittel über rohstoffbasierte oder politische Renten. Diese Mittel seien die Basis für die Bereicherung der politischen Führung und für den Klientelismus, aber sie würden auch für eine begrenzte Bereitstellung der Güter Sicherheit und Wohlfahrt verwendet. Dadurch sei das politische System stabil, solange die Renten nicht wegfallen oder erheblich zurückgehen, so etwa durch Preisverfall für Rohstoffe (vgl. Schneckener 2004b: 178-179). Falls aber die Renten zurückgehen, und so auch die ökonomische Basis für den Neopatrimonialismus schrumpft, dann müsse der Klientelismus eingeschränkt und die

Bereitstellung der Güter Sicherheit und Wohlfahrt zurückgefahren oder gar eingestellt werden. Dies führe zu einem dazu, dass die Klienten ihre politische Loyalität aufkündigen, und zum anderen dazu, dass der Staat in den Augen der Staatsbürger an Legitimität verliert. Mit der daraufhin verstärkten staatlichen Repression nehme der Legitimationsverlust weiter zu (vgl. Clapham 2003: 30, Sorensen 2004: 133). Allerdings wäre ein solches System auch ohne Krisen längerfristig problematisch, da „häufig ökonomische Modernisierung“ verhindert und „Abhängigkeiten, die die eigenen Handlungsspielräume eher verringern“ (Schneckener 2004b: 179), geschaffen würden.

Die Überlegung, dass ökonomische Ungleichheiten und Defizite bei der Bereitstellung des Gutes Wohlfahrt zum Staatszerfall führen können, wird in der Debatte um Staatszerfall selten genauer thematisiert. Die Beiträge, die diese Überlegung fortführen, sind zum einen der Ansatz um Greed („Gier“) und Grievance („Ungerechtigkeit“) (vgl. Collier/Hoeffler 2002). Hier wird argumentiert, dass eher „Gier“, d.h. die Möglichkeit für nicht-staatliche Akteure, sich Ressourcen gewaltsam anzueignen, zum militärischen Konflikt und damit zum Verfall des staatlichen Gewaltmonopols führt. Dagegen wäre Ungerechtigkeit, d.h. politische und soziale Ausgrenzung und Armut, nur sekundär und eher relevant dafür, wie einfach nicht-staatliche Gewaltakteure Massen mobilisieren und Kämpfer rekrutieren können. Zum anderen taucht die Relevanz von ökonomischen Defiziten und Armut in der Phrase „Keine Sicherheit ohne Entwicklung, keine Entwicklung ohne Sicherheit“ auf. Allerdings geht es hierbei weniger darum, die ökonomischen Ungleichheiten zu beseitigen, als vielmehr darum, die entwicklungspolitischen Ansätze und Strukturen für die Außen- und Sicherheitspolitik nutzbar zu machen. Ansätze, die einen Zusammenhang zwischen Staatszerfall einerseits und der politischen und ökonomischen Benachteiligung der „Dritten Welt“ sowie den Auswirkungen der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme andererseits herstellen, sind in der Debatte um Staatszerfall minoritär (vgl. Abrahamsen 2001). Mehrheitlich wird Staatszerfall eher als eine Ursache für ökonomische Defizite und Armut definiert. So werden etwa Defizite bei der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) unter anderem auf „fragile“ Staatlichkeit zurückgeführt (vgl. Martens/Debiel 2008: 6-7).

Während die elitenzentrierte Argumentation und der Neopatrimonialismus-Ansatz von einer gegebenen Staatlichkeit ausgehen, die entweder durch die falschen Entscheidungen der politischen Führung oder nicht-nachhaltige Mittel der Herrschaftsausübung beschädigt wird und schließlich zerfällt, stellt ein anderer, staatshistorischer Ansatz die Frage, was genau jeweils zerfällt.

Ausgehend von der Unterscheidung zwischen empirischer und juristischer Staatlichkeit wird die These aufgestellt, dass viele postkolonialen Staaten nur ‚Quasi-Staaten‘ (vgl. Jackson 1990) waren, die lediglich eine juristische Staatlichkeit besaßen. Demnach wurden im Zuge der Dekolonisation „die einstigen kolonialen Territorien in territorial abgegrenzte Staaten“ (Spanger 2005: 217) umgewandelt, wobei die Frage, ob eine empirische Staatlichkeit vorlag, nicht relevant gewesen sei.⁴⁹ Diese Staaten „blieben eine ‚fremdartige Institution‘, die von vornherein zum Scheitern verurteilt war“, da sie „nicht nur ihre Entstehung [...], sondern [...] auch ihre fortgesetzte Existenz“ (Spanger 2005: 217) der internationalen juristischen Zuschreibung als Staaten verdankten.

Die Setzung, dass das internationale System aus Staaten besteht, habe dazu geführt, dass solche Staaten durch die Supermächte und die früheren Kolonialmächte durch finanzielle und militärische Unterstützung aufrechterhalten wurden – nicht zuletzt in der Hoffnung, dass die Quasi-Staaten sich zu Staaten mit empirischer und juristischer Staatlichkeit entwickeln würden (vgl. Clapham 2003: 31-32). Dadurch, dass die Regierungen dieser Staaten „would gain

access to external military assistance on a scale that was not available to opponents who were globally classed as illegitimate“ (Clapham 2003: 35), wurde diesen Staaten das Überleben ermöglicht. Im Zuge des Kalten Krieges hatten solche Staaten durch ihre Positionierung in der weltweiten Konfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion stabilisierende externe finanzielle und militärische Unterstützung bekommen (vgl. Büttner 2004: 48). Aufgrund der externen Absicherung der Staatlichkeit habe es für die politischen Führungen von ‚Quasi-Staaten‘ allerdings keine Notwendigkeit mehr gegeben „to mobilize their own peoples or build up their own institutions“ (Clapham 2003: 35), um die Staatlichkeit abzusichern. So müssten auch keine öffentlichen Güter bereitgestellt werden, um die Loyalität und Legitimität bei der Bevölkerung zu erreichen, sodass die staatlichen Ressourcen für die private Bereicherung und die Finanzierung von Patronagenetzwerken verwendet würden (vgl. Clapham 2003: 36).

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Krieges hätten die „client regimes“ (Clapham 2003: 33) beider Supermächte den Großteil der externen Unterstützung (vgl. Büttner 2004: 48-49) verloren. Sie wurden nicht mehr von außen militärisch gestützt und hätten nicht mehr die finanziellen Mittel für Patronage, wodurch die fehlende empirische Staatlichkeit mehr und mehr sichtbar würde: „What has collapsed is more the vision (or dream) of the progressive, developmental state that sustained generations of academics, activists and policy-makers, than any real existing state“ (Milliken / Krause 2003: 10).

In der Literatur ist eine Variante des ‚Quasi-Staaten‘-Ansatzes festzustellen, der sich auf die Rolle der externen Akteure bei der Entstehung und dem Zerfall von Staatlichkeit bezieht. Dabei wird Bezugnehmend auf die These „war makes states“ (Tilly 1985: 170), nach der die Bereitschaft und Fähigkeit, einen Krieg durchzuführen, zu Staatsbildungsprozessen führt, die Frage gestellt, warum die Kriege in den vom Staatszerfall betroffenen Regionen nicht zu mehr, sondern eher zu weniger Staatlichkeit führen (vgl. Sorensen 2001: 2). Eine mögliche Antwort besteht darin, zwischen „different kinds of war“ (Sorensen 2001: 6), nämlich Staatsbildungskriegen und Staatszerfallskriegen (vgl. Münkler 2002: 18-20) zu unterscheiden.⁵⁰ Die Staatsbildungskriege in Europa wären demnach dadurch geprägt, dass die zentrale Bedrohung für die Staaten von anderen Staaten ausging, sodass die jeweiligen Machthaber gezwungen waren, sich mit ihren Bevölkerungen zu arrangieren. Das Ergebnis dieser Arrangements waren demnach die staatlichen Institutionen zur Bereitstellung der Güter Sicherheit, Wohlfahrt und Repräsentation und die Sicherstellung von Legitimität und Loyalität. Dagegen hätten die Machthaber in der Dritten Welt keine Bedrohung durch andere Staaten zu befürchten. Vielmehr sei durch die internationale Gemeinschaft eine „life-insurance“ (Sorensen 2001: 8) für solche Staaten ausgestellt worden. Dadurch wären die Machthaber nicht gezwungen gewesen, ein Arrangement mit ihrer Bevölkerung zu treffen, wodurch die staatsbildenden Prozesse nicht ausgelöst worden seien (vgl. Sorensen 2001: 9). Umstritten ist, ob solche „war makes states“-Prozesse in den post-kolonialen Staaten ausgeschlossen sind. Als eine mögliche Ausnahme werden Äthiopien und Eritrea genannt (vgl. Clapham 2001).

3.4. Lösungsansätze

Bei den Vorschlägen, wie mit Staatszerfall umzugehen sei, überwiegen in der wissenschaftlichen Debatte Lösungsansätze aus einer institutionell orientierten Perspektive, die primär darauf setzen, dass politische Systeme nach dem Vorbild der OECD-Staaten entstehen und sich entwickeln sollten (vgl. Spanger 2002: 25).⁵¹

Dabei wird nach den Prinzipien „security first“ und „ohne Sicherheit keine Entwicklung“ (Schneckener 2004b: 189) zuerst auf die

(Wieder-)Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols gesetzt. So werden konsolidierte staatliche Institutionen als „Funktionsvoraussetzung der Demokratie“ (Debiel / Reinhardt 2004: 533) definiert. Entsprechend der oben dargestellten Typologisierung von schwachen, zerfallenden und zerfallenen Staaten werden die konkreten politischen Mittel je nach Stufe des Staatszerfalls differenziert.

Zentral sei bei schwachen Staaten die „Stabilisierung und Stärkung bestehender Strukturen und Institutionen“ (Schneckener 2004b: 21) mit dem expliziten Ziel, dass so starke Staaten entstehen. Die Mittel dazu seien Finanzhilfen und technische Unterstützung bei Anpassung des Sicherheitsapparats und der Justiz an die OECD-Normen (vgl. Schneckener 2004b: 21-22). Dies könne allerdings allein für Staaten gelten, die bereits demokratisch sind. Bei autoritären bis formal-demokratischen Staaten solle auch mittelfristig ein grundlegender Regimewandel erwirkt werden. Dazu sollen „reformbereite Kräfte innerhalb und außerhalb des Staatsapparats als Kooperationspartner“ (Schneckener 2004b: 23) gewonnen werden.

Bei zerfallenden Staaten gehe es zuerst um die Verdrängung nicht-staatlicher Gewaltakteure. Die gewalttätigen Konflikte sollen mithilfe von Vermittlungen zwischen den lokalen Konfliktparteien unter internationaler Beobachtung und Kontrolle beendet werden. Dabei könne auch auf Zwangsdiplomatie, wie etwa beim Dayton-Abkommen 1995, zurückgegriffen werden (vgl. Schneckener 2005: 202-205). So solle das staatliche Gewaltmonopol wiederhergestellt werden, was als Voraussetzung für weitere Maßnahmen gesehen wird.

Wenn die Staaten bereits zerfallen sind, sei der „Einsatz militärischer Mittel zur Beendigung von Konflikten“ (Schneckener 2005: 205) nötig, weil durch die Entstehung von Kriegsökonomien die nicht-staatlichen Gewaltakteure an der Beendigung der Konflikte kein Interesse hätten⁵² (vgl. Spanger 2005: 230) und so eine Vermittlung nicht möglich sei. Danach sollen – evtl. auch mithilfe einer Übergangsverwaltung durch die internationalen Akteure (vgl. Schneckener 2005: 204) – staatliche Strukturen aufgebaut werden. Als Beispiel für eine militärische Intervention und den anschließenden Aufbau staatlicher Strukturen wird Afghanistan genannt (vgl. Spanger 2002: 29-30).

Es gibt allerdings auch kritische Ansätze gegen solche Strategieentwürfe, die als Ziel die weltweite Schaffung starker Staaten nach dem OECD-Vorbild haben.

So wird darauf hingewiesen, dass der Bezug auf die internationale Gemeinschaft als politischer Akteur eigentlich voraussetzt, dass die internationale Gemeinschaft kollektiv ihre Interessen formulieren kann – was aber nicht der Fall sei. Dies könnte dazu führen, dass der Hinweis auf Staatszerfall und innergesellschaftliche Konflikte missbraucht werden kann, um eine interessensgeleitete Außenpolitik einiger Staaten zu legitimieren.⁵³ Im gegenwärtigen internationalen System sollte das „principle of self-determination of peoples [...] a sine qua non condition for international involvement in state-building operations“ sein und internationales Engagement sollte sich auf die Unterstützung der „indigenous initiatives for peace-making and state building“, basierend auf den „local consensus on what is right and what is wrong“ (Yannis 2003: 77), beschränken.

Ein anderer, staatshistorischer Ansatz geht davon aus, dass die Herausbildung von Staatlichkeit ein langer Prozess sei, und bezieht sich dabei auf solche Prozesse in Europa (vgl. Tilly 1975, Milliken / Krause 2003: 3-9). Der Staat sei dabei in einer langen ersten Phase nicht das gewesen, was in der Staatszerfallsliteratur als starker Staat bezeichnet wird, sondern zunächst ein auf militärischer Stärke basierendes Machtzentrum. Nur langsam wären im Prozess von ‚war and state making‘ staatliche Institutionen und politische – aber nicht notwendigerweise demokratische – Repräsentationssysteme entstanden (vgl. Ottaway 2003: 247-248). Die oben beschriebene Strategie zur Bildung von starken Staaten nach dem OECD-Modell wird als

ein „short-cut to the Weberian state“ (Ottaway 2003: 248) gesehen, der die historischen Staatsbildungsprozesse nicht berücksichtigen würde. Dabei würden entsprechend der „blueprint for reconstructing failed states“ (Ottaway 2003: 251) ausführliche Listen von Forderungen erstellt, die die aufzubauenden Staaten zu erfüllen hätten, was notwendigerweise in ein Scheitern solcher Pläne führen würde.⁵⁴ Des Weiteren sei, auch wenn das Ziel von solchen Strategien in der Förderung demokratischer Strukturen läge, der Prozess dorthin keineswegs demokratisch, weil den betroffenen Gesellschaften bei der Gestaltung ihrer eigenen politischen Struktur lediglich eine rezipierende Rolle zugewiesen wird.⁵⁵

3.5. Kritik

Eine generelle Kritik an den institutionell orientierten Staatszerfallskonzepten formulieren Autoren, die die Debatte über Staatszerfall als Diskurs begreifen. In diesen kritischen Annäherungen wird nicht versucht, Formen, Ursachen und Lösungen des Staatszerfalls zu formulieren, sondern vielmehr soll die Rede über den Staatszerfall selbst Untersuchungsobjekt werden (vgl. Bilgin / Morton 2002, Abrahamsen 2001: 1-5). Der Staatszerfallsdiskurs sei davon geprägt, dass eine Hierarchie zwischen Staaten aufgestellt werde, in der die Staaten der Ersten Welt als „desired endpoint of development“ (Abrahamsen 2001: 2) und erfolgreiche Staaten definiert werden, wodurch andere Formen der Staatlichkeit nur als defizitär und abnormal verstanden werden könnten. Dabei würde zum einen nicht beachtet werden, in welchem Kontext postkoloniale Staaten entstanden sind, und zum anderen nicht, welche periphere Rolle sie in globalen politisch-ökonomischen Strukturen einnehmen (vgl. Bilgin / Morton 2002: 63, 66). So werde Staatszerfall als ein intern verursachtes Problem definiert, das externe Lösungen verlange. Die betroffenen Staaten würden als „incapable of surviving or regenerating themselves without the assistance and intervention of the international community“ (Abrahamsen 2001: 2) gesehen. Die externen Lösungsvorschläge seien von einem „anti-democratic overtone of control and subordination“ (Bilgin / Morton 2002: 63) geprägt, weil Staatlichkeit auf die Fähigkeit zur Anwendung von Gewaltmitteln verkürzt worden sei. Im Ergebnis führe der Staatszerfallsdiskurs dazu, dass „the continual right of the North to intervene and control, adapt and reshape the structures, practices and ways of life in the South is justified“ (Abrahamsen 2001: 3), während die Staaten der Ersten Welt von einer eventuellen Verantwortung für die Bedingungen in der Dritten Welt freigesprochen werden.

Ein anderer, imperialismuskritischer Ansatz bezieht sich auf die in der Staatszerfallsliteratur formulierte Behauptung, dass starke Staaten „places of enviable peace and order“ (Rotberg 2003: 4) seien, und versucht, eine andere Interpretation zu liefern, die die Kosten und Grenzen eines solchen Friedens betont. So sei die historische Entwicklung der europäischen Staaten verbunden mit einer gewaltförmigen Herrschaftsausübung.⁵⁶ Auch in der jetzigen globalen Ordnung würde der Frieden in der westlichen Welt in einer Art der „mutually constitutive relationship“ (Bilgin / Morton 2002: 69) mit der Gewalt in anderen Teilen der Welt zusammenhängen. Insofern wird die Forderung in der wissenschaftlichen Debatte, weltweit starke Staaten durchzusetzen, infrage gestellt, da sie nicht berücksichtige, wie die friedlichen starken Staaten mit den von Gewalt geprägten schwachen, zerfallenden und zerfallenen Staaten zusammenhängen (vgl. Bilgin / Morton 2002: 68).⁵⁷

Ebenfalls weniger eine generelle Infragestellung der Debatte über Staatszerfall, sondern eine Kritik gängiger Vorstellungen über Ursachen, sind Ansätze, die die Schwäche und den Zerfall von Staaten in der „Dritten Welt“ auf die neoliberalen Forderung nach einem „Rückzug des Staates“ aus den gesellschaftlichen und ökonomischen Systemen zurückführen. Hiernach führten die Strukturanpas-

sungsprogramme von IWF und Weltbank dazu, dass in zahlreichen Staaten der „Dritten Welt“ die staatlichen Ausgaben heruntergefahren und staatliche Betriebe privatisiert werden sollten. Staaten, die bereits vor der Schuldenkrise der 1980er Jahre Wohlfahrt und soziale Dienstleistungen nur rudimentär bereitstellen konnten, waren durch die Kürzungen der staatlichen Ausgaben dazu gezwungen, sich zu entscheiden, ob sie ihre Ressourcen für den sozialen Sektor (wie etwa Gesundheit oder Bildung) oder die Aufrechterhaltung der staatlichen Repressionsorgane verwenden. Mehrheitlich entschieden sie sich für Kürzungen im sozialen Sektor, wodurch ihre Legitimität bei der Bevölkerung weiter abnahm. So hing die Überlebensfähigkeit zahlreicher Staaten von Zwang und Repression ab. Der Einsatz staatlicher Repression gegen Unzufriedenheit und Opposition führte zu einem dazu, dass der Staat weniger als Sicherheitsgarant wahrgenommen wurde, und zum anderen dazu, dass die Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung deutlich eingeschränkt waren. Diese zunehmenden Defizite in den drei Bereichen Wohlfahrt, Sicherheit und Partizipation führten zu einer Legitimitätskrise in zahlreichen Staaten in der „Dritten Welt“. Aus dieser Perspektive sind die gegenwärtige Schwäche und der Zerfall von Staaten eine Folge der neoliberalen Politik der 1980er Jahre (vgl. Barkawi / Laffey 1999, Chossudovsky 2002).

4. Fazit

In der Diskussion der wissenschaftlichen Debatte um Staatszerfall ist eine enge Nähe zu politischen Strategieentwürfen festzustellen. Tatsächlich ist das breite Interesse an den Staatszerfallskonzepten nach dem 11. September 2001 Teil einer Debatte, in der die Suche nach Gefahrenquellen für die Interessen der westlichen Staaten und der globalen Ordnung zentral ist. Dabei wird, im Bemühen um Einheitlichkeit und Durchsetzbarkeit von politischen Entscheidungsprozessen, eine verkürzte Definition von Staatlichkeit geschaffen. Erstens werden dabei die vielfältigen und von Konflikten geprägten historischen Staatsbildungsprozesse weitgehend ausgeblendet. Zweitens wird Staatlichkeit überhaupt gleichgesetzt mit den politischen Systemen Westeuropas und Nordamerikas, wobei die real-existierenden Widersprüche in diesen Systemen ebenfalls ausgeblendet werden. Drittens wird die ambivalente Bilanz der Nutzen und Kosten von Staaten nicht thematisiert. So können differente Formen von Staatlichkeit nur als defizitär und/oder nicht legitim verstanden werden, während gleichzeitig die westlichen Staaten idealisiert dargestellt werden.

Die von einer solchen Definition von Staatlichkeit ausgehende Typologisierung von starken, schwachen, zerfallenden und zerfallenen Staaten ist durchaus problematisch, so dass von einer „arbitrary and discriminatory nature of such taxonomy“ (Bilgin / Morton 2002: 64) gesprochen werden kann. Zwar könnten die Konzepte theoretisch durch empirische Untersuchungen falsifiziert werden. Allerdings entziehen sich die in der Literatur vorgefundenen Untersuchungskonzepte einer solchen Überprüfung schlicht dadurch, dass sie nicht bzw. nicht systematisch operationalisiert sind. Die Analysen und politischen Vorschläge sind so primär von Setzungen und Zuschreibungen geprägt.

Diese Perspektive und die Tatsache, dass ein wesentlicher Teil der wissenschaftlichen Literatur explizit als Arbeitshilfen und Empfehlungen für die politischen Entscheidungsträger in den westlichen Staaten konzipiert ist, führen zu Lösungsvorschlägen, in denen der westliche Staat sowohl als Ideal für andere Staaten als auch als der zentrale politische Akteur bei der Bewältigung des Staatszerfalls definiert ist.

Die politische Wirkung der Debatte um „gescheiterte Staaten“ macht eine politische Bewertung nötig. Denn jenseits der Kritik, die auf wissenschaftliche Defizite hinweist, lassen sich politische

Funktionen der Debatte ausmachen. Zum Ersten liefert die Debatte neue Bedrohungsszenarien und Feindbilder in einer Zeit, in der die westlichen Staaten durch das Ende des Kalten Krieges ihren „Feind“ verloren haben. Dieser Zusammenhang taucht etwa in der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) der Vereinigten Staaten von 2001 auf, die die Debatte aus dem wissenschaftlichen Kontext in die politische Debatte getragen hat. Zum Zweiten trägt die Debatte zur Legitimierung bestehender Macht- und Ausbeutungsverhältnisse bei, indem zum einen die Ursachen für Armut, Kriege und Menschenrechtsverletzungen weitgehend ausgeblendet und die Verantwortlichkeiten hierfür lediglich im globalen Süden gesucht werden. Inwiefern die bestehende politische und ökonomische Weltordnung eine Rolle dabei spielt, dass viele Menschen im Süden arm sind und Opfer von Kriegen und Gewalt werden, wird in der Debatte nicht näher betrachtet. Zum Dritten dient die Debatte dazu, vielfältige Maßnahmen westlicher Staaten zu legitimieren. Ein Paradebeispiel ist hier die DR Kongo, wo viele unterschiedliche Formen der Intervention mit dem Verweis auf die Stärkung der Staatlichkeit legitimiert wurden: Während die EU durch die Unterstützung der „Sicherheitssektorreformen“ die staatlichen Repressionsorgane weiter stärkte, die wiederum für die gewaltsame Niederschlagung politischer und sozialer Proteste verantwortlich waren, kämpfte die UN-Militärmission MONUC zusammen mit der kongolesischen Armee gegen Rebellen und trug die Verantwortung für den Tod zahlreicher Zivilisten. Schließlich sicherte eine EU-Militärmission die Wiederwahl der autoritären Staatsführung in der DR Kongo (vgl. Marischka 2006).

Zusammenfassend lässt sich erkennen, dass durch die Beiträge von unterschiedlichen Akteuren aus Wissenschaft, Politikberatung, Politik und Militär ein Diskurs entstanden ist, der so flexibel und anschlussfähig ist, dass es möglich ist, mit ihm vielfältige zivile und militärische Interventionen zu legitimieren und die strukturellen Ursachen für Armut und Gewalt weitgehend auszublenden.

Literatur

Abrahamsen, Rita (2001): Democratisation – Part of the Problem or the Solution to Africa's 'Failed States'? <http://www.sussex.ac.uk/Units/CGPE/events/conferences/failed_states/conference_papers/abrahamsen.pdf> (27.04.2007).

Anderson, Benedict (1988): Die Erfindung der Nation - Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts. Frankfurt am Main.

Barkawi, Tarak / Laffey, Mark (1999): The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalization. In: *European Journal of International Relations* 5/4: 403-434.

Bilgin, Pinar / Morton, Adam D. (2002): Historicising representations of 'failed states': beyond the cold-war annexation of the social sciences? In: *Third World Quarterly* 23/1: 55-80.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2006): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.

Büttner, Annette (2004): Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik. Marburg.

Chojnacki, Sven (2003): Demokratien und Krieg – Das Konfliktverhalten demokratischer Staaten im internationalen System 1946-2001 (Discussion Paper P 2003-304). Berlin. <<http://www.polwiss.fu-berlin.de/frieden/pdf/p03-304.pdf>> (20.05.2008).

Clapham, Christopher (2001): War and State Formation in Ethiopia and Eritrea. <http://www.comm.ucsb.edu/Research/mstohl/failed_states/2001/papers/CLAPHAM1.pdf> (20.05.2008).

Clapham, Christopher (2003): The Challenge to the State in a Globalized World. In: Milliken, Jennifer (Hg.): *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: 25-44.

Collier, Paul / Hoeffler, Anke (2002): Greed and Grievance in

Civil War (CSAE WPS/2002-01). Washington. <<http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2002-01text.pdf>> (20.12.2009)

Cooper, Robert (2002): The new liberal Imperialism. In: The Observer vom 07.04.2002, o.S. <<http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1/print>> 25.12.2009).

Cooper, Robert (2003): The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-First Century. New York.

Chossudovsky, Michel (2002): Global Brutal. Der entfesselte Welthandel, die Armut, der Krieg. Frankfurt a.M.

Debiel, Tobias / Reinhardt, Dieter (2004): Staatsverfall und Weltordnungspolitik - Analytische Zugänge und politische Strategien zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Nord-Süd aktuell 18/3: 525-538.

Dempsey, Gary T. (2002): Old Folly in a New Disguise Nation Building to Combat Terrorism (Cato Policy Analysis Nr. 429, 21. März 2002). Washington.

Erdmann, Gero (2001): Neopatrimoniale Herrschaft - Der Übergang zur Demokratie ist nicht gelungen. In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10 (Oktober 2001): 294-297. <<http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez1001-6.htm>>, o.S. (16.05.2007).

Esty, Daniel C. u.a. (1995): State Failure Task Force Report – Phase I. Arlington. <[http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF %20Phase %20I%20Report.pdf](http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20I%20Report.pdf)> (23.05.2008).

Europäischer Rat (2003): Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt (12. Dezember 2003). Brüssel.

Fukuyama, Francis (2006): Staaten Bauen: Die neue Herausforderung der Internationalen Politik. Berlin.

Gramsci, Antonio (1971): Selections from the Prison Notebooks. London.

Greiner, Bernd u.a. (Hg.) (2006): Heiße Kriege im Kalten Krieg. Hamburg.

Hehir, Aidan (2007): The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom. In: Journal of Intervention and State Building 1/3: 307-332.

Helman, Gerald B. / Ratner, Steven (1992): Saving Failed States. In: Foreign Policy, No. 89 Winter 1992-1993, S. 3-20. Im Internet unter: <<http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=3&hid=120&sid=74235c8a-f460-45db-8b4a-8080c07e4ed7%40sessionmgr106>>, o.S., zugegriffen am 27.04.2007.

Hippler, Jochen (2006): Krieg, Repression, Terrorismus – Politische Gewalt und Zivilisation in westlichen und muslimischen Gesellschaften. Stuttgart.

Hobsbawm, Eric J. (2005): Nationen und Nationalismus. Frankfurt am Main.

Jackson, Robert H. / Rosberg, Carl (1982): Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. In: World Politics 35/1: 1-24.

Jackson, Robert H. (1990): Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World. Cambridge.

Jellinek, Georg (1900): Allgemeine Staatslehre. Berlin.

Klemp, Ludgera / Poeschke, Roman (2005): Good Governance gegen Armut und Staatsversagen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B28-29/2005: 18-25

Lambach, Daniel (2005): Schwäche und Zerfall von Staaten: Operationalisierung eines schwierigen Konzepts. <<http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/downloads/lambach01.pdf>>, (27.04.2007).

Marischka, Christoph (2006): EU gewinnt Wahlen in der DRC (IMI-Analyse 2006/024b, Dezember 2006). Tübingen.

Martens, Jens / Debiel, Tobias (2008): Das MDG-Projekt in der Krise - Halbzeitbilanz und Zukunftsperspektiven (INEF Policy Brief 4/2008). Duisburg

Migdal, Joel (1988): Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton.

Milliken, Jennifer / Krause, Keith (2003): State Failure, Collapse and Reconstruction – Concepts, Lessons and Strategies. In: Milliken, Jennifer (Hg.): State Failure, Collapse and Reconstruction. Oxford: 1-21.

Münkler, Herfried (2002): Die neuen Kriege. Reinbek.

Münkler, Herfried (2005): Imperien. Berlin.

Ottaway, Marina (2003): Rebuilding State Institutions in Collapsed States. In: Milliken, Jennifer (Hg.): State Failure, Collapse and Reconstruction. Oxford: 245-266.

Rauch, Carsten (2005): Die Theorie des Demokratischen Friedens – Grenzen und Perspektiven. Frankfurt am Main.

Ries, Thomas (2009): The globalising security environment and the EU. In: Alvaro de Vasconcelos (Hg.): What ambitions for European defence in 2020? Paris 2009: 61-74.

Rotberg, Robert I. (2002a) The New Nature of Nation-State Failure. In: Washington Quarterly 25/3: 85-96.

Rotberg, Robert I. (2003): Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. In: ibid. (Hg.): State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington: 1-25.

Schneckener, Ulrich (2003): Warum manche den Frieden nicht wollen – Eine Soziologie der „Störenfriede“ (Diskussionspapier der FG 8, 2003/01). <http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=310> (20.12.2009).

Schneckener, Ulrich (2004a): Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit (SWP-Studie S 18 / 2004). Berlin.

Schneckener, Ulrich (2004b): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem (SWP-Studie S 43 / 2004). Berlin.

Schneckener, Ulrich (2005): Post-Westfalia trifft Prä-Westfalia. In: Jahn, Egbert (Hg.): Die Zukunft des Friedens (Band 2). Wiesbaden: 189-211.

Schubert, Ulf-Manuel (2005): Staatszerfall als Problem des internationalen Systems. Marburg.

Sorensen, Georg (2001): War and state making – why doesn't it work in the Third World? <http://www.comm.ucsb.edu/Research/mstohl/failed_states/2001/papers/S%F8rensen.pdf> (27.04.2007).

Sorensen, Georg (2004): The Transformation of the State. New York.

Spanger, Hans-Joachim (2002): Die Wiederkehr des Staates – Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem. Frankfurt am Main.

Spanger, Hans-Joachim (2005): Die ordnungspolitische Herausforderung des Staatszerfalls. In: Jahn, Egbert (Hg.): Die Zukunft des Friedens (Band 2). Wiesbaden: 213-233.

The White House (2002): The National Security Strategy of the United State of America. Washington. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>> (19.05.2007).

The White House (2006): The National Security Strategy of the United State of America. Washington. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>> (19.05.2007).

Tilly, Charles (1975): The Formation of National States in Western Europe. Princeton.

Tilly, Charles (1985): War Making and State Making as Organized Crime. In: Evans, Peter (Hg.): Bringing the State Back In. Cambridge: 169-92.

Trotha, Trutz von (1995): Gewalt, Staat und Basislegitimität. In: Ortner-Buchberger, Claudia (Hg.): Macht der Identität - Identität der Macht. Münster: 1-16.

Trotha, Trutz von (2000): Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. In: Leviathan 28/ 2: 253-279.

Van Creveld, Martin (1999): *Aufstieg und Untergang des Staates*. München.

Wallerstein, Immanuel (2004): *Das moderne Weltsystem (Band 3) - Die große Expansion*. Wien.

Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. Reading.

Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen.

Yannis, Alexandros (2003): *State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction*. In: Milliken, Jennifer (Hg.) (2003): *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: 63-80.

Anmerkungen

¹ In der Literatur wird die Anfangsphase der Staatszerfallsdebatte zu Beginn der 1990er Jahre gesetzt und mehrheitlich mit dem Hinweis auf den Aufsatz „Saving Failed States“ (Helman / Ratner 1993) und mit der Etablierung des „State Failure Task Force“ im Auftrag der US-Regierung 1994 (Vgl. Esty u.a. 1995) erklärt.

² So etwa, wenn erklärt wurde, dass mit dem „Zusammenbruch der staatlichen Strukturen [...] regelmäßig Gewaltexzesse, Flüchtlingsströme, Hunger sowie Massenelend einher“ gingen (Spanger 2005: 214).

³ „Staatszerfall [stellt] grundsätzlich ein Strukturproblem internationaler Ordnung dar, da der Staat eine ‚Doppelrolle‘ spielt: Einerseits übernimmt er Ordnungsfunktionen für eine spezifische Bevölkerung innerhalb konkreter Territorialgrenzen; andererseits basiert das internationale System selbst primär auf Staaten“ (Schneckener 2004b: 6).

⁴ Für eine kritische Überprüfung des Zusammengangs von Staatszerfall und Terrorismus vgl. Dempsey (2002), Hehir (2007).

⁵ In eine ähnliche Richtung argumentiert auch das Weißbuch der Bundeswehr: „Die Erosion staatlicher Strukturen, der Zerfall ganzer Staaten und damit oft einhergehende Bürgerkriege ebenso wie das Entstehen von Gebieten, die sich außerhalb der internationalen Ordnung stellen, eröffnen Aktionsräume sowie Rückzugsgebiete für bewaffnete Gruppen und terroristische Organisationen“ (BMVg 2006: 21). Hieraus wird ein sicherheitspolitischer Imperativ zur Durchführung von Interventionen abgeleitet: „Staatsversagen sowie eine unkontrollierte Migration können zur Destabilisierung ganzer Regionen beitragen und die internationale Sicherheit nachhaltig beeinträchtigen. Neben der moralischen Verpflichtung zur Hilfe steht dabei die Verantwortung für die Sicherheit unseres Landes“ (BMVg 2006: 22).

⁶ Vgl. Büttner: 2004. Hier wird die Definition von Staatlichkeit erst auf S. 60-61 nach längeren Ausführungen über die Systemtheorie Niklas Luhmans und über die „Theorie des kommunikativen Handelns von Jürgen Habermas“ formuliert. Andere Autoren verzichten völlig auf eine explizite Ausformulierung ihrer Staatsvorstellungen.

⁷ Vgl. Bilgin / Morton 2002: 70-74. Hier wird ein alternatives Staatsverständnis nach Antonio Gramsci formuliert. Gramsci zufolge ist der Staat „the entire complex of practical and theoretical activities with which the ruling class not only justifies and maintains its dominance, but manages to win the active consent of those over whom it rules“ (Gramsci 1971: 244).

⁸ „State [...] is an organisation composed of numerous agencies led and coordinated by the state's leadership (executive authority) that has ability or authority to make and implement the binding rules for all people as well as the parameters of rule making for other social organisations in a given territory, using force if necessary to have its way“ (Migdal 1988: 19).

⁹ Dabei ist die staatliche Legitimität nicht per se gegeben. Vielmehr muss die Legitimität erst hergestellt werden: „The Weberian state, with its extensive powers and massive bureaucracy can only be legitimized through its provision of public goods to its populations“ (Clapham 2003: 28-29).

¹⁰ „Alle Macht strebt nach Rechtfertigung. Legitimation von Herrschaft ist ein Teil ihrer Bestandsvoraussetzung“ (Trotha 1995: 7).

¹¹ In dieser Perspektive wird der Staat mit Kapitalismus zusammengedacht, so dass die Frage aufkommt, ob die real-sozialistischen Systeme in diesem Modell überhaupt als Staaten bezeichnet werden können. Zumindest werden sie nicht als erstrebenswert gesehen, wenn „sowjetische Politikmuster“ als „delegitime Formen staatlicher Herrschaft“ (Schubert 2005: 30)

bezeichnet werden.

¹² Für die Diskussion über die Relevanz der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme und den damit verbundenen Abbau von staatlichen Transferleistungen im Staatszerfallsprozess vgl. Abrahamson 2001.

¹³ Institutionell orientiert soll in dieser Arbeit eine Perspektive bezeichnen, in der ein Staatsverständnis vorherrscht, das sich an den Staatsmodellen Max Webers und Georg Jellineks und den politischen Strukturen der westeuropäischen Staaten orientiert. In dieser Perspektive werden diese Strukturen als gegeben gesehen, ihre Entstehung wird weitgehend ausgeblendet.

¹⁴ „Ultimately, the people grant the state right to rule over them in return for the state providing security from civil disorder and war“ (Milliken / Krause 2003: 6).

¹⁵ Staatshistorisch soll in dieser Studie eine Perspektive bezeichnen, in der ausgehend von der Debatte um ‚war and state making‘ die historische Entstehung von Staatlichkeit als ein widersprüchlicher und von Konflikten geprägter Prozess gesehen wird, in dem die Staatsgewalt und die Staatsbürger unterschiedliche Interessen haben.

¹⁶ Bei diesem Streben nach Macht geht es auch um die bloße Existenz des Staates: „Most of the European efforts to build states failed. The enormous majority disappeared in the next few centuries, smashed or absorbed by other states-in-the-making“ (Tilly 1975: 38).

¹⁷ „The preparation for war [gegen andere Staaten, A.d.A.] forced power holders into a series of compromises with the subject populations, which constrained their power and paved the way for early forms of citizenship right“ (Sorensen 2004: 137-138).

¹⁸ „The development of an idea of nationalism, [...] served to distinguish the legitimate territory and population of one state from those of its neighbours“ (Clapham 2003: 27).

¹⁹ „Als Grundvoraussetzung des modernen Nationalstaats stellt sich diesem die Aufgabe der Sicherung und Erhaltung einer sprachlich, kulturell, religiös und organisatorisch vereinheitlichten nationalen Identität“ (Büttner 2004: 23).

²⁰ „Though a sense of nationality is not a necessary component of statehood, its absence greatly weakens the state“ (Clapham 2003: 29).

²¹ Für eine ausführliche Differenzierung der empirischen und juristischen Staatlichkeit vgl. Jackson / Rosberg 1982.

²² Von einem solchen Ausschluss kann im Hinblick sowohl auf die internationale Verflechtung (vgl. Wallerstein 2004) als auch auf die „Stellvertreterkriege“ während des Kalten Krieges (vgl. Greiner 2006) in mehrfacher Hinsicht kaum die Rede sein.

²³ Die neorealistische Bezeichnung von Staaten als „like units“ geht zurück auf Kenneth Waltz.

²⁴ Dies geht so weit, dass etwa die Erweiterung der Rechte des Staatspräsidenten in Venezuela unter Chavez als Hinweis auf eine schwache Staatlichkeit gesehen wird (vgl. Schneckener 2004b: 175).

²⁵ So etwa, wenn nur „vormoderne (tribale, traditionale) Strukturen [...] als Anknüpfungspunkte für ein alternatives Modell in Frage“ (Schneckener 2004b: 11) kommen, wobei solche Strukturen ohnehin kaum noch existieren würden. Schneckener unterscheidet die momentan existierenden politischen Systeme in autoritäre Regime und demokratische Staaten, wobei die autoritären Regime als „eine Gefahr für Staatlichkeit“ (Schneckener 2004b: 12) definiert werden.

²⁶ So etwa, wenn die OECD-Staaten als „vollständig konsolidierte Staaten“ (Debiel / Reinhardt 2004: 528) bezeichnet werden.

²⁷ Als Beispiele für eine fehlende nationale Kohäsion in Westeuropa werden genannt: Belgien, Frankreich (Baskenland, Korsika), Spanien (Baskenland, Katalanien) und Großbritannien (Nordirland, Schottland) (vgl. Milliken / Krause 2003: 7, Clapham 2003: 41).

²⁸ „The poorer and more scattered the population [...] the greater the relative costs of statehood become, until a point is reached at which the extraction of resources outweighs any benefits that can be provided“ (Clapham 2003: 28).

²⁹ „Statehood also had important social costs: it demands from its subject populations a readiness to obey and to be regulated“ (Clapham 2003: 28).

³⁰ Diese Reihenfolge, insbesondere die Vorrangstellung der Formen vor den Ursachen erklärt sich durch die untersuchte Literatur, in der mehrheitlich die Ursachen durch die konzeptionellen Entwürfe, die den Fallstudien voraus gehen, determiniert werden.

³¹ So werden folgende Begriffe, die Ausdruck eines „babylonischen

Sprachgewirr[s]“ seien, genannt: „fragile Staaten“, „Staatszerfall“, „Staatsversagen“, „erodierende Staaten“, „schwache Staaten“, „zerfallende Staaten“, „disintegrating states“, „poor performing states“, „states at risk“ (Klemp / Poeschke 2005: 23). Es existieren weitere solche Listen, etwa: „anarchic states“, „phantom or mirage states“, „anaemic states“, „captured states“ und „aborted states“ (Bilgin / Morton 2002: 64).

³² Einige Autoren erkennen zwar das „grundlegende Problem der systematischen Bestimmung klarer Trennlinien zwischen den einzelnen Typologien“, wodurch es „unklar [bleibt], wodurch starke, schwache, zerfallene und kollabierte Staaten qualitativ oder quantitativ voneinander abzugrenzen sind“ (Schubert 2005: 44), verwenden aber dessen ungeachtet eigene Typologien.

³³ Eine andere Bezeichnung ist semimoderner Staat (vgl. Schubert 2005: 36-40). Betont wird von einigen Autoren die Vorgeschichte von schwachen Staaten: „The typical weak state has a colonial past and is a postcolonial state“ (Sorensen 2004: 172).

³⁴ Dies gilt zumindest für die Terminologie bzw. Beschreibung der Erscheinungen. Die Ursachen, Konsequenzen und Lösungsansätze bleiben umstritten. Einige Autoren entwickeln allerdings feinere Skalen. So wird etwa unterschieden zwischen konsolidierten, teilweise konsolidierten, fragilen, rudimentären und kollabierten Staaten (vgl. Debiel / Reinhardt 2004: 528), wobei die Typologie der letzten drei Staatsgruppen mit der hier verwendeten Typologie (schwache, zerfallende und zerfallene Staaten) weitgehend identisch ist.

³⁵ Dabei kann die Terminologie der einzelnen Stufen unterschiedlich sein. So differenziert Rotberg zwischen failed states und collapsed states (vgl. Rotberg 2003: 5), während Schneckener failed states und collapsed states als Synonyme verwendet und wiederum von failing states abgrenzt (vgl. Schneckener 2004b: 16).

³⁶ Allerdings unterscheidet etwa Rotberg Gewalt zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Gewalt gegen die Regierung bzw. den Staat. Die erste Form sei ein Merkmal von schwachen Staaten, die zweite dagegen von zerfallenden Staaten (vgl. Rotberg 2002: 85). Als Beispiel für ein schwachen Staat mit Gewalt zwischen gesellschaftlichen Gruppen wird Indonesien genannt (Rotberg 2002: 92). Autoren, die eine solche Unterscheidung nicht teilen, bezeichnen dagegen Indonesien als zerfallenden Staat (vgl. Schneckener 2004a: 11).

³⁷ Als Beispiel für einen Staat mit regional beschränkter Bereitstellung von Wohlfahrt und Repräsentation wurde Sri Lanka genannt. In 80% des Staatsgebietes und für 80% der Staatsbevölkerung gelte, dass „government performs reasonably well“ (Rotberg 2003: 14). Dabei definierte Rotberg Sri Lanka als einen schwachen Staat, während Schneckener, mit ähnlichen Argumenten, Sri Lanka als failing state bezeichnete (vgl. Schneckener 2004b: 16). Diese Einschätzungen bezogen sich auf die Bürgerkriegsphase, die bis 2009 anhielt.

³⁸ Eine alternative Bezeichnung, die sich allerdings nicht durchgesetzt hat, ist „fragmentiert unkonventionell regiertes Gebiet“ (Büttner 2004: 79-81), womit wohl betont werden soll, dass dieses letzte Stadium kein Staat mehr ist.

³⁹ Als Beispiel für einen zerfallenen Staat mit nur juristischer Staatlichkeit wird Somalia genannt (vgl. Rotberg 2003: 9, Schneckener 2004b: 16, Büttner 2004: 85-105).

⁴⁰ So wird argumentiert, weil die „Staatstriaus aus Territorium, Bevölkerung und Staatsform“ auseinander gebrochen sei, handle es sich aus „staatstheoretischer Sicht nicht mehr um einen Staat, da er keine politische Einheit darstellt, sondern lediglich ein Territorium mit Bevölkerung“ (Schubert 2005: 49-50). Rotberg schreibt, der collapsed state sei „a black hole into which a failed polity has fallen“ (Rotberg 2003: 9).

⁴¹ Auch in diesem Punkt hat Büttner eine andere Position als die überwiegende Mehrheit: „Staatszerfall geht als Prozess über die Stationen schwacher Staat, zerfallender Staat und fragmentiert unkonventionell regierte(s) Gebiet(e) vor sich“ (Büttner 2004: 83). Dies sieht sie durch ihre Fallstudien bestätigt.

⁴² Zwar hat Rotberg das betreffende Kapitel „Causes and Indicators“ genannt, allerdings handelt es sich hier nicht um einen Indikator im engen Sinne. Auch eine Operationalisierung von „rule of law“ ist im betreffenden Kapitel nicht zu erkennen.

⁴³ Das Konzept von Schneckener wurde auch deswegen gewählt, weil Lambach sich in seiner Kritik einer fehlenden Systematisierung auf das Konzept von Schneckener als positive Ausnahme bezieht (vgl. Lambach 2005: 1). Diese Einschätzung wird meinerseits geteilt.

⁴⁴ Auffällig ist, dass dieser Punkt danach nicht wieder auftaucht, ganz im

Gegensatz zu der Bedrohung durch nicht-staatliche Gewaltakteure.

⁴⁵ Rotberg spricht wörtlich von „suck dry“ (leer saugen) und „eviscerate“ (ausweiden) (vgl. Rotberg 2003: 9, 12).

⁴⁶ „Stark eigennützig handelnde Eliten über das im Staat als normal akzeptierte Maß hinaus sind der unabdingbare Vor-Faktor, ohne den der Beginn von Staatszerfall offenbar nicht möglich wäre“ (Büttner 2004: 55).

⁴⁷ Neopatrimonialismus wird, angelehnt an Patrimonialismus (vgl. Weber 1922: §7a), definiert als eine hybride Form politischer Herrschaft, in der neben Elementen der legal-rationalen Herrschaft auch Elemente politischer Herrschaft auf Basis persönlicher Beziehungen existieren (vgl. Erdmann 2001: 294-297). Hierbei existieren theoretische Schwierigkeiten, denn „[p]räzise Definitionen des Begriffs [Neopatrimonialismus, A.d.A.] liegen nicht vor“ (Erdmann 2001). Diese Schwierigkeit ist etwa erkennbar, wenn Schubert sich auf Erdmann beziehend zwischen Neopatrimonialismus und Klientelismus differenziert (vgl. Schubert 2005: 54), wobei Erdmann selbst Klientelismus als einen Teil des Neopatrimonialismus definiert (vgl. Erdmann 2001).

⁴⁸ So etwa, wenn „Patronage und Klientelpolitik“ als Strategien bezeichnet werden, die „trotz vorhandener destabilisierender Faktoren (vorläufig) einen Staatszerfall“ verhindern können. Allerdings würden diese Methoden „keine nachhaltige Entwicklung“ versprechen und seien „eher Teil des Problems“ (Schneckener 2004b: 23).

⁴⁹ „To be a sovereign state today one needs only have been a formal colony yesterday. All other considerations are irrelevant“ (Jackson 1990: 17).

⁵⁰ Allerdings wird diese Unterscheidung bei Münkler anders begründet. Demnach wären die Staatsbildungskriege in Europa und Nordamerika unter „quasi-klinischen Bedingungen, also ohne größere Einflüsse ‚von außen‘“ (Münkler 2002: 18) verlaufen, während dies bei den Staatszerfallskriegen nicht der Fall sei, unter anderem durch ihre Einbindung in die „weltwirtschaftlichen Austauschsysteme“ (Münkler 2002: 19). Dabei ließe sich durchaus darüber streiten, ob etwa die französische Unterstützung der US-Unabhängigkeitsbewegung nicht gegen die These von quasi-klinischen Bedingungen spricht.

⁵¹ Im Folgenden wird die Debatte um diese Lösungsansätze erörtert. Zwei andere Debatten können dagegen hier nicht weiter erörtert werden, nämlich zum einen die Debatte über Schaffung und Bewahrung einer imperialen Ordnung, um Staatszerfall und andere Gefahren für die westliche Welt zu bewältigen (vgl. Cooper 2002, Cooper 2003:65-80 und Münkler 2005: 213-254), und zum anderen die Debatte, wonach der „Rückzug des Staates [nicht] außerordentlich bedauerlich“ (Van Crefeld 1999: 463) sei, weil so ohnehin der „weltgeschichtlichen Normalfall“ (Trotha 2000: 265) wiederhergestellt werde.

⁵² Für eine ausführliche Darstellung vgl. Schneckener 2003.

⁵³ „In the absence of a centralized international system, peace-enforcement approaches risk being perverted, and becoming an arm of the foreign policy of states to suit their national interests“ (Yannis 2003: 76).

⁵⁴ „The international community has developed a set of prescription for state reconstruction that is so exhaustive that it cannot possibly be followed in practice. The prescriptions in essence list the institutions and processes that need to be in place in a modern, Weberian, democratic state, but fail to outline a feasible process for getting there“ (Ottaway 2003: 252).

⁵⁵ „The model is given, and the country will be pushed and pulled to conform to it. [...] If they resist they will be forced to conform“ (Ottaway 2003: 261).

⁵⁶ „Democracy became one of the major organizing principles of core states during the creation of a global system of empires, forged and maintained by colonial wars“ (Barkawi / Laffey 1999: 411).

⁵⁷ Auf die in dieser Debatte immer wieder kurz auftauchende These vom demokratischen Frieden kann an dieser Stelle nicht genügend eingegangen werden. Für eine ausführliche Erörterung vgl. Rauch 2005, für eine empirische Untersuchung vgl. Chojnacki 2003 und für eine kritische Einschätzung vgl. Barkawi / Laffey 1999.

Information

Die Informationsstelle Militarisation (IMI) ist ein eingetragener und als gemeinnützig anerkannter Verein. Ihre Arbeit trägt sich durch Spenden und Mitglieds-, bzw. Förderbeiträge, die es uns ermöglichen, unsere Publikationen kostenlos im Internet zur Verfügung zu stellen. Wenn Sie Interesse an der Arbeit der Informationsstelle oder Fragen zum Verein haben, nehmen Sie bitte Kontakt zu uns auf. Nähere Informationen wie auch Sie IMI unterstützen können, erfahren Sie auf unserer Homepage (www.imi-online.de), per Brief, Mail oder Telefon in unserem Büro in Tübingen.

Spenden an IMI sind steuerabzugsfähig.

Unsere Spendenkontonummer ist: 1662832 bei der Kreissparkasse Tübingen (BLZ 641 500 20)

Adresse:

Informationsstelle Militarisation e.V.

Hechingerstr. 203

72072 Tübingen

Telefon: 07071/49154

Fax: 07071/49159

e-mail: imi@imi-online.de

web: www.imi-online.de

Der hier abgedruckte Text spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Informationsstelle Militarisation (IMI) e.V. wieder.

Wir danken der Rosa-Luxemburg-Stiftung für die Unterstützung bei der Erstellung dieser Studie

