

# Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen.

Ulrich Schneckener

## A. Einleitung: *Fragile Staatlichkeit als Problem internationaler Politik*<sup>1</sup>

In der modernen Staatenwelt erfüllt der Staat, zumindest der Theorie nach, eine doppelte Ordnungsfunktion. Zum einen übernimmt jeder einzelne Staat die Aufgabe, für eine spezifische Bevölkerung innerhalb konkreter Territorialgrenzen die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Zum anderen konstituieren alle Staaten gemeinsam das internationale System, sie sind damit die primären (wenn auch nicht alleinigen) Träger der globalen Ordnung. Schwache, versagende, zerfallende oder gescheiterte Staaten – allgemeiner formuliert: *Formen fragiler Staatlichkeit* – unterminieren beide Funktionen. Sie verursachen insofern nicht nur Probleme auf nationaler oder regionaler, sondern auch auf internationaler Ebene. In der Tat ist eine Reihe von Staaten de facto nicht in der Lage, grundlegende Funktionen und Dienstleistungen gegenüber ihren Bürgern zu erbringen und ihrer Verantwortung und ihren Verpflichtungen als Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft gerecht zu werden. Diese Erkenntnis ist nun keineswegs sonderlich originell – schon gar nicht für jene, die sich seit Jahrzehnten mit Entwicklungs- und Transformationsgesellschaften bzw. mit Krisen- und Konfliktregionen befassen. Sie prägen Begriffe wie *Quasi-Staaten* (Robert H. Jackson), *Para-Staaten* (Trutz von Trotha), *anomische Staaten* (Peter Waldmann), *Schatten-Staaten* (William Reno) oder *Netzwerk-Staaten* (Jan Köhler/Christoph Zürcher), um unterschiedliche Aspekte einer mangelhaften oder fehlenden Funktions- und Steuerungsfähigkeit in zahlreichen Staaten Südost- und Osteuropas, Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zu beschreiben.<sup>2</sup>

- 1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte Fassung des Analysekonzeptes des *States at Risk-Projektes* (2003-06), das der Autor gemeinsam mit Kollegen und Kolleginnen an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) durchgeführt hat und in dessen Rahmen 12 Länder untersucht wurden. Siehe dazu: U. Schneckener (Hrsg.), *Fragile Staatlichkeit. States at Risk zwischen Stabilität und Scheitern*, Studie Nr. 43, 2006, sowie U. Schneckener (Hrsg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, 2004, S. 43 (November 2004).
- 2 Siehe dazu: R.H. Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990; P. Waldmann, *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, 2002; T. von Trotha, *Leviathan* 28 (2000), S. 253-279; W. Reno, *Shadow States and the Political Economy of Civil Wars*, in: M. Berdal/D. Malone (Hrsg.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder 2000, S. 43-69; J. Köhler/C. Zürcher, *Institutions and the Organisation of Stability and Violence*, in: dies. (Hrsg.), *Potentials of Disorder. Explaining Violence in the Caucasus and in the Former Yugoslavia*, Manchester 2003, S. 219-241.

Im sicherheitspolitischen und strategischen Denken westlicher Industrienationen spielte jedoch das Phänomen fragiler Staatlichkeit systematisch nur eine geringe Rolle – und wenn, dann allenfalls im Kontext von »humanitären Interventionen«. Staatszerfall galt aus dieser Perspektive als ein Problem mit primär lokalen und regionalen Folgen, insbesondere für die Bevölkerung vor Ort, das punktuell auch ein militärisches Eingreifen von außen erforderlich machte (wie z.B. in Somalia 1992, Haiti 1994 und Ex-Jugoslawien 1992-95), aber im Regelfall der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe überlassen werden konnte. Diese Wahrnehmung hat sich infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 dramatisch verändert. Keine ernst zu nehmende sicherheitspolitische Analyse oder Strategie verzichtet auf den Hinweis, dass fragile Staaten Gefährdungen für die eigene Sicherheit bedeuten können. Die Verbindung zwischen beiden Themen ist zwar eher indirekt: Die Attentäter gehörten einem transnationalen Terrornetzwerk an, das seinen (temporären) Hauptsitz in Afghanistan hatte, einem jener, zumal im Westen, vergessenen *failed states*. Gleichwohl scheint die Botschaft von 9/11 eindeutig: Wenn lokale Problemlagen wie etwa in Afghanistan – über lange Zeit ignoriert und sich selbst überlassen werden, können daraus globale Risiken erwachsen.

In diesem Sinne vollzog die amerikanische Regierung in ihrer *Nationalen Sicherheitsstrategie* (September 2002) einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel: »America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones«,<sup>3</sup> heißt es darin. Nicht mehr militärisch starke Staaten gelten danach als primäre Gefahr, sondern jene, die vom inneren Zerfall bedroht sind oder diesen Prozess bereits durchlaufen haben. In der *Europäischen Sicherheitsstrategie* (Dezember 2003) wird das Problem zerfallender Staaten (»failed states«) ebenfalls als eine zentrale Bedrohung der internationalen Sicherheit bezeichnet, die »die globale Politikgestaltung untergräbt und die regionale Instabilität vergrößert«. Dies gelte umso mehr, je stärker sich diese Herausforderung mit anderen Bedrohungen wie dem internationalen Terrorismus, der organisierten Kriminalität und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen verbinde.<sup>4</sup>

In beiden Dokumenten wird Staatsversagen bzw. Staatszerfall als mittelbare oder gar unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit der USA bzw. der EU formuliert. Obgleich sie im Grundsatz übereinstimmen, haben beide Strategiepapiere weder einen umfassenden Ansatz zum Umgang mit fragilen Staaten anzubieten noch lassen sie eine gemeinsame Strategie erkennen. Das Dokument der US-Regierung setzt bei der Problembewältigung notfalls auf unilaterale, präventive Aktivitäten zum Schutz von amerikanischen Interessen, die EU-Strategie hingegen auf einen – eher vage formulierten »effektiven Multilateralismus«. Allerdings ist schon die Analyse selbst fragwürdig, denn sie reduziert die Thematik einseitig auf Bedrohungsaspekte. Fragile Staaten per se sind aber keine Bedrohung im eigentlichen Sinne, sondern sie wirken vielmehr als begünstigender Faktor für mögliche Bedrohungen anderer und fast

3 Siehe The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C., Sept. 2002, <<http://www.whitehouse.gov>>, S. 1.

4 Siehe Rat der Europäischen Union, Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12.12.2003, <<http://www.consilium.europa.eu>>, S. 4-5.

noch wichtiger – sie erschweren die Lösung von zentralen, globalen Sicherheitsproblemen. Sie stellen ein Risiko dar, aus dem konkrete Bedrohungen hervorgehen oder sich verstärken können, die sich möglicherweise wiederum gegen die USA, Europa oder andere richten und insofern eine globale Dimension entfalten.<sup>5</sup>

Dieser Perspektive folgt weitgehend der Bericht *A more secure world*, den das vom Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN), Kofi Annan, eingesetzte hochrangige Expertengremium (High Level Panel) im Dezember 2004 vorgelegt hat. In dem Dokument werden sechs »Bedrohungscluster« identifiziert: (1) wirtschaftliche, soziale und ökologische Bedrohungen, (2) zwischenstaatliche Konflikte, (3) innerstaatliche Konflikte, (4) Proliferation nuklearer, radiologischer, biologischer und chemischer Waffen, (5) Terrorismus sowie (6) transnational organisierte Kriminalität.<sup>6</sup> Im Unterschied zu den beiden Sicherheitsstrategien der EU und der USA werden »failing« und »failed states« nicht gesondert als Bedrohung aufgelistet. Die Autoren kommen auf das Problem fragiler Staaten vielmehr indirekt zu sprechen: Letztlich, so ihre These, werde keines der genannten Sicherheitsprobleme gelöst, wenn das Phänomen schwacher, versagender oder gar gescheiterter Staatlichkeit von der internationalen Gemeinschaft weiterhin ignoriert oder nicht konsequent genug adressiert werde. Dieser Zusammenhang lässt sich an ein paar Beispielen leicht illustrieren: Eine substantielle Aids- und Seuchenbekämpfung oder eine wirksame Katastrophenvorsorge ist ohne staatliche Strukturen kaum möglich; die Bekämpfung von Armut und eine gerechtere Verteilung von Ressourcen setzen ebenfalls einen staatlichen Rahmen voraus; die Eindämmung von organisierter Kriminalität, die Unterbindung der nichtstaatlichen Verbreitung von Nuklearmaterial oder die Bekämpfung transnationaler Terrornetzwerke bedürfen – nicht nur, aber auch – staatlicher Kontrollmechanismen und Zwangsmittel; die Beilegung von Regionalkonflikten und Bürgerkriegen ist unmittelbar verknüpft mit der Schaffung legitimer staatlicher Strukturen. Mit dieser Analyse erweist sich der Bericht des High Level Panel als deutlich umfassender und problemadäquater als die beiden Sicherheitsstrategien.

Die zitierten Dokumente zeigen: Die Debatte um *failed states* ist zwar nicht neu, sie wird aber mit einer neuen Dringlichkeit geführt. Dabei hat sich der Schwerpunkt offenkundig von einer bis dato eher entwicklungspolitisch geprägten hin zu einer sicherheitspolitischen Betrachtungsweise verlagert. Was (fälschlicherweise) oftmals für *low politics* gehalten wurde, erhält nun den Stempel *high politics*. Im Kern war das Thema Staatszerfall jedoch immer schon beides – sowohl ein Entwicklungs- als auch ein Sicherheitsproblem. Unter modernen Vorzeichen ist eine stabile soziale, ökonomische, politische und kulturelle Entwicklung einer Gesellschaft ohne einen staatlichen Rahmen nur schwer vorstellbar, desgleichen birgt die Abwesenheit des staatlichen Gewaltmonopols die Gefahr eines dauerhaften Bürgerkriegs und der damit ver-

5 Zur Unterscheidung von Bedrohung und Risiko siehe C. Daase, Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel, in: ders./S. Feske/I. Peters (Hrsg.), Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, 2002, S. 9-35.

6 Zur sicherheitspolitischen Analyse siehe *United Nations, A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York 2004, S. 23-54.

bundenen Konsequenzen für andere Staaten. Trotz Globalisierung und der wachsenden Bedeutung nichtstaatlicher Akteure ist der Staat nach wie vor das zentrale, wenn auch nicht einzige Ordnungsmodell. Das wird auch daran deutlich, dass selbst jene, die die Auflösung eines konkreten Staates propagieren (z.B. Rebellen oder Separatisten), dies nicht tun, weil sie die Idee des Staates per se ablehnen, sondern weil sie die Gründung eines eigenen, neuen Staates anstreben. Insofern liegt das Problem nicht in der Tatsache, dass seit Beginn des 20. Jahrhunderts in mehreren Wellen (nach 1918, nach 1945, nach 1989) aus existierenden Staatsgebilden immer wieder neue Staaten hervorgegangen sind, sondern in der Qualität der *Staatlichkeit* selbst. Die Herausforderung entsteht durch Länder, in denen von einer geordneten Staatlichkeit und damit von einer zuverlässigen Wahrnehmung von nationalen und internationalen Aufgaben nicht oder nicht mehr die Rede sein kann. Solche Staaten sind aufgrund neuerer, verstärkt seit Ende der neunziger Jahre wahrgenommener Problemlagen mehr und mehr in den Blick der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik geraten. Dabei wird deutlich, dass diese Entwicklungen keinesfalls ausschließlich auf die gravierendsten Fälle von Staatszerfall beschränkt sind, in denen Staatlichkeit praktisch nicht mehr existiert – wie etwa Somalia, Afghanistan oder die Demokratische Republik Kongo. Sie betreffen vielmehr, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine Reihe von Ländern, die in Teilbereichen über staatliche Strukturen verfügen, deren Staatlichkeit jedoch »auf der Kippe« steht. Mit anderen Worten: Die Konzentration auf die bekannten »worst cases« wird der Problematik keinesfalls gerecht. Es ist vielmehr notwendig, bei der Analyse ein breiteres Spektrum an fragilen Staaten in den Blick zu nehmen, insbesondere dann, wenn man präventiv gegen sich abzeichnende oder bereits stattfindende Erosionsprozesse vorgehen will.

## B. *Zum Konzept von Staatlichkeit*

Der Begriff *fragile Staatlichkeit* impliziert, dass es sowohl empirisch als auch konzeptionell *nicht-fragile*, das heißt stabile, intakte oder konsolidierte Formen von Staatlichkeit geben muss. Mit anderen Worten: Die Vorstellung von fragiler Staatlichkeit ist notwendigerweise abgeleitet von Konzeptionen, die ihren Ursprung nicht zuletzt in der europäischen Philosophie und Soziologie des Staates haben. Die Grundlage für die Analyse von Staatlichkeit ist demzufolge der moderne, neuzeitliche Staat, wie er sich zunächst in Europa im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts herausgebildet hat. Dabei kann in Anlehnung an Max Weber zwischen politischem Verband und Staat unterschieden werden, das heißt, politische Gemeinwesen sind nicht zwingend auf Attribute von Staatlichkeit angewiesen, sondern können auch in anderer Form existieren. Das zentrale Distinktionsmerkmal ist für Weber jedoch das »Monopol des legitimen physischen Zwangs«, das nur der moderne Territorialstaat beansprucht.<sup>7</sup> In der (deutschen) staatsrechtlichen Literatur wird seit der *Allgemeinen Staatslehre* von Georg Jellinek (1895) bei der Definition des Staates von drei Elementen ausgegangen:

7 Vgl. S. Breuer, *Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien*, 1998, S. 18 f.

*Staatsgebiet, Staatsvolk* (Staatsbevölkerung) und *Staatsgewalt*. Mit anderen Worten, der moderne Staat konstituiert sich durch den Anspruch einer Zentralgewalt und ihres Apparats auf politisch-institutionelle Kontrolle über ein spezifisches, abgrenzbares Territorium und die dort lebende Bevölkerung. Diese Zentralgewalt, als Verkörperung des Staates und Garant der Ordnung, beansprucht damit Souveränität nach Innen (*vis-à-vis* den Bürgern und der Gesamtgesellschaft) und nach Außen (*vis-à-vis* externen Akteuren). In der Praxis der internationalen Beziehungen und aus der Perspektive des Völkerrechts bedarf jedoch ein Staat der Anerkennung durch andere, um überhaupt nach Innen und nach Außen souverän handeln zu können. Neben die De-facto-Staatlichkeit – verkörpert durch die drei Elemente – tritt daher die De-jure-Staatlichkeit, die sich auf die internationale Anerkennung bezieht. Für die formale Existenz von Staatlichkeit ist der De-jure-Aspekt sogar wichtiger als die faktische Staatlichkeit, da das politische Gemeinwesen nur durch diese Anerkennung diplomatische Beziehungen unterhalten und beispielsweise Mitglied internationaler Organisationen werden kann. In der Tat handelt es sich bei einer Reihe von postkolonialen Staaten um De-jure-Konstrukte, denen wesentliche empirische Voraussetzungen fehlen. Gleichzeitig gibt es staatsähnliche Gebilde, die jedoch aus politischen Gründen keine umfassende internationale Anerkennung finden (z.B. Transnistrien, Abchasien, Somaliland, Kosovo, Nordzypem).

Damit sind jedoch nur Minimalkriterien für Staatlichkeit genannt. Insbesondere in der OECD-Welt, aber nicht nur dort, hat sich in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts ein Profil von Staatlichkeit entwickelt, das sich neben dem Gewaltmonopol als Ausdruck staatlicher Souveränität noch aus anderen Dimensionen von Staatlichkeit zusammensetzt. Dazu zählen vor allem der demokratische Verfassungsstaat, der Rechtsstaat, der Verwaltungsstaat und der Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat.<sup>8</sup> Moderne Staatlichkeit umfasst insofern ein breites Spektrum an politischen Institutionen, das über den engeren Bereich des Staatsapparats und der Exekutive (inklusive Polizei und Armee) hinausreicht und die Legislative (Parlamente, Parteien), die Judikative (Gerichtswesen) und den gesamten Verwaltungsbereich einschließt. Daneben können auch staatlich geprüfte Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser oder öffentlich-rechtlich verfasste Medien als Elemente staatlicher Ordnung aufgefasst werden. Hinzu kommen je nach Staatsaufbau Institutionen und Akteure auf der lokalen und regionalen Ebene (Kommunal- und Bezirksverwaltungen, Kommunalparlamente, Provinzgouverneure etc.). Darüber hinaus kommt es auch vor, dass staatliche Einrichtungen bestimmte Funktionen an zivilgesellschaftliche oder private Akteure delegieren, die damit Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen. Insofern gilt es zwischen dem *Staat*, verkörpert durch eine Regierung und einen bürokratischen Apparat und verstanden als Akteur im engeren Sinne, und *Staatlichkeit* als funktionalem Begriff, bei dem es um die Erfüllung bestimmter, gemeinwohlorientierter Aufgaben, um das Zustandekommen und die Durchsetzung von Entscheidungen, um die Bereitstellung von Ressourcen sowie um einen politisch-rechtlichen Ord-

8 Siehe D. Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, 1996.

nungsrahmen geht, zu unterscheiden. Nach diesem Verständnis tragen nicht nur staatliche Akteure zur Staatlichkeit bei, sondern eben auch andere Akteure.

Die Bezugnahme auf das historisch entwickelte OECD-Profil geht notwendigerweise mit einer normativen, durchaus problematischen Grundorientierung einher, da hier implizit oder explizit Maßstäbe angelegt werden, die, so eine häufig geäußerte Kritik, nur schwer in andere Weltregionen übertragbar seien.<sup>9</sup> Allerdings lässt sich bei der Erforschung von Phänomenen fragiler Staatlichkeit eine normative Ausrichtung kaum vermeiden: Dies gilt nicht nur für Fragen der politischen Ordnung (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit etc.), sondern auch für ganz elementare Bereiche: Dass ein Staat beispielsweise für die Sicherheit seiner Bürger Sorge tragen soll, ist offenkundig keine aus der Analyse gewonnene, sondern zunächst eine normativ begründete Forderung, über die man geteilter Ansicht sein kann. Darüber hinaus lassen sich einige Gründe nennen, warum es durchaus Sinn macht, das sogenannte OECD-Modell als Ausgangspunkt für die Analyse zugrunde zu legen:

*Erstens* hat sich das oben skizzierte Staatsmodell auch in der OECD-Welt nur allmählich, unter Rückschlägen und Krisen, herausgebildet und ist erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu seiner vollständigen Ausprägung gekommen, zunächst in Nordamerika, West- und Nordeuropa, dann in den siebziger Jahren in Südeuropa (Spanien, Portugal, Griechenland), in den achtziger Jahren in Teilen Lateinamerikas sowie Ostasiens und in den neunziger Jahren in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. In diesem Sinne handelt sich zwar um das westliche Modell des demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaats, das aber, empirisch betrachtet, keinesfalls allein auf seinen historischen Ursprungsraum festgelegt ist, sondern sich auch in anderen Regionen als das erfolgreichere Modell durchgesetzt hat.

*Zweitens* besteht bis heute eine erhebliche Varianz bei der Ausgestaltung von Staatlichkeit innerhalb der OECD-Welt, das heißt, es gibt trotz aller Gemeinsamkeiten keine allgemeingültige Blaupause, nach der Staatlichkeit organisiert wird. Selbst im Kernbereich des Staates, bei der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit, gelten von Land zu Land unterschiedliche Maßstäbe und Regelungen. Ähnliches gilt für den Aufbau der politischen Ordnung, zum Beispiel für die Wahl des Demokratiemodells oder für den Umfang des Sozialstaats. Diese Heterogenität innerhalb der westlichen Welt wird jedoch in der Debatte nur selten zur Kenntnis genommen.

*Drittens* muss man feststellen, dass es heute weltweit kaum noch Gesellschaften gibt, die ausschließlich auf der Basis vormoderner (tribaler, traditionaler) Strukturen organisiert sind, welche als Anknüpfungspunkte für ein alternatives Modell in Frage kämen. Auf lokaler Ebene und in abgeschiedenen Gemeinschaften mag es solche Organisationsformen geben; grundsätzlich ist jedoch die außereuropäische Welt, im Prinzip seit der Kolonialzeit, von einem politischen und wirtschaftlichen Modernisierungsprozess erfasst, der eine Rückkehr zur Vormoderne nur schwer vorstellbar macht. In der Realität finden sich vielfach eher hybride Formen, die »westliche« Elemente in der Staatsführung mit traditionellen zu verbinden versuchen. Im Ergebnis

9 Für eine Konzeptionalisierung der OECD-Staatlichkeit siehe vor allem den Rahmenantrag des Sonderforschungsbereichs »Staatlichkeit im Wandel« (SFB 597), Universität Bremen, 2002.

führt diese Konstellation nicht selten zu erheblichen innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen zwischen westlich-orientierten und traditionellen, orthodoxen oder fundamentalistischen Kräften. Gerade in einem solchen Spannungsfeld kommen konkurrierende normative Ansprüche ins Spiel, zu denen sich externe Akteure verhalten müssen.

*Viertens* bedeutet die Herleitung von elementaren Staatsfunktionen aus dem OECD-Modell nicht notwendigerweise, dass damit ein absoluter Maßstab verbunden ist. Es ist vielmehr möglich, durch den Vergleich von Fällen einen *relativen Maßstab* zu entwickeln, und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen sind die analysierten Länder *relativ fragil* im Verhältnis zueinander. Zum anderen können die verschiedenen staatlichen Funktionen gegeneinander gewichtet werden. So mag zum Beispiel das Gewaltmonopol in einem Land X verglichen mit den übrigen Fällen noch *relativ intakt* sein, wohingegen staatliche Dienstleistungen kaum noch erbracht werden oder die politische Legitimität äußerst schwach ist.

*Fünftens* stellt sich die Frage, ob aus Sicht der deutschen oder europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ernsthaft ein anderes Modell zugrunde gelegt werden kann. Sollen beispielsweise demokratische Spielregeln oder Elemente von Rechtsstaatlichkeit als Zielsetzungen ausgeschlossen oder relativiert werden, weil sie als »westliche Importe« gelten? Dies würde bedeuten, dass man – ungeachtet der historischen Erfahrungen bei der Ausbreitung des OECD-Modells – bestimmte Gesellschaften prinzipiell für nicht fähig hält, nachhaltige Strukturen zu entwickeln, obwohl in den meisten Ländern verschiedene Akteure, oftmals im Widerspruch zu den aktuellen Machthabern, genau diese demokratischen und rechtsstaatlichen Spielregeln einfordern. Die Haltung, anderen das Potential zu einer demokratischen Entwicklung abzusprechen, wäre ebenso paternalistisch und realitätsfern, wie die Überzeugung, der »Westen« müsse anderen Weltregionen seine Vorstellungen »überstülpen«. Das Problem scheint daher weniger die normative Orientierung an bestimmten Zielen zu sein, als vielmehr die Frage nach dem geeigneten Weg und den angemessenen Mitteln, um diese zu erreichen. Hier gibt es in der Tat keine einfachen Antworten oder Blaupausen, die sich ohne weiteres von einer Region auf eine andere übertragen ließen.

### C. *Drei Kernfunktionen des Staates*

Fälle von fragiler Staatlichkeit zeichnen sich in erster Linie dadurch aus, dass staatliche Institutionen ihre Steuerungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen verloren haben oder aber nur unzureichend entwickeln konnten. Es handelt sich um Staaten, deren Institutionen nicht oder nicht mehr in der Lage sind, bestimmte elementare Leistungen gegenüber ihrer Bevölkerung zu erbringen. Um die unterschiedlichen Formen und Dimensionen fragiler Staatlichkeit analysieren zu können, muss zunächst ein Maßstab entwickelt werden. Zu diesem Zweck sollen drei Funktionen von Staatlichkeit unterschieden werden, die den Kernbereich moderner Staatlichkeit ausmachen:

*Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit.*<sup>10</sup> Grundsätzlich gilt, dass eine nachhaltige Konsolidierung dieser staatlichen Funktionen nur dann zu erwarten ist, wenn alle drei entwickelt werden. Dieser Ansatz geht über die Konzentration auf das zweifellos elementare Gewaltmonopol hinaus und führt dazu, dass auch autoritäre oder semi-autoritäre Regime (wie z.B. Nordkorea, Kuba, Syrien, Turkmenistan, Usbekistan oder Weißrußland) als fragile Staaten bezeichnet werden können, obgleich sie landläufig – zum Teil unter Verweis auf ihr Militärpotential – als »starke« Staaten gelten. Diese Regime verfügen zwar in der Regel über eine gewisse Stabilität, da sie, wenngleich unter Anwendung drakonischer Maßnahmen, in der Lage sind, das Gewaltmonopol auszuüben. Sie weisen jedoch erhebliche Defizite im Bereich der politischen Ordnung oder der staatlichen Dienstleistung auf, die keine Verbesserungen erwarten lassen, sondern eher einen schleichenden oder abrupten Staatszerfall (z.B. nach dem Tod oder Sturz des Diktators). Deshalb ist *Regimestabilität* nicht gleichzusetzen mit *Staatsstabilität*. Im Gegenteil: Das Fortbestehen bestimmter Regime ist in vielen Fällen eher eine Gefahr für Staatlichkeit, da sie selbst durch autoritäre, feudale oder klientelistische Strukturen die Grundlagen des Staates untergraben.

Bei jeder der drei Funktionen gibt es eine Reihe von Indikatoren, anhand deren sich der Grad an Erosion von Staatlichkeit messen lässt. Dabei wird teilweise auf quantitative Daten (z.B. des Human Development Index, des Freedom House Index, der World Bank Governance Indicators oder des Corruption Perceptions Index), teilweise auf fallspezifische, qualitative Aussagen zurückgegriffen. Um vom Zerfall oder Wegfall einer Funktion zu sprechen, müssen allerdings mehrere Indikatoren negativ bewertet werden.

*Sicherheitsfunktion:* Eine elementare Funktion des Staates ist die Gewährleistung von Sicherheit nach innen und außen, insbesondere von physischer Sicherheit für die Bürger. Kern dieser Funktion ist daher die Kontrolle eines Territoriums mittels des staatlichen Gewaltmonopols, das sich in der Durchsetzung einer staatlichen Verwaltung zur Kontrolle von Ressourcen und dem Vorhandensein einer staatlichen Armee bzw. Polizei zur Befriedung lokaler Konflikte und Entwaffnung privater Gewaltakteure ausdrückt. Allerdings darf das Gewaltmonopol nicht missbraucht und zu einer Gefahr für die Mehrheit der Bürger oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen werden. Um Defizite in dieser Funktion feststellen zu können, werden den Fallstudien folgende Indikatoren zugrunde gelegt: (1a) Grad an Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet; (1b) Grad an Kontrolle der Außengrenzen; (1c) anhaltende oder wiederkehrende gewalttätige Konflikte (z.B. Separatismus); (1d) Zahl und politische Relevanz nicht-staatlicher Gewaltakteure; (1e) Zustand des staatlichen Sicherheitsapparats; (1f) Höhe

10 Siehe auch J. Milliken/K. Krause, *State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies*, in: dies. (Hrsg.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford u.a. 2003, S. 1-24; dort werden »security, representation and welfare« als die drei Kernfunktionen des Staates bezeichnet. Im Unterschied dazu geht der Bremer SFB »Staatlichkeit im Wandel« von vier Dimensionen aus: Ressourcendimension, Rechtsdimension, Legitimationsdimension und Wohlfahrtsdimension, siehe SFB 597 »Staatlichkeit im Wandel«, Universität Bremen, 2002.



und Entwicklung der Kriminalitätsraten; (1g) Grad der Bedrohung, die von staatlichen Organen für die physische Sicherheit der Bürger ausgeht (z.B. durch Folter, Massaker, Deportationen).

*Wohlfahrtsfunktion:* Im Zentrum dieser Funktion stehen staatliche Dienst- und Transferleistungen und die Mechanismen der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen – beides in der Regel finanziert über Staatseinnahmen (Zölle, Steuern, Gebühren, Abgaben etc.). Die Wohlfahrtsfunktion betrifft insofern die gesamte Staatstätigkeit auf den Feldern der Sozial- und Wirtschaftspolitik, der Beschäftigungs-, Bildungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik sowie des Aufbaus und der Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur. Als Indikatoren für den Verlust bzw. den Mangel staatlicher Steuerungskompetenz in diesen Bereichen werden berücksichtigt: (2a) Grad der Teilhabe bestimmter Bevölkerungsgruppen an wirtschaftlichen Ressourcen; (2b) anhaltende wirtschaftliche und/oder währungspolitische Krisen (z.B. Krise des Rentenstaats); (2c) Höhe der Steuer- oder Zolleinnahmen; (2d) Höhe und Verteilung der Staatsausgaben; (2e) Höhe der Außenverschuldung; (2f) Kluft zwischen Arm und Reich (z.B. geringe staatliche Umverteilung, Stadt-Land-Gefälle); (2g) Arbeitslosigkeits- bzw. Erwerbsquote, (2h) Zustand der menschlichen Entwicklung (HDI-Entwicklung); (2i) Zustand staatlicher sozialer Sicherungssysteme; (2j) Zustand der Infrastruktur, des Bildungs- und Gesundheitswesens; (2k) Vorhandensein signifikanter ökologischer Probleme (z.B. Grundwassermangel).

*Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion:* Dieser Bereich umfasst Formen der politischen Partizipation und der Entscheidungsprozeduren (Input-Legitimität), die Stabilität politischer Institutionen und die Qualität des Rechtsstaats, des Justizwesens und der öffentlichen Verwaltung. Zu diesem Bereich gehören damit Fragen der politischen Ordnung und des Regimetyps, wobei zwischen autoritären, halb-autoritären, minimal-, formal-demokratischen und liberal-demokratischen Regimen unterschieden werden kann.<sup>11</sup> Folgende Indikatoren werden hier verwendet: (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 (z.B. Minderheiten); (3f) Existenz schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen (z.B. Folter); (3g) Akzeptanz des Regimes bzw. der politischen Ordnung; (3h) Grad der Unabhängigkeit der Justiz bzw. keine Gewährung rechtsstaatlicher Verfahren; (3i) Ausmaß von Selbstjustiz; (3j) Zustand der öffentlichen Verwaltung; (3k) Ausmaß an Korruption und Klientelismus.

11 Vgl. *M. Ottaway*, *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, D.C., 2003, S. 14-19. Ottaway versteht unter halb-autoritären Regimen jene Regierungen, die bereits Schritte zur Liberalisierung und Demokratisierung unternommen, diese aber wieder rückgängig gemacht haben. Typisch für solche Fälle sind der Rückgriff auf Wahlmanipulation oder erhebliche Einschränkungen bei Wahlen. Beichelt differenziert zwischen minimal-, formal- und liberal-demokratischen Regimen, die sich zwar allesamt durch »freie« Wahlen auszeichnen, aber über unterschiedliche Freiheitsgrade und Formen der Partizipation verfügen. Nur unter den beiden letztgenannten Regimetypen können Wahlen daher auch als »fair« gelten, vgl. *T. Beichelt*, *Demokratische Konsolidierung im post-sozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen*, 2001, S. 28-35.

#### D. Typen von Staatlichkeit

Die Einordnung der Länder soll durch eine Typologie erleichtert werden. Diese baut auf den drei Staatsfunktionen auf, wobei sich die Zuordnung primär danach richtet, wie der jeweilige Staat in der Sicherheitsfunktion abschneidet. Das zentrale Argument für diese Gewichtung ist, dass ohne ein einigermaßen sicheres Umfeld in den beiden anderen Bereichen keine oder keine dauerhafte Entwicklungsperspektive besteht – gemäß dem Motto »keine Entwicklung ohne Sicherheit«. Insofern stellt die Gewährleistung von Sicherheit eine elementare Voraussetzung für die beiden anderen Bereiche dar. Nimmt man dann die Funktionen Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit in den Blick, zeigen sich erhebliche Varianzen innerhalb eines Typs, die als zusätzliche Anhaltspunkte dienen können, um die Stabilität eines Landes zu beurteilen. Bei der Bewertung soll zwischen »vollständig erfüllt« (+), »einigermaßen erfüllt« (+/-), »ansatzweise erfüllt« (-/+) und »kaum bzw. nicht erfüllt« (-) unterschieden werden. Grundsätzlich wird allerdings von einer Wechselwirkung zwischen den Staatsfunktionen ausgegangen. Dabei gibt es sowohl positive als auch negative Verstärkungseffekte. Beispielsweise dürften gravierende Defizite in den beiden anderen Funktionen unmittelbare Rückwirkungen auf die Sicherheitslage haben. Ein Staat, der in den Bereichen Wohlfahrt und/oder Legitimität negativ bewertet wird, wird kaum ein eindeutiges Plus im Sicherheitsbereich aufweisen können, da Konflikte zwischen Staatsführung und Gesellschaft einerseits sowie zwischen gesellschaftlichen Gruppen andererseits unvermeidlich sind. Das gilt auch umgekehrt: In einem Land, in dem etwa die wirtschaftliche Entwicklung relativ positiv ist, kann die Sicherheitsfunktion nicht vollständig versagt haben.

Auf dieser Basis ergeben sich vier Grundtypen oder Konfigurationen von Staatlichkeit. Bei den Typen 2 und 3 handelt es sich um Varianten fragiler Staatlichkeit im eigentlichen Sinne, während die Typen 1 und 4 eher die Endpunkte eines Spektrums repräsentieren:<sup>12</sup>

1. *Konsolidierte bzw. sich konsolidierende Staatlichkeit (consolidated bzw. consolidating states)*: Bei diesem Typ handelt es sich um Länder, bei denen alle drei Funktionen im wesentlichen intakt sind – und dies bereits über einen längeren Zeitraum. Dazu gehören die Demokratien in den westlichen Industrieländern, aber auch jene Staaten, die erst seit Mitte der neunziger Jahre OECD-Mitglieder geworden sind (z.B. Südkorea, Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei). Hinzu kommt eine Reihe von Nicht-OECD-Ländern wie Costa Rica, Chile, Uruguay, Taiwan, Südafrika, die baltischen Staaten oder Slowenien, die trotz einzelner Krisen auf einem erkennbaren Konsolidierungskurs sind. Diese Staaten befinden sich zumeist in einem Transformationsprozess von einem autoritären

12 Für ähnlich gelagerte Typologien siehe G. Erdmann, Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall. Strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: P. Bendel/A. Croissant/F.W. Rüb (Hrsg.), Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, 2003, S. 267-292; Milliken/Krause (FN 10); R. Rotberg (Hrsg.), State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington, D.C., 2003, S. 2-10; T. Debiell/D. Reinhardt, Nord-Süd Aktuell 18 (2004), S. 525-538.

Regime hin zu einem demokratischen Verfassungsstaat mit marktwirtschaftlichen Strukturen oder haben diesen Prozess bereits erfolgreich abgeschlossen (siehe vor allem Südeuropa, Mitteleuropa, teilweise auch Lateinamerika und Ostasien). Insgesamt lässt sich feststellen, dass es zu Beginn des 21. Jahrhunderts in absoluten Zahlen mehr konsolidierte Staaten gibt als je zuvor in der Geschichte.

2. *Schwache Staatlichkeit (weak states)*: Dieser Typ ist dadurch charakterisiert, dass das staatliche Gewaltmonopol noch weitgehend oder lediglich existiert, allerdings Defizite bei der Wohlfahrts- und/oder bei der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion bestehen. Beispiele sind Staaten im Afrika südlich der Sahara (Eritrea, Ghana), in Lateinamerika (Peru, Venezuela), in Zentralasien und in Südosteuropa (Mazedonien, Albanien), die in beiden Bereichen teilweise erhebliche Probleme haben. Diese Zuordnung gilt auch für die meisten arabischen bzw. islamischen Staaten wie Saudi-Arabien, Ägypten, Jordanien oder Iran. In dieser Kategorie befinden sich nicht wenige halb-autoritäre und autoritäre Regime, die zumeist für eine gewisse Stabilität in Kombination mit der Erbringung bestimmter elementarer Dienstleistungen sorgen, aber eben über eine schwache Legitimationsbasis verfügen, kaum rechtsstaatliche Strukturen besitzen und zumeist auch im Bereich der Wohlfahrt starke Defizite aufweisen.
3. *Versagende oder verfallende Staatlichkeit (failing states)*: Bei diesem Typ handelt es sich um Staaten, bei denen das staatliche Gewaltmonopol und damit die Gewährleistung von Sicherheit stark beeinträchtigt ist, während sie in einer oder in beiden anderen Funktionen noch eine gewisse Steuerungsfähigkeit besitzen. Beispiele wären hier Kolumbien, Sri Lanka, die Philippinen, Indonesien, Moldova oder Georgien. Die Regierungen dieser Staaten sind nicht in der Lage, ihr gesamtes Territorium und/oder ihre Außengrenzen zu kontrollieren, und müssen sich mit einer hohen Zahl an privaten Gewaltakteuren auseinandersetzen. Gleichwohl sind andere Bereiche noch einigermaßen intakt: In Sri Lanka gilt dies zum Beispiel sowohl für staatliche Maßnahmen im Wohlfahrtsbereich als auch für die demokratische und rechtsstaatliche Struktur. Wie die Beispiele deutlich machen, handelt es sich bei dem hier beschriebenen Typus häufig um (formal-)demokratische Staaten, die mit separatistischen Tendenzen und/oder einem hohen Grad an Kriminalität (wie etwa Kolumbien) zu kämpfen haben. Allerdings fallen auch autoritäre Regime wie in Nepal und im Sudan unter diese Kategorie, die ebenfalls Teile des Staatsgebiets nicht kontrollieren, aber dennoch über gewisse Steuerungspotentiale gerade im Bereich staatlicher Dienst- und Transferleistungen verfügen, die zumindest Teilen der Bevölkerung zugute kommen.
4. *Gescheiterte bzw. zerfallene Staatlichkeit (failed bzw. collapsed states)*: Bei diesem Typ ist keine der drei Funktionen mehr in nennenswerter Weise vorhanden, so dass man von einem völligen Zusammenbruch oder Kollaps von Staatlichkeit sprechen kann. Diese Situation ist allerdings nicht gleichbedeutend mit Chaos oder Anarchie; an die Stelle einer staatlichen tritt vielmehr eine andere, von nicht-staatlichen Akteuren etablierte Ordnung, die sich zumeist auf Gewalt und Unterdrückung gründet. Aktuelle Beispiele hierfür sind Somalia (seit 1992), Afghanistan, DR Kongo (seit 1997), Liberia, Sierra Leone, Irak (seit 2003) und Haiti (seit

2003/04). Zeitweise gehörten auch Angola (1975-2002), Bosnien (1992-1995), Tadschikistan (1992-1997) und der Libanon (1975-1992) in diese Kategorie. In jedem Fall ist die Zahl der Staaten, die sich – zumindest zeitweise – in diese Kategorie einordnen lassen, eher gering. Einen Sonderfall stellen jene Staaten dar, die in neue Staaten zerfallen sind. Hier führt der Staatszerfall letztlich zur Staatsbildung. Dies kann überwiegend gewaltfrei und einvernehmlich ablaufen (wie in der Sowjetunion 1991, der Tschechoslowakei 1993 und in Äthiopien/Eritrea 1991) oder aber in einen militärischen Konflikt münden (wie in Jugoslawien 1991-1995, Pakistan/Bangladesch 1971).

Die These lautet nun, dass die Stabilität eines Landes von Typ 1 zu Typ 4 sukzessive abnimmt und das innergesellschaftliche Gewaltniveau – der Grad an Unsicherheit – zunimmt. Das sollte jedoch nicht zu falschen Schlussfolgerungen führen: Erstens sagt diese These nur wenig über das Gewalt- und Konfliktpotential innerhalb einer Gesellschaft aus, denn es ist durchaus vorstellbar, dass in einem »schwachen« Staat im Prinzip ein höheres Konfliktpotential herrscht als in einem »versagenden« oder »gescheiterten« Staat, ohne dass dies bisher zu offener Gewalt geführt hat. Zweitens ist die Typologie nicht als Stadienmodell misszuverstehen, wonach alle Staaten bestimmte Stufen zu durchlaufen haben. Es ist ohne weiteres möglich, dass Länder beispielsweise von Typ 2 direkt zu Typ 4 übergehen oder umgekehrt.

*Tabelle 1: Typen von Staatlichkeit*

	<i>Sicherheit</i>	<i>Wohlfahrt</i>	<i>Legitimität/ Rechtsstaat</i>
Konsolidierte Staatlichkeit	+	+ oder +/-	+ oder +/-
Schwache Staatlichkeit	+/-	N.N.	N.N.
Versagende Staatlichkeit	-/+	N.N.	N.N.
Gescheiterte Staatlichkeit		-	-

Erläuterungen:

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

### *E. Destabilisierende Faktoren für Staatlichkeit*

Für fragile Staatlichkeit gibt es keine singuläre Erklärung. Die Erosion von Staatlichkeit wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst und begünstigt, deren Gewichtung sich von Fall zu Fall unterscheidet. Um die wesentlichen Ursachen fragiler Staatlichkeit zu erforschen, sind quantitative und qualitative Vorgehensweisen denkbar. Bei der ersten Variante bemüht man sich, auf der Basis umfangreicher Datensätze

bestimmte Erklärungsvariablen durch statistische Verfahren zu isolieren. Diesen Weg beschriftet beispielsweise die *State Failure Task Force* (1994-2003) der University of Maryland, USA. Auf der Grundlage von 127 Fällen wurden drei zentrale Variablen herausgefiltert, die am stärksten Staatszerfall begünstigen.<sup>13</sup> Das Ergebnis lautet zusammengefasst: Je weniger ein Staat in den Weltmarkt integriert ist (»trade openness«), je höher die Kindersterblichkeit ist (als Indikator für Lebensbedingungen) und je fragiler die Demokratisierungsbemühungen sind, desto größer das Risiko des Staatszerfalls.<sup>14</sup>

Beim qualitativen Ansatz, der hier verfolgt werden soll, dient der systematische Vergleich von Fallstudien dazu, typische Verlaufsformen und Faktoren des Staatszerfalls herauszuarbeiten. Dazu ist es allerdings notwendig, die Fallstudien in einer Weise zu organisieren, dass stets das gleiche Set an Faktoren auf seine Bedeutsamkeit im konkreten Fall hin überprüft wird, denn nur so lassen sich im Ergebnis die relevanteren von weniger relevanten Einflussfaktoren trennen. Um die Vielzahl an Faktoren zu ordnen, soll (1) zwischen *Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren*<sup>15</sup> und (2) zwischen *internationaler/regionaler, nationaler und substaatlicher* Ebene unterschieden werden.

(1)

- *Strukturfaktoren* (auch »root causes« oder »background factors« genannt) sind jene Bedingungen, die sich aus den natürlichen Gegebenheiten eines Landes (z.B. der Existenz von Bodenschätzen, den klimatischen Verhältnissen) und langfristig wirksamen politischen, kulturellen oder sozio-ökonomischen Strukturmerkmalen ergeben (z.B. koloniales Erbe, multiethnische Bevölkerung, demographische Entwicklung, Einfluss von Groß- und Regionalmächten).
- *Prozessfaktoren* (auch »aggravating factors« oder »accelerators« genannt) sind jene Bedingungen, die innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens (5-10 Jahre) die Erosion von Staatlichkeit in Gang setzen und vorantreiben. Im Unterschied zu den Strukturfaktoren liegt hier die Betonung stärker auf dem Verhalten der Akteure (insbesondere der Eliten) selbst: Wie reagieren sie auf interne und externe Krisen, wie verarbeiten sie diese? Beispiele für Prozessfaktoren sind die politische Instrumentalisierung von sozialer Unzufriedenheit, die Politisierung und Polarisierung von ethnisch-kulturellen Differenzen, die Zunahme von politischem

13 Siehe *State Failure Task Force*, State Failure Task Force Report: Phase II Findings, in: Environmental Change and Security Project Report 5 (Sommer 1999), S. 49-72, und *dies.*, Phase III Findings (September 2003) <[www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf](http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf)>. Die hohe Fallzahl erklärt sich dadurch, dass sich Task Force primär an »Ereignissen« (und nicht an Prozessen) orientiert hat. Jeder Putsch bzw. Putschversuch wurde einzeln kodiert, so dass manche Länder mehrfach auftauchen.

14 Diese Aussagen werden noch weiter präzisiert: Bei Ländern, deren Indikator für »trade openness« über dem globalen Durchschnitt liegt, ist die Wahrscheinlichkeit von Staatsversagen nur halb so groß wie bei jenen mit unterdurchschnittlichen Werten. Liegt die Kindersterblichkeit über dem Mittelmaß, ist die Wahrscheinlichkeit dreimal so hoch wie bei Fällen unterhalb dessen. Bei Staaten, die sich im Prozess der Demokratisierung befinden, wird die Wahrscheinlichkeit des Staatszerfalls dreifach höher eingeschätzt als bei konsolidierten Demokratien oder Autokratien. Als weitere sekundäre Faktoren werden genannt: hoher Anteil an Jugend in der Gesellschaft, die Dauer des Regimes, der Grad der Urbanisierung sowie ethnische Dominanz oder Diskriminierung.

15 Vgl. *V. Matthies*, Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als heilen, 2000, S. 37 f.

Extremismus, von Repressionen, von Misswirtschaft und Korruption, von lokalen Separatismen, die wachsende Privatisierung von Gewalt, der Einfluss regionaler Wirtschaftskrisen.

- *Auslösefaktoren* (auch »triggering factors«, »triggering events« oder »triggers« genannt) sind jene Ereignisse, die innerhalb weniger Tage oder Wochen einen abrupten Wandel auslösen. Sie können zwar das Ergebnis längerfristiger Entwicklungen sein, entfalten aber eine eigene katalytische Wirkung. Darunter fallen etwa Militärinterventionen von außen, Militärputsche und Revolutionen, der Ausbruch eines Bürgerkriegs, massive Unterdrückungsmaßnahmen (wie z.B. Massaker an der Opposition), soziale Unruhen, grenzüberschreitende Flüchtlingsströme und Hungersnöte.

(2)

- *Internationale und regionale Ebene* (Makroebene): Hier geht es um das Verhältnis zwischen dem jeweiligen Staat und seinem internationalen bzw. regionalen Umfeld. Auf dieser Ebene stehen die Aktivitäten externer Akteure (z.B. der Groß- oder Regionalmächte) sowie weltpolitische und regionale Entwicklungen im Mittelpunkt, von deren Auswirkungen der untersuchte Staat jedoch massiv betroffen ist.
- *Nationale Ebene* (Mesoebene): Hier steht das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft bzw. zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen im Vordergrund. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Verhalten der Eliten.
- *Substaatliche Ebene* (Mikroebene): Hier geht es um das Verhältnis zwischen Staat und substaatlichen Akteuren wie etwa Regionen, Kommunen oder einzelnen, lokalen Bevölkerungsgruppen.

Kombiniert man die beiden Differenzierungen, so ergibt sich eine Matrix aus drei mal drei Feldern, die die Bandbreite von möglichen Einflussfaktoren abbildet und strukturiert (siehe Tab. 2). Im Zentrum der Analyse dürfte das Feld *Prozessfaktoren/Nationale Ebene* stehen. Die Ausgangshypothese lautet, dass insbesondere das Verhalten und die Entscheidungen der Eliten (Regierung wie Opposition) eine maßgebliche Rolle bei der Erodierung oder Konsolidierung von Staatlichkeit spielen. Eine zentrale Frage ist dabei, wie sich strukturelle, potentiell destabilisierende Faktoren in konkrete politische Entscheidungen übersetzen – zum Beispiel durch die Politisierung ethnischer Differenzen. Je nach Fall kommen weitere Faktoren aus den anderen Feldern ins Spiel, mal ist der Einfluss der internationalen, mal der der substaatlichen Ebene größer, mal haben Struktur-, mal Auslösefaktoren eine besondere Bedeutung, um die Erosion von Staatlichkeit zu erklären. Die Tabelle soll dazu dienen, den jeweiligen Fall einzuordnen und die relevanten Wirkkräfte zu gewichten.

Tabelle 2: Destabilisierende Faktoren für Staatlichkeit

	<b>Strukturfaktoren</b>	<b>Prozessfaktoren</b>	<b>Auslösefaktoren</b>
<b>Inter-nationale/ regionale Ebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grad der Einbindung in die Weltwirtschaft</li> <li>• Instabilität der Region/fragile Staaten im regionalen Umfeld</li> <li>• Einfluss anderer Staaten (Großmacht, frühere Kolonialmacht oder Regionalmacht)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerkriege im regionalen Umfeld</li> <li>• Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke</li> <li>• Wirtschaftskrisen in Nachbarstaaten</li> <li>• ökologische Degradierung der Region</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Militärintervention von außen</li> <li>• Auswirkungen externer Finanzkrisen</li> <li>• rapider Preisverfall bei Rohstoffen</li> <li>• Flüchtlingsströme</li> <li>• Zustrom von Waffen</li> <li>• Auswirkungen von Natur- und Dürrekatastrophen</li> </ul>
<b>Nationale Ebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• »ererbte« Strukturen (z.B. koloniale, vorkoloniale oder imperiale Strukturen)</li> <li>• multiethnische Bevölkerungsstruktur</li> <li>• demographische Faktoren (Geburtenrate, Kindersterblichkeit, Anteil an Jugendlichen)</li> <li>• Ressourcenknappheit bzw. strukturelle Ungleichverteilung von Ressourcen</li> <li>• krisenanfällige Rentenökonomie</li> <li>• Einfluss traditioneller Formen der Herrschaft (Clan-Struktur, Rolle von Chiefs, patriarchalische Strukturen)</li> <li>• Erfahrungen aus vorangegangenen Konflikten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rapide Absenkung des Lebensstandards</li> <li>• politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit</li> <li>• Politisierung ethnischer Differenzen</li> <li>• Zunahme des politischen Extremismus (inklusive Repression)</li> <li>• Unterdrückung oder Diskriminierung bestimmter Gruppen</li> <li>• Zunahme von Korruption und Klientelismus</li> <li>• Privatisierung von Gewalt</li> <li>• gescheiterte bzw. stagnierende Demokratisierung</li> <li>• Zunahme ökologischer Probleme (z.B. Wassermangel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rasche machtpolitische Veränderung (Putsch, Umsturz, Rebellion)</li> <li>• massive Unterdrückung der Opposition (Massaker, Verhaftungen etc.)</li> <li>• rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage (soziale Unruhen, Plünderungen)</li> <li>• Hungersnot, Epidemien</li> <li>• Ausbruch eines Bürgerkrieges</li> </ul>
<b>Sub-staatliche Ebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrum-Peripherie-Gegensätze (z.B. Landflucht)</li> <li>• lokale Ungleichheiten</li> <li>• regionale bzw. lokale Identitäten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wachsende Kriminalität in Städten</li> <li>• Zunahme lokaler Gewaltakteure</li> <li>• ethnischer Separatismus</li> <li>• lokale Machtkämpfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lokale Unruhen (<i>riots</i>)</li> <li>• lokale bzw. regionale Naturkatastrophen bzw. Ernteaussfälle</li> </ul>

F. »Stabilisatoren«: Was hält fragile Staaten leidlich stabil?

Die Analyse von Defiziten und ihrer möglichen Ursachen ergibt jedoch nur ein unvollständiges Bild. Denn fragile Staaten erweisen sich oftmals trotz negativer Indikatoren als erstaunlich stabil, wenn auch auf niedrigem Niveau. Die zu konstatierenden Defizite an Staatlichkeit mögen dabei über Jahrzehnte Bestand haben und sich sogar von Zeit zu Zeit krisenhaft verschärfen, ohne dass es jedoch letztlich zum völligen Zusammenbruch jedweder Funktionen käme. Anders formuliert: Nicht alles was fragil ist oder wirkt, zerfällt auch. Ein Charakteristikum von Fragilität ist gerade ein gewisser Grad an Stabilität, der gleichwohl stets durch Krisen, Konflikte oder externe Schocks gefährdet ist.

Worin bestehen nun solche »Stabilisatoren«? Insbesondere die herrschenden Eliten haben eine Reihe von Strategien und Mechanismen entwickelt, die zwar einerseits dem Machterhalt dienen, andererseits aber auch die Funktionsfähigkeit staatlicher Strukturen in Maßen aufrechterhalten. Selbst unter widrigsten Bedingungen existieren auf diese Weise »Inseln der Organisationsfähigkeit« (Christoph Zürcher).<sup>16</sup> Stabilisierende Effekte versprechen sich die Akteure in der Regel unter anderem von folgenden Praktiken, die nicht selten auch miteinander kombiniert werden:

- der bewusste Einsatz von Patronage- und Klientelpolitik, die Etablierung neopatrimonialer Strukturen, zumeist verbunden mit einem System des Zugangs zu Ressourcen und Ämtern, das exklusiv von der eigenen Klientel genutzt werden kann, um auf diese Weise Gefolgschaft zu organisieren und abzusichern;
- die Kooptation von bestimmten Gruppen (z.B. Stämmen, ethnischen Gruppen, Minderheiten) bzw. die punktuelle Einbeziehung von Oppositionskräften in die dominierenden Herrschaftsstrukturen;
- die Entwicklung von informellen oder formellen Konzepten der Machtteilung (*power-sharing*), die unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften den Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und zu politischer Teilhabe ermöglichen;
- die Mobilisierung von traditionellen Strukturen (z.B. von Verwandtschaftsbeziehungen oder Clans) und von informellen Formen der Selbstorganisation (z.B. Nachbarschaftshilfe, Netzwerke), um elementare Funktionen aufrechtzuerhalten;
- die Anwendung repressiver Mittel, um oppositionelle Kräfte zu unterdrücken bzw. einzuschüchtern und um politische Entscheidungen gegen Widerstände durchzusetzen. Zumeist ist dies verbunden mit einem entsprechenden Sicherheitsapparat bzw. einer starken Stellung der Armee, die sich als Hüter der öffentlichen Ordnung versteht;
- das Einleiten von vorsichtigen Reformen in bestimmten Bereichen, um auf diese Weise Interessengruppen zufrieden zu stellen, ohne allerdings eine tiefgreifende Modernisierung des Staates in Angriff zu nehmen;
- die Optimierung von externen Zuflüssen und die Abschöpfung »politischer« Renten (z.B. aufgrund der geostrategischen Lage eines Landes), die wiederum zur Klientelpolitik bzw. zur internen Umverteilung genutzt werden können.

16 C. Zürcher, *Internationale Politik* 60 (2005), S. 13-22.



Solche Strategien verheißen jedoch nach allen Erfahrungen keine nachhaltige Entwicklung, sondern sind oftmals eher Teil des Problems. Die entscheidende Frage ist daher, ob und inwieweit es gelingt, diese Praktiken zu transformieren oder gar zu überwinden, ohne gleichzeitig innergesellschaftliche Problem- und Konfliktlagen zu verschärfen, so dass die ohnehin prekären staatliche Strukturen gefährdet werden. Die schwierige Aufgabe besteht darin, im Einzelfall jene »Stabilisatoren« zu identifizieren, die weiter gefördert werden sollten oder an die künftige Reformen zur Stärkung von Staatlichkeit anknüpfen könnten.

#### G. Akteure: *Change Agents*, *Status-quo-Kräfte* und »Störer«

Ein weiterer Analyseschritt, der unerlässlich ist, um die Möglichkeiten externer Intervention realistisch einschätzen zu können, ist eine Einordnung der lokalen Akteure und eine Beurteilung der Kräftekonstellationen. Dabei stellen sich folgende Fragen: Welche Vorstellungen von Staatlichkeit haben die Akteure? Wer ist an Reformen zur Stärkung staatlicher Strukturen interessiert? Wer hingegen profitiert von der Schwäche des Staatsapparates? Wer befördert regelrecht die schleichende oder abrupte Erosion von Staatlichkeit? Über welche Machtressourcen verfügen die jeweiligen Kräfte, um ihre Ziele durchsetzen zu können? Inwieweit können sie auf Unterstützung in der Bevölkerung rechnen? Auf wen sollten sich externe Akteure konzentrieren, wenn es um die Stärkung von Staatlichkeit geht?

Vor diesem Hintergrund soll in Anlehnung an Tobias Debiel und Ulf Terlinden<sup>17</sup> analytisch zwischen drei Kategorien von Akteuren unterschieden werden:

- *Change Agents*: Hierbei handelt es sich um gesellschaftliche Kräfte, die auf Wandel setzen; sie wollen, dass sich die Zustände ändern, und erhoffen dadurch die Lage des Landes insgesamt zu verbessern. Ihnen geht es um die Beseitigung von Missständen und die Reform staatlicher Strukturen. Sowohl der Inhalt als auch der Umfang solcher Veränderungen können unter den *Change Agents* durchaus umstritten sein, da sich unter diesem Begriff ein relativ heterogenes Spektrum von Gruppierungen fassen lässt, innerhalb dessen unterschiedliche Vorstellungen über Staat und Gesellschaft miteinander konkurrieren. Gemeinsam ist ihnen aber zumeist eine kritische Haltung gegenüber den amtierenden Machthabern. Zu diesem Spektrum zählen daher nicht nur westlich orientierte Reformpolitiker, sondern je nach Fall auch Beamte aus der Staatsbürokratie, Generäle, Oppositionspolitiker verschiedener Couleur, Vertreter der Zivilgesellschaft, Journalisten, Intellektuelle etc.
- *Status-quo-Kräfte*: Darunter sind Akteure zu verstehen, die Veränderungen bzw. Reformprozessen skeptisch, ambivalent oder gar ablehnend gegenüberstehen. Dabei handelt es sich einerseits um Kräfte, die vom Status quo profitieren und

<sup>17</sup> Vgl. T. Debiel/U. Terlinden, Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies, GTZ, 2005 (Discussion Paper), S. 5-7. Sie unterscheiden in ähnlicher Weise zwischen »reformers«, »preservers« und »spoilers«.

einen Verlust an Macht, Einkommen, Prestige oder Status fürchten müssen, und andererseits um jene, die bei konkreten Reformen eine Destabilisierung des Landes befürchten. Als typische Status-quo-Kräfte dürfen Personen gelten, die im bestehenden System ihre politische Karriere gemacht haben, ob in der Exekutive, in den Parteien oder in der Wirtschaft. Hinzu kommen Akteure, die faktisch in der Lage sind, Veränderungen zu blockieren, da sie über eine entsprechende Vetomacht verfügen. Diese kann sehr unterschiedliche Quellen haben und sich beispielsweise auf verfassungsrechtliche Bestimmungen, auf institutionelle Regelungen oder auf machtpolitische Ressourcen stützen. Als Blockierer können insofern – je nach politischem System – sehr unterschiedliche Akteure auftreten: der König/Präsident/Regierungschef, die Parlamentsmehrheit, die Armeeführung, die Führer bestimmter Parteien oder Gruppen etc.

- *Störer (spoiler)*: Unter diese Kategorie fallen jene Kräfte, die aktiv beschlossene bzw. beabsichtigte Reformen zur Stärkung der Staatlichkeit stören oder sabotieren mit dem Ziel, den Prozess zu verzögern oder gänzlich zum Abbruch zu bringen.<sup>18</sup> Bei diesen Gruppierungen handelt es sich nicht selten um radikale und militante Kräfte, die sich entweder von den Entscheidungen ausgegrenzt fühlen oder aber grundsätzlich kein Interesse am Aufbau und Erhalt staatlicher Strukturen haben, da sie beispielsweise ihre lokale Machtposition ausbauen wollen, separatistische Projekte verfolgen oder kriminelle Aktivitäten unterhalten. Zu den typischen Störern gehören daher insbesondere nichtstaatliche Gewaltakteure, aber unter Umständen auch religiöse oder traditionale Autoritäten und externe Akteure (Nachbarstaaten, transnationale kriminelle Netzwerke etc.), die ein Interesse an der Destabilisierung des Landes haben.

Im Einzelfall dürfte sich die Zuordnung nicht immer einfach gestalten: Erstens verhalten sich die Akteure möglicherweise je nach Funktionsbereich (Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität/Rechtsstaatlichkeit) unterschiedlich. Sie plädieren zum Beispiel in einem Bereich für Wandel, treten aber in einem anderen als Status-quo-Kraft oder gar als »Störer« auf. Zweitens muss man berücksichtigen, dass sich das Verhalten der Akteure über die Zeit möglicherweise wandelt. Wer in einer bestimmten politischen Konstellation noch als Blockierer gilt, mag unter veränderten Umständen eine Reformkraft darstellen. Drittens gibt es oftmals innerhalb eines Akteurs (Regierung, Partei, Ministerialbürokratie etc.) verschiedene Strömungen. Viertens muss man die rhetorische Ebene und die Handlungsebene unterscheiden. Insbesondere Vertreter der Exekutive sind darin geübt, gegenüber westlichen Gebern als »Reformer« aufzutreten und nach innen den Wandel zu blockieren.

Trotz dieser Ambivalenzen ist die Darstellung der Akteurskonstellation ein wesentlicher Aspekt, wenn es um die Frage geht, ob und wie State-building-Aktivitäten gegebenenfalls von außen unterstützt werden können. Besonders wichtig ist es dabei zu untersuchen, ob und welche Koalitionen sich zwischen verschiedenen Akteuren

18 Zum Spoiler-Konzept siehe S.J. Stedman, *International Security* 22 (1997), S. 5-53; U. Schneekener, *Warum manche den Frieden nicht wollen? Eine Soziologie der Störenfriede*, in: J. Calließ (Hrsg.), *Zivile Konfliktbearbeitung im Schatten des Terrors*, 2003, S. 61-80.

abzeichnen und ob und unter welchen Bedingungen es beispielsweise gelingen kann, Status-quo-Kräfte für Veränderungen zu gewinnen. Umgekehrt kann die Analyse auch zeigen, dass nicht jeder Change Agent ein sinnvoller Partner für eine Zusammenarbeit darstellt, zum Beispiel dann, wenn er zu rasche und radikale Reformen fordert und/oder politisch relativ isoliert agiert. In wiederum anderen Fällen wird es notwendig sein, sich ernsthaft mit den Interessen einzelner »Störer« auseinander zu setzen und zu versuchen, diese durch Angebote in den Prozess einzubeziehen oder wenigstens zu neutralisieren.

#### H. *State-building statt Nation-building*

State-building zielt auf die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen, Institutionen und Steuerungskapazitäten. Es ist daher nicht identisch mit Nation-building. Während sich State-building primär auf die staatliche Ebene und die politischen Akteure konzentriert, wird unter Nation-building oftmals in umfassender Weise die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes verstanden, vor allem die Herausbildung einer wie auch immer verstandenen nationalen Identität.<sup>19</sup> Beide Prozesse gehören letztlich zusammen: Ein politisches Gemeinwesen gerät in erhebliche Schwierigkeiten, wenn sich Teile der Gesellschaft nicht mit ihm identifizieren und in der Folge entweder einen eigenen Staat fordern (Separatismus) und/oder aber die Verteilung von Macht, Ressourcen oder Chancen als ungerecht empfinden. Umgekehrt erscheint unter modernen Vorzeichen eine gesellschaftliche Entwicklung ohne staatlichen Rahmen kaum vorstellbar. State-building kann insofern einen Beitrag zum Nation-building leisten und umgekehrt.

Gleichwohl stellt sich die Frage, welcher der beiden Prozesse durch externe Interventionen eher beeinflusst werden kann. Hier wird die These vertreten, dass die Erfolgsaussichten externer Akteure eher im Bereich des State-building als des anspruchsvolleren Nation-building liegen dürften. Ein von außen unterstütztes State-building muss dabei an zwei Punkten ansetzen: Einerseits gilt es, die *Bereitschaft* der lokalen Akteure zu fördern, sich am politischen Gemeinwesen konstruktiv und kooperativ zu beteiligen, und andererseits kommt es darauf an, ihre *Fähigkeit* zu verbessern, die notwendigen Maßnahmen zur Stärkung von Staatlichkeit auch durchführen zu können. State-building-Aktivitäten führen allerdings – zumindest kurz- und mittelfristig – nicht zwingend zu einem Mehr an Stabilität. Sie können gerade bei schwachen oder versagenden Staaten sogar genau das Gegenteil provozieren, da nicht selten bestimmte Mechanismen, Strukturen oder Institutionen aufgegeben werden müssen,

19 Zur Debatte um »Nation-building« siehe J. Hippler (Hrsg.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, 2004. Dieses Konzept wurde bereits in den fünfziger und sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts im Kontext von Modernisierungstheorien kontrovers diskutiert. Im Mittelpunkt stand dabei die Transformation von traditionellen Gesellschaften in »moderne«, staatlich verfasste Nationen. Im angelsächsischen Sprachgebrauch werden »Nation-building« und »State-building« jedoch oftmals auch synonym verwendet, siehe z.B. *J. Dobbins u.a., America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, Santa Monica, Cal., 2003.

die noch in Teilbereichen für eine gewisse Stabilität sorgen. In diesem Sinne können drei Stufen von State-building unterschieden werden, die jeweils eigene Formen der Intervention nach sich ziehen (siehe Tab. 3):

*Stufe 1 – Stabilisierung staatlicher Strukturen:* Im Zentrum der Aktivitäten in diesem Bereich steht die Stabilisierung und Stärkung bestehender Strukturen und Institutionen. Ein Regimewandel ist dabei in der Regel nicht erforderlich, sondern die Interventionsmaßnahmen konzentrieren sich darauf, lokale Eliten dabei zu unterstützen, Missstände zu beseitigen und Erosionsprozesse zu stoppen. Diese Konstellation betrifft in erster Linie Staaten, die sich bereits in einem, wenn auch unvollständigen Demokratisierungsprozess befinden, der von außen weiter gefördert werden muss.

*Stufe 2 – Reform staatlicher Strukturen:* Der Akzent liegt hier auf der Transformation und Ausgestaltung existierender staatlicher Strukturen und Institutionen. Es geht um elementare Weichenstellungen, die letztlich den Charakter der Institutionen und des Staates verändern. Dies schließt die Möglichkeit eines Regimewandels mittel- oder langfristige ein, in manchen Fällen mag dieser sogar die Voraussetzung dafür sein, um den notwendigen Umbauprozess vorantreiben zu können. Diese Form des von außen unterstützten State-building betrifft die meisten Fälle fragiler Staatlichkeit, insbesondere aber Länder, denen ein umfassender Demokratisierungsprozess noch bevorsteht.

*Stufe 3 – (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen:* Die weitestgehende Variante ist der Aufbau und die Gründung staatlicher Strukturen und Institutionen, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden. Von einer solchen Situation sind in erster Linie Nachkriegsgesellschaften betroffen, bei denen im Zuge des Konflikts nahezu sämtliche Strukturen zusammengebrochen sind, aber auch Staaten, in denen wesentliche Elemente von Staatlichkeit nicht mehr existieren oder noch nie existierten. Zumeist ist der komplette Aufbau gleichbedeutend mit einem Regimewandel, da die bis dahin agierende Führung politisch diskreditiert ist.

Tabelle 3: Stufen von State-building

Stabilisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Stabilisierung und Stärkung bestehender Institutionen und Strukturen, Regimewandel nicht erforderlich</li> <li>➤ Wirtschafts- und Finanzhilfen, Förderung lokaler Kapazitäten, Stärkung des Sicherheitsapparats (z.B. Polizei, Grenztruppen) und der Strafverfolgung, Förderung von MR-Standards, Anti-Korruptionsmaßnahmen, Förderung politischer Partizipation etc.</li> </ul> <p><i>Beispiel:</i> EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Staaten Südosteuropas</p>
Reform	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reform, Transformation und Ausgestaltung existierender staatlicher Strukturen und Institutionen, Regimewandel mittelfristig möglich</li> <li>➤ Reform des Sicherheitssektors, Polizeireform, Verfassungsreform, Wahlrechtsreform, Förderung der Demokratisierung, Verbesserung der MR-Lage, makro-ökonomische Reformen etc.</li> </ul> <p><i>Beispiel:</i> Ohrid-Friedensabkommen in Mazedonien (2001)</p>
(Wieder-)Aufbau	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aufbau und Gründung staatlicher Strukturen und Institutionen, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden; Regimewandel ist hier die Regel und zumeist eine notwendige Bedingung</li> <li>➤ Etablierung von Polizei- und Streitkräften, Aufbau des Justiz- und Gerichtswesens, von politischen und administrativen Strukturen, Förderung der Zivilgesellschaft, Schaffung unabhängiger Medien etc.</li> </ul> <p><i>Beispiel:</i> Internationale Aktivitäten im Kosovo (seit 1999) und Bosnien (seit 1996)</p>

### I. State-building als Mehr-Ebenen-Politik

Unabhängig davon, welche Form des State-building bzw. welche konkreten Maßnahmen ergriffen werden, muß man sich vergegenwärtigen, dass es beim internationalen State-building um Governance-Leistungen im Rahmen einer komplexen *Mehr-Ebenen-Politik* geht (*multi-level governance*), bei der mindestens vier Interaktionen-Ebenen unterschieden werden können, die nicht voneinander unabhängig sind, sondern sich gegenseitig beeinflussen: erstens die Interaktion zwischen den lokalen Akteuren (bzw. Konfliktparteien), zweitens die Beziehungen zwischen den lokalen und den externen intervenierenden Akteuren, drittens die Interaktion der externen Akteure untereinander und viertens die Binnenstruktur des jeweiligen externen Akteurs, sprich die Ebene der nationalen Hauptstädte bzw. der Hauptsitze der internationalen Organisationen (z.B. »New York-Ebene«, »Brüssel-Ebene«, »Washington-Ebene« oder

»Berlin-Ebene«), auf der es ebenfalls erheblichen Koordinationsbedarf zwischen den Ressorts, Abteilungen und, gegebenenfalls, Mitgliedstaaten gibt. Um erfolgreiches State-building betreiben zu können, müssen diese Ebenen einigermaßen sinnvoll aufeinander abgestimmt sein und ineinander greifen. Dies gilt umso mehr, je größer und umfangreicher das internationale Engagement ist. Doch die Realität sieht in der Regel anders aus: Auf jeder der genannten Ebenen verläuft der politische Prozess nach anderen Kriterien, Prioritäten und zeitlichen Horizonten. Die Sachzwänge und Handlungslogiken zum Beispiel, unter denen externe Akteure vor Ort arbeiten müssen, sind zumeist andere, als jene, die in den jeweiligen Hauptstädten und Hauptsitzen gelten. Nicht selten klafft daher eine »Lücke« zwischen jenen, die mit den Schwierigkeiten vor Ort konfrontiert sind, und jenen, die in den Regierungszentralen bzw. den internationalen Bürokratien die notwendige politische, personelle bzw. finanzielle Unterstützung für das State-building organisieren müssen. Für Letztere spielen oftmals Gesichtspunkte eine Rolle, die mit der konkreten Lage vor Ort relativ wenig zu tun haben. Als entscheidungsrelevant erweisen sich beispielsweise folgende Erwägungen: Gibt es traditionelle Beziehungen zu dem betroffenen Land? Gibt es regionale Bezüge oder eine geographische Nähe? Gibt es eine intensive Berichterstattung in den westlichen Medien? Engagieren sich andere Akteure? Gibt es eigene wirtschaftliche, geopolitische oder sicherheitspolitische Interessen?

## J. *Fazit und Ausblick*

Mit dem Verweis auf die Mehr-Ebenen-Struktur sind bereits eine Reihe von Problemen und Dilemmata des State-building angedeutet, die sowohl im Verhältnis von lokalen und externen Akteuren als im Verhältnis der externen Akteure untereinander eine erhebliche Rolle spielen – wie etwa Fragen von »ownership«, die Ambivalenz von Konditionalität, der Umgang mit akuten oder potentiellen spoiler-Akteuren, der Umgang mit rent-seeking-Verhalten, Probleme der Koordination und Kohärenz sowie der Legitimität externer Akteure. Ungeachtet dieser vielfältigen Schwierigkeiten ist die Alternative, sich von Krisenregionen und Problemen fragiler Staatlichkeit fernzuhalten, für die internationale Gemeinschaft weder realistisch noch wünschenswert. Die Option des Disengagement bedeutet letztlich, dass man in bestimmten Teilen der Welt die Entwicklungen mehr oder minder sich selbst überlässt, auf die Gefahr hin, dass sich die Zustände dramatisch verschlechtern, Krisen und Kriege wahrscheinlicher werden und weitere Länder in den Sog des Staatszerfalls geraten. Die Folge wären nicht nur eine wachsende Zahl humanitärer Katastrophen, sondern auch erhebliche sicherheitspolitische Probleme – regional wie international.

Staat und Staatlichkeit sind damit nach wie vor zentrale Kategorien des politischen Denkens und Handels, trotz der vielfältigen Prozesse von Globalisierung und »Schattenglobalisierung«. Denn: Diese Prozesse machen Staatlichkeit keineswegs obsolet, sondern stellen die staatlichen Akteure – auch in der OECD-Welt – vor neue Anforderungen und Anpassungszwänge. Diesen können sie umso eher gerecht werden, je mehr sie über entsprechend robuste Strukturen und Institutionen verfügen. Genau

diese fehlen jedoch in weiten Teilen der Welt, viele Staaten sind damit für die negativen Effekte von Globalisierungs- und Entgrenzungsprozessen besonders anfällig, ohne gleichzeitig die positiven Effekte für ihre Gesellschaften nutzbar machen zu können. State-building ist insofern auch ein Beitrag zu einer globalen Struktur- und Ordnungspolitik, die im Kern auf eine gerechtere Verteilung von Chancen und Ressourcen abzielt.

## K. Literatur

- Beichelt, Timm*: Demokratische Konsolidierung im post-sozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, 2001.
- Breuer, Stefan*: Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien, 1998.
- Daase, Christopher*: Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel, in: ders./Susanne Feske/Ingo Peters (Hrsg.), Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, 2002, S. 9-35.
- Debiel, Tobias/Reinhardt, Dieter*: Staatsverfall und Weltordnungspolitik: Analytische Zugänge und politische Strategien zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Nord-Süd Aktuell 18 (2004), S. 525-538.
- Debiel, Tobias/Terlinden, Ulf*: Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies, GTZ 2005 (Discussion Paper), S. 5-7.
- Dobbins, James u.a.*: America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq, Santa Monica, Cal. 2003.
- Erdmann, Gero*: Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall. Strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hrsg.), Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, 2003, S. 267-292.
- Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, 1996.
- Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?, 2004.
- Jackson, Robert H.*: Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World, Cambridge 1990.
- Koehler, Jan/Zürcher, Christoph*: Institutions and the Organisation of Stability and Violence, in: dies. (Hrsg.), Potentials of Disorder. Explaining Violence in the Caucasus and in the Former Yugoslavia, Manchester 2003, S. 219-241
- Matthies, Volker*: Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als heilen, 2000, S. 37 f.
- Milliken, Jennifer/Krause, Keith*: State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies, in: Jennifer Milliken (Hrsg.), State Failure, Collapse and Reconstruction, Oxford u.a. 2003, S. 1-24.
- Ottaway, Marina*: Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism, Washington, D.C., 2003.
- Reno, William*: Shadow States and the Political Economy of Civil Wars, in: Mats Berdal/David Malone (Hrsg.), Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Boulder 2000, S. 43-69.
- Rotberg, Robert I. (Hrsg.): State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington, D.C., 2003.
- Schneckener, Ulrich (Hrsg.): Fragile Staatlichkeit. States at Risk zwischen Stabilität und Scheitern, 2006.

- Schneckener, Ulrich (Hrsg.): States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie Nr. 43, November 2004.
- Schneckener, Ulrich: Warum manche den Frieden nicht wollen? Eine Soziologie der Störfriede, in: J. Calließ (Hrsg.), Zivile Konfliktbearbeitung im Schatten des Terrors, 2003, S. 61-80.
- Stedman, Stephen J.: Spoiler Problems in Peace Processes, *International Security* 22 (1997), S. 5-53.
- Trotha, Trutz von: Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit, *Leviathan* 28 (2000), S. 253-279.
- United Nations: A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004, S. 23-54.
- Waldmann, Peter: Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika, 2002.
- Zürcher, Christoph: Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit, *Internationale Politik* 2005, S. 13-22.