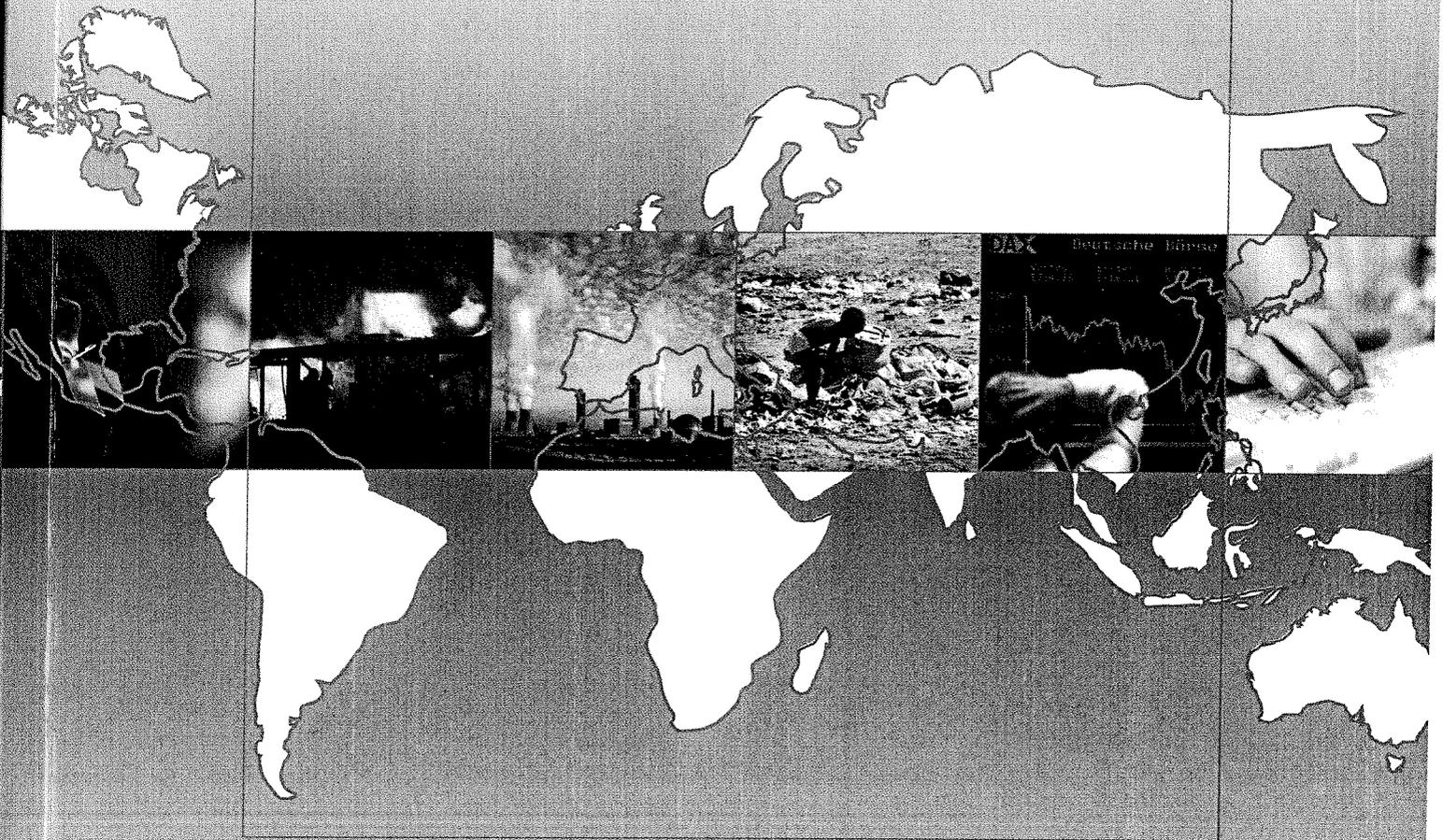


WELTPROBLEME



BAYERISCHE LANDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNGSARBEIT

A
65

Staatszerfall und fragile Staatlichkeit

Einleitung

In der modernen Staatenwelt erfüllt der Staat – zumindest der Theorie nach – eine doppelte Ordnungsfunktion. Zum einen übernimmt er die Aufgabe, innerhalb seiner 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 sowie 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* (Jackson 1990), *Para-Staaten* (von Trotha 2000), *anomische Staaten* (Waldmann 2002), *Schatten-Staaten* (Reno 2000) oder *Netzwerk-Staaten* (Köhler/Zürcher 2003), um unterschiedliche Aspekte einer mangelhaften oder fehlenden Funktions- und Steuerungsfähigkeit in zahlreichen Staaten Südost- und Osteuropas, Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zu beschreiben.

Zum Konzept von Staatlichkeit

Der Begriff *fragile Staatlichkeit* impliziert, dass es sowohl empirisch als auch konzeptionell *nicht-fragile*, d.h. stabile, intakte oder konsolidierte Formen von Staatlichkeit geben muß. Anders formuliert: 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 (Breuer 1998: 18 f.). In der (deutschen) staatsrechtlichen Literatur wird seit der *Allgemeinen Staatslehre* von Georg Jellinek (1895) bei der Definition des Staates von drei Elementen ausgegangen: *Staatsgebiet*, *Staatsvolk* (Staatsbevölkerung) und *Staatsgewalt*. Mit anderen Worten: der moderne Staat konstituiert sich durch den Anspruch einer Zentralgewalt und ihres Apparats auf politisch-institutionelle Kon-

trolle über ein spezifisches, abgrenzbares Territorium und die dort lebende Bevölkerung. Diese Zentralgewalt, als Verkörperung des Staates und Garant der öffentlichen 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, Nordzypern).

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 sowie der Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat (Grimm 1996). Moderne Staatlichkeit umfasst insofern ein breites Spektrum an politischen Institutionen, das über den engeren Bereich des Staatsapparates und der Exekutive (inklusive Polizei und Armee) hinausreicht, sondern 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 gibt es auch zivilgesellschaftliche oder private Akteure, an die staatliche Einrichtungen bestimmte Funktionen delegieren und die damit Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen. Insofern gilt es zwischen dem Staat, verkörpert durch eine Regierung und einen bürokratischen Apparat, verstanden als Akteur im engeren Sinne und *Staatlichkeit* als funktionalem Begriff, bei dem es um die Erfüllung bestimmter Aufgaben, um das Zustandekommen und die Durchsetzung von Entscheidungen, um die Bereitstellung von Ressourcen sowie um einen politischen Ordnungsrahmen geht, zu unterscheiden.

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. 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 so genannte 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, die 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 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 stellt sich aus praxeologischer Sicht die Frage, ob die deutsche oder europäische Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ernsthaft ein grundsätzlich anders gelagertes Staatsverständnis als Leitlinie zugrunde legen kann. Sollen beispielsweise demokratische Verfahrensweisen, Elemente von Rechtsstaatlichkeit oder die Sicherung des legitimen Gewaltmonopols als Zielsetzungen vermieden oder relativiert werden, weil sie in manchen Kontexten als „westliche Importe“ gelten? Dies würde bedeuten, dass man – ungeachtet der historischen Erfahrungen bei der geographischen Ausbreitung des OECD-Profiles – bestimmte Gesellschaften prinzipiell für nicht fähig hält, nachhaltige Strukturen zu entwickeln, obwohl in den meisten Ländern außerhalb der OECD-Welt verschiedene Akteure, oftmals im Widerspruch zu den aktuellen Machthabern, eben genau diese Standards und Spielregeln einfordern. Die Haltung, anderen das Potential zur Entwicklung eines demokratischen Rechtsstaates abzusprechen, wäre ebenso paternalistisch und realitätsuntauglich, wie die fast missionarische Überzeugung, der „Westen“ könne 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, den angemessenen Mitteln und der zeitlichen Perspektive, um diese zu erreichen. Und hier gibt es in der Tat keine einfachen Antworten oder Blaupausen, die sich ohne weiteres von einer Region auf eine andere übertragen ließen.

Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil?

Fälle von fragiler Staatlichkeit zeichnen sich in erster Linie dadurch aus, dass staatliche Institutionen ihre Kontroll-, Steuerungs- und Handlungsfähigkeit 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, was sich zumeist in einen rapiden oder schleichenden Verlust an Legitimität übersetzt. Um welche Staaten handelt es sich nun, wenn in der Literatur von fragiler Staatlichkeit die Rede ist? Eine Möglichkeit, dieser Frage näher zu kommen, ist ein Blick in jene Rankings und Indizes, die von Internationalen Organisationen, Stiftungen bzw. Forschungsinstituten erstellt werden und die zumeist eine Fülle von quantifizierbaren Indikatoren in aggregierter Form abbilden.

Der eher sicherheitspolitisch ausgerichtete *Failed-State-Index*, der 2005 erstmals von der Zeitschrift *Foreign Policy* und dem *Fund for Peace* erstellt wurde, listet Länder auf, deren Staatlichkeit mit „kritisch“, „gefährdet“ oder „latent gefährdet“ bewertet wird (*Foreign Policy* 2005: 56–65; 2006: 50–58. Vgl. auch: <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php>). Grundlage für den Index sind zwölf Indikatoren. Galten 2005 33 von 76 untersuchten Staaten als „kritisch“, waren es 2006 28 von nunmehr 146 Staaten. Angesichts der unterschiedlichen Grundgesamtheit sind beide Rankings kaum miteinander vergleichbar, zumal manche Einordnung erhebliche Zweifel an einer einheitlichen Bewertung der Daten aufkommen lässt. Beispielsweise lag Pakistan 2005 noch auf Rang 34 („gefährdet“), ein Jahr später aber auf Platz 9 („kritisch“) noch vor Afghanistan und Liberia (!), obgleich wenig dafür spricht, dass sich die Zustände im Land innerhalb von zwölf Monaten in dieser gravierenden Weise verschlechtert haben. Um gleichwohl diese Rankings als eine Art Momentaufnahme zu nutzen, kann man zumindest jene insgesamt 38 Staaten als Fälle fragiler Staatlichkeit in Betracht ziehen, die 2005 bzw. 2006 als „kritisch“ angesehen wurden.

Stärker entwicklungspolitisch motiviert ist hingegen die Bewertung von Autoren des *Center for Global Development* (2006), wonach 48 Staaten – in unterschiedlicher Intensität – als „poorly performing states“ bezeichnet werden. Unterschieden wird dabei zwischen „worst performers“, „struggling on many fronts“ und „near-misses“. Diese Einordnung orientiert sich in erster Linie an jenen Kriterien zu politischen und wirtschaftlichen Freiheiten, zur Qualität des Rechtsstaates sowie zu öffentlichen Investitionen in Bildung und Gesundheit, die die US-Regierung bei ihrer Mittelvergabe aus dem *Millenium Challenge Account* zugrunde legt, mit dem vor allem „good performers“ belohnt werden sollen (Weinstein/Vasihnav 2006).

Das britische *Department for International Development* (DFID) geht in seiner Strategie wiederum von 46 fragilen Staaten aus, in denen insgesamt rund 870 Millionen Menschen und damit 14 Prozent der Weltbevölkerung leben (DFID 2005: 7).

Diese Zusammenstellung basiert auf den *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA) der Weltbank, die jährlich durchgeführt werden, um anhand von 20 Kriterien die Wachstums- und Armutsbekämpfungspolitik von Ländern zu bewerten, die internationale Finanzhilfen erhalten. DFID führt dabei jene Staaten auf, die in den Jahren 1999 bis 2003 wenigstens einmal in den beiden untersten CPIA-Kategorien genannt wurden.

Zu einem anderen Ergebnis kommt der *Bertelsmann Transformation Index* (BTI): Der *Status Index 2006* konstatiert bei 55 Staaten (Rang 65 bis 119) "ungünstige Voraussetzungen" oder gar "gravierende Hindernisse" für die Entwicklung einer marktwirtschaftlichen Demokratie (Bertelsmann Stiftung 2005). Dieser Befund lässt durchaus Rückschlüsse auf die Stabilität des Staatswesens zu, wenn man die These teilt, wonach es sich bei konsolidierter Staatlichkeit zumeist um demokratisch regierte Staaten handelt (gilt aber nicht im Umkehrschluss!). Aufgrund dieser spezifischen Perspektive finden sich unter diesen "bad performer" zahlreiche autoritäre oder semi-autoritäre Regime, aber auch Länder, in denen der Demokratisierungsprozeß noch am Anfang steht bzw. ins Stocken geraten ist. In eine ähnliche Richtung gehen die *Governance Indicators* der Weltbank, die seit 1996 alle zwei Jahre in folgenden Kategorien erhoben werden: "voice and accountability", "political stability", "government effectiveness", "regulatory quality", "rule of law" und "control of corruption" (Kaufmann/Kray/Mastruzzi 2005). Von den 209 untersuchten Ländern und Territorien erhalten über 70 durchgehend in allen sechs Kategorien negative Werte, so dass man ihre Governance-Leistungen insgesamt als kritisch bezeichnen kann, selbst wenn es erhebliche Schwankungen innerhalb dieser Staatengruppe gibt.

Diese Rankings lassen sich nun abgleichen mit Listen von den Vereinten Nationen bzw. der Weltbank, die sich primär an Entwicklungs- und Wirtschaftsindikatoren ausrichten und insofern die Output-Leistung eines Gemeinwesens zumindest in Teilen abbilden. Beim UNDP *Human Development Index* (HDI), der Daten für die durchschnittliche Lebenserwartung, die Alphabetisierungs- und Einschulungsrate sowie das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt aggregiert, liegen 70 Staaten unter dem HDI-Durchschnitt aller berücksichtigten Staaten (Rang 108 bis 177), davon gehören 32 Länder in die Kategorie "low human development". Hinzu kommen jene Staaten, die aufgrund fehlender oder mangelhafter Datenlage nicht im HDI aufgelistet werden und von denen daher vermutet werden kann, dass sie ebenfalls weit unter dem HDI-Durchschnitt liegen (z.B. Afghanistan, Liberia, Irak, Nordkorea) (UNDP 2005: 219-222).

Die Liste der *Least Developed Countries* (LDCs), erstellt von der UN-Sonderorganisation UNTAC, umfaßt dagegen 50 Staaten, die insgesamt 11 Prozent der Weltbevölkerung (742 Millionen) ausmachen, aber nur über 0.6 Prozent des globalen GDP verfügen. Die Weltbank (2006) bezeichnet wiederum 54 Staaten als "low income economies", wobei hier allein das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt zugrunde gelegt wird.

Abb. 1: Rankings und Indizes

Insgesamt: 109 Staaten	Failed States Index 2005/2006 (38) ¹	Center for Global Development 2006 (48)	DFID 2005 (46) ²	BTI Status Index 2006 (55) ³	Weltbank 2004 Governance Indicators (71) ⁴
1. Ägypten				X	
2. Äquatorial-Guinea	X				X
3. Äthiopien	X	X	X	X	X
4. Afghanistan	X	X	X	X	X
5. Albanien					X
6. Algerien				X	X
7. Angola		X	X	X	X
8. Aserbaidshan		X	X	X	X
9. Bangladesch	X				X
10. Benin					
11. Bhutan	X				
12. Birma	X	X	X	X	X
13. Bolivien					
14. Bosnien	X	X			X
15. Botswana					
16. Burkina Faso		X		X	X
17. Burundi	X	X	X	X	X
18. Cape Verde					
19. China				X	

Insgesamt: 109 Staaten	Failed States Index 2005/2006 (38) ¹	Center for Global Development 2006 (48)	DFID 2005 (46) ²	BTI Status Index 2006 (55) ³	Weltbank 2004 Governance Indicators (71) ⁴	UHI (7)
20. Cote d'Ivoire	X	X	X	X	X	
21. Dominica			X			
22. Dominikanische Republik	X					
23. Dschibuti		X	X		X	
24. Ecuador					X	
25. Eritrea		X	X	X	X	
26. Gabun					X	
27. Gambia		X	X			
28. Georgien			X		X	
29. Ghana						
30. Guatemala	X			X	X	
31. Guinea	X	X	X	X	X	
32. Guinea-Bissau		X	X		X	
33. Guyana			X			
34. Haiti	X	X	X	X	X	
35. Honduras					X	
36. Indien		X				
37. Indonesien			X		X	
38. Irak	X			X	X	
39. Iran				X	X	

Insgesamt: 109 Staaten	Failed States Index 2005/2006 (38) ¹	Center for Global Development 2006 (48)	DFID 2005 (46) ²	BTI Status Index 2006 (55) ³	Weltbank 2004 Governance Indicators (71) ⁴
40. Jemen	X	X	X	X	X
41. Jordanien				X	
42. Kambodscha		X	X	X	X
43. Kamerun		X	X	X	X
44. Kasachstan				X	X
45. Kenia	X		X		X
46. Kirgistan	X	X		X	X
47. Kiribati		X	X		
48. Kolumbien	X				
49. Komoren		X	X		X
50. DR Kongo	X	X	X	X	X
51. Kongo-Brazzaville		X	X		X
52. Kuba				X	
53. Laos	X	X	X	X	X
54. Lesotho					
55. Libanon					X
56. Liberia	X	X	X	X	X
57. Libyen				X	X
58. Madagaskar					
59. Malawi				X	X

Insgesamt: 109 Staaten	Failed States Index 2005/2006 (38) ¹	Center for Global Development 2006 (48)	DFID 2005 (46) ²	BTI Status Index 2006 (55) ³	Weltbank 2004 Governance Indicators (71) ⁴	U H (7)
60. Malediven						
61. Mali			X			
62. Marokko				X		
63. Mauretanien						
64. Moldau				X	X	
65. Mongolei						
66. Mosambik		X			X	
67. Namibia						
68. Nepal	X	X	X	X	X	
69. Nicaragua					X	
70. Niger		X	X	X	X	
71. Nigeria	X	X	X	X	X	
72. Nordkorea		X	X			
73. Ost-Timor	X	X		X	X	
74. Pakistan	X	X		X	X	
75. Papua Neu-Guinea		X	X	X	X	
76. Paraguay					X	
77. Ruanda	X	X		X	X	
78. Rußland					X	
79. Sambia		X			X	

Insgesamt: 109 Staaten	Failed States Index 2005/2006 (38) ¹	Center for Global Development 2006 (48)	DFID 2005 (46) ²	BTI Status Index 2006 (55) ³	Weltbank 2004 Governance Indicators (71) ⁴
80. Samoa					
81. Sao Tomé & Príncipe		X	X		
82. Saudi-Arabien				X	
83. Senegal					
84. Sierra Leone	X	X	X	X	X
85. Simbabwe	X	X	X	X	X
86. Solomon Islands		X	X		X
87. Somalia	X	X	X	X	X
88. Sri Lanka	X				
89. Sudan	X	X	X	X	X
90. Südafrika					
91. Swaziland					
92. Syrien	X			X	X
93. Tadschikistan		X	X	X	X
94. Tansania	X	X			X
95. Togo		X	X	X	X
96. Tonga		X	X		
97. Tschad	X	X	X	X	X
98. Tunesien				X	
99. Turkmenistan				X	X

Legt man nun diese verschiedenen Rankings nebeneinander, ergibt sich eine Liste von rund 109 Staaten von Ägypten bis zur Zentralafrikanischen Republik, die in irgendeiner Form das Etikett „fragiler Staatlichkeit“ erhalten haben. Die jeweiligen Staatengruppen überlappen sich zwar, keine ist aber mit einer anderen vollständig identisch. Diese starke Streuung kann nicht weiter verwundern, da die Rankings jeweils auf anderen Kriterien und Gewichtungen beruhen, auch wenn das genutzte Datenmaterial teilweise identisch ist (z.B. Nutzung des HDI als Indikator). Interessanter ist der Befund, wenn man jene Staaten näher betrachtet, die ungeachtet dieser unterschiedlichen Ausrichtung in den meisten Rankings als prekäre Fälle auftauchen. Im Ergebnis erhält man eine Liste von 47 Ländern, die mindestens fünfmal genannt werden und insofern offenbar in mehreren Dimensionen von Staatlichkeit erhebliche Defizite aufweisen. Es handelt sich um folgende Länder – geordnet nach der Häufigkeit ihrer Nennungen:

- *Äthiopien, Afghanistan, Birma, Burundi, Guinea, Haiti, Jemen, Kongo DRC, Laos, Liberia, Nepal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tschad, Zentralafrikanische Republik* (8x genannt);
- *Cote d'Ivoire, Eritrea, Kambodscha, Niger, Nigeria, Ruanda, Simbabwe, Togo, Usbekistan* (7x);
- *Angola, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Kirgistan, Komoren, Pakistan, Papua Neu-Guinea, Solomon Islands, Tadschikistan, Tansania* (6x);
- *Bangladesch, Dschibuti, Gambia, Kamerun, Kenia, Malawi, Mosambik, Nordkorea, Ost Timor, Sambia, Sao Tomé & Príncipe, Uganda* (5x).

Ferner kann man mit guten Gründen noch den *Irak* hinzuzählen, der aufgrund der schlechten Datenlage in einigen Rankings bewusst ausgeklammert wurde. Diese Gruppe bildet offenkundig eine gewisse Bandbreite ab: Sie umfasst sowohl die dramatischen Fälle von Bürgerkrieg und Staatskollaps vom Typ Somalia als auch Beispiele für strukturell schwache Staatswesen, bei denen aber weder akut noch in absehbarer Zeit ein Staatszerfall droht (z.B. Tansania, Gambia, Malawi oder Sambia). Dennoch lassen sich einige Gemeinsamkeiten feststellen:

- In dieser Auswahl sind akute Kriegs- und Krisenregionen (z.B. DR Kongo, Birma, Cote d'Ivoire, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, Irak, Somalia, Nepal, Sudan) sowie typische Post-Konflikt-Gesellschaften (z.B. Tadschikistan, Kambodscha, Angola, Ruanda) besonders prominent vertreten.
- Grosso modo betrifft es Länder, die zu den ärmsten der Welt gehören. Die Mehrzahl von ihnen befindet sich im unteren Drittel des UNDP *Human Poverty Index*, der insgesamt 103 Länder anhand verschiedener Armutsindikatoren auflistet (UNDP 2005: 229). Dies gilt jedoch nicht im Umkehrschluss: Es gibt auch Länder, die nach diesen Kriterien als arm gelten, aber nicht zu den oben genannten Staaten gehören (z.B. Botswana, Mauretanien, Mali, Benin).
- In den meisten Fällen handelt es sich nicht um demokratisch legitimierte Regierungen, sondern um unterschiedliche Formen autoritärer bzw. semi-autoritärer Herrschaft (z.B. feudale Strukturen, neo-patrimoniale Herrschaft). Eine gewisse Ausnahme bilden lediglich Länder, die sich in einem schwierigen und rückfallgefährdeten Transformationsprozess befinden (z.B. Kenia, Sambia, Ost Timor, Mosambik).
- Ein Blick auf die geographische Verteilung zeigt einmal mehr, dass das Problem fragiler Staatlichkeit in besonderer Weise Sub-Sahara-Afrika – schwerpunktmäßig West-, Ost und Zentralafrika – betrifft. Mehr als die Hälfte der genannten

Länder finden sich auf dem afrikanischen Kontinent, die übrigen verteilen sich primär auf Südost- und Zentralasien. Zum Vergleich: In Lateinamerika erhält lediglich Haiti in allen Rankings schlechte Noten.

Dieser Befund aus einer Makro-Perspektive lässt durchaus Rückschlüsse auf typische Dynamiken und Ursachen fragiler Staatlichkeit zu: Eine Kombination aus lang anhaltenden Gewaltkonflikten, weit verbreiteter Armut und wirtschaftlicher Misere, nicht demokratischen, intransparenten und zumeist klientelistischen Herrschaftsstrukturen sowie einem ungünstigen regionalen Umfeld dürfte danach in den meisten Fällen für die Schwäche, das Versagen oder gar das Scheitern von Staaten verantwortlich sein.

Das SWP States at Risk-Projekt

Die Aussagekraft von Rankings und Indizes bleibt jedoch begrenzt: Sie geben beispielsweise nur wenig Auskunft darüber, wie sich die Defizite an Staatlichkeit konkret innerhalb eines Landes auswirken, welche regionalen Unterschiede es gibt und welche Bevölkerungsgruppen besonders betroffen sind. Sie können auch nicht erklären, welche Bedeutung negativ bewertete Faktoren tatsächlich haben und wie damit innergesellschaftlich umgegangen wird. Um die unterschiedlichen Formen und Dimensionen fragiler Staatlichkeit im Einzelfall genauer analysieren zu können, bedarf es daher einer eher qualitativ ausgerichteten Vorgehensweise. Ein Beispiel dafür ist das *SWP States at Risk-Projekt* (2003-06), in dem das Phänomen fragiler Staatlichkeit anhand von zwölf Ländern untersucht wurde. Es handelt sich um Belarus, Birma, Georgien, Indonesien, Jemen, Jordanien, Kenia, Pakistan, Sambia, Sri Lanka, Turkmenistan und Venezuela (Schneckener 2004b, 2006b). Dabei wurde ein Analyserahmen mit mehreren Bausteinen entwickelt, um eine vergleichende Perspektive zu ermöglichen.

Kernfunktionen des Staates

In einem ersten Schritt galt es Staatlichkeit zu operationalisieren, indem zwischen drei Kernfunktionen unterschieden wurde: *Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/ Rechtsstaatlichkeit*. Die Prämisse lautet dabei, dass eine nachhaltige Konsolidierung des Staatswesens nur dann gelingen kann, wenn es in allen drei Bereichen Fortschritte gibt. Um den Grad der Erosion an Staatlichkeit einschätzen zu können, müssen für jeden Funktionsbereich geeignete Indikatoren gefunden 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 festzustellen, sind folgende Indikatoren von Bedeutung: (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 nichtstaatlicher Gewaltakteure; (1e) Zustand des staatlichen Sicherheitsapparats; (1f) Höhe 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 sowie 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 sind zu nennen: (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; (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 sowie 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 (Ottaway 2003: 14–19; Beichelt 2001: 28–35). Folgende Indikatoren dürften hier signifikant sein: (3a) Umfang politischer Freiheiten (u.a. Meinungs- und 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.

Dieser Ansatz geht über die Fokussierung auf das zweifellos elementare staatliche Gewaltmonopol hinaus, was dazu führt, dass auch Autokratien wie Nordkorea, Syrien, Turkmenistan oder Weißrussland als Fälle fragiler Staatlichkeit 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 Institutionen bzw. der staatlichen Dienstleistung-

gen auf, bei denen keine Verbesserungen zu erwarten sind, sondern eher ein schleicher oder abrupter Staatszerfall (z.B. nach dem Tod oder Sturz des Diktators) zu befürchten ist. 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.

Typen von Staatlichkeit

Auf der Basis der drei Staatsfunktionen ließ sich eine Typologie entwickeln, die unterschiedliche Niveaus von Staatlichkeit abbildet, wobei sich die Zuordnung primär danach richtet, wie der jeweilige Staat in der Sicherheitsfunktion abschneidet. Denn die Gewährleistung von Sicherheit stellt eine wesentliche Voraussetzung für die beiden anderen Bereiche dar. Grundsätzlich kann man aber von einer Wechselwirkung zwischen den Staatsfunktionen ausgehen. 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 verläuft, kann die Sicherheitsfunktion nicht vollständig versagt haben.

Auf dieser Basis ergeben sich vier Grundtypen oder Konfigurationen von Staatlichkeit (Für ähnlich gelagerte Typologien siehe: Erdmann 2003; Rotberg 2003; Debiel/Reinhardt 2004):

Typ 1: Konsolidierte bzw. sich konsolidierende Staatlichkeit

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 oder Südafrika, die trotz einzelner Krisen auf einem erkennbaren Konsolidierungskurs sind. Diese Staaten befinden sich zumeist in einem Transformationsprozess von einem autoritären 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 kann man sogar feststellen, dass es zu Beginn des 21. Jahrhunderts absolut betrachtet mehr konsolidierte Staaten gibt als je zuvor in der Geschichte.

Typ 2: Schwache Staatlichkeit

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 (z.B. Eritrea, Ghana), in Lateinamerika (z.B. Peru, Venezuela), in

Zentralasien und in Südosteuropa (z.B. 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 (z.B. Bildungswesen) starke Defizite aufweisen.

Typ 3: Versagende oder verfallende Staatlichkeit

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 Birma, Kolumbien, Sri Lanka, die Philippinen, Indonesien, die Republik Moldau 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 zu kämpfen haben. Allerdings fallen auch autoritäre Regime wie in Nepal, Birma oder Sudan unter diese Kategorie, die ebenfalls Teile des Staatsgebiets nicht kontrollieren, aber über gewisse Steuerungspotentiale im Bereich staatlicher Dienst- und Transferleistungen verfügen, die zumindest Teilen der Bevölkerung zugute kommen.

Typ 4: Gescheiterte bzw. zerfallene Staatlichkeit

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 nichtstaatlichen 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 handelt es sich insgesamt eher um eine geringe Zahl von Staaten, die sich – zumindest zeitweise – in diese Kategorie einordnen lassen.

Bei den Typen (2) und (3) handelt es sich um Varianten fragiler Staatlichkeit im eigentlichen Sinne, hier findet sich auch das Gros der Staaten. Die Typen (1) und (4) bezeichnen hingegen eher die Endpunkte eines Spektrums. Denn: Die Prämisse lautet, dass die Stabilität eines Staatswesens 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. Zweitens ist die Typologie nicht als Stadienmodell misszuverstehen, wonach alle

Staaten bestimmte Stufen zu durchlaufen haben. Es ist ohne weiteres vorstellbar, dass Länder beispielsweise von Typ (2) direkt zu Typ (4) übergehen oder umgekehrt.

Destabilisierende Faktoren

Für fragile Staatlichkeit gibt es keine singuläre und monokausale Erklärung. Die Erosion von Staatlichkeit wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst und begünstigt, deren Gewichtung sich von Fall zu Fall unterscheidet. Um die Vielzahl an Faktoren zu ordnen, wird daher nicht zu Unrecht zwischen Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren (Matthies 2000: 37 f.) und zwischen *internationaler/regionaler, nationaler und substaatlicher* Ebene unterschieden.

- *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 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.
- Bei der *internationalen und regionalen Ebene* (Makroebene) 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.
- Auf *nationaler Ebene* (Mesoebene) steht das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft bzw. zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen im Vordergrund. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Verhalten der Eliten.

- Auf *substaatlicher Ebene* (Mikroebene) geht es um das Verhältnis zwischen Staat und substaatlichen Akteuren wie etwa Regionen, Kommunen oder einzelnen, lokalen Bevölkerungsgruppen.

Im Zentrum jeder Fallanalyse dürfte das Feld *Prozessfaktoren/Nationale Ebene* stehen, da Erodierung oder Konsolidierung von Staatlichkeit maßgeblich vom Verhalten und den Entscheidungen politischer Akteure abhängt. 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.

Abb 2: Destabilisierende Faktoren

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

Stabilisierende Faktoren

Die Analyse von Defiziten und ihrer möglichen Ursachen ist jedoch nur die eine Seite der Medaille. 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 jedoch letztlich zum völligen Zusammenbruch jedweder Funktionen zu führen. Anders formuliert: Nicht alles, was fragil ist oder wirkt, zerfällt auch. Ein Spezifikum von Fragilität ist auch und 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 geschuldet sind, andererseits aber auch die Steuerungs- und Funktionsfähigkeit staatlicher Strukturen in Maßen aufrechterhalten, mit der Folge, dass selbst unter widrigsten Bedingungen auf diese Weise „Inseln der Organisationsfähigkeit“ (Zürcher 2005) existieren. Stabilisierende Effekte versprechen sich die Akteure in der Regel u.a. von folgenden Praktiken, die nicht selten auch miteinander kombiniert werden:

- der bewusste Einsatz von Patronage- und Klientelpolitik, die Etablierung neopatrimonialer Strukturen, in der Regel verbunden mit dem Zugang zu Ressourcen und Ämtern, die für die eigene Klientel genutzt werden können, 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 den unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften den Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und zu politischer Teilhabe ermöglichen;
- die Mobilisierung von traditionellen Strukturen (z.B. von Verwandtschaftsbeziehungen oder Clans) sowie 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 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 Interessensgruppen zufrieden zu stellen, ohne allerdings eine tiefgreifende Modernisierung des Staates in Angriff zu nehmen;
- die Optimierung von externen Zuflüssen sowie die Abschöpfung „politischer“ Renten (z.B. aufgrund der geostrategischen Lage eines Landes), die wiederum zur Klientelpolitik bzw. zur internen Umverteilung genutzt werden können.

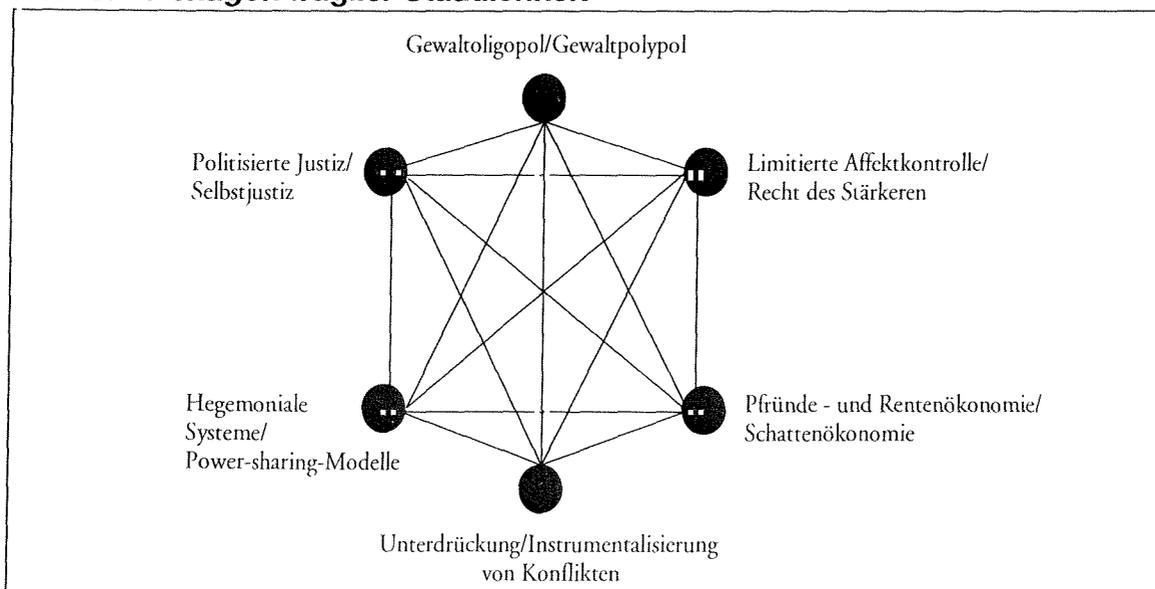
Solche Strategien bzw. Formen des „Fragilitäts-Managements“ versprechen jedoch nach allen Erfahrungen keine nachhaltige Entwicklung, sondern sind oftmals eher Teil des Problems. Eine entscheidende Frage ist daher, ob und inwieweit es gelingt,

diese Praktiken und Arrangements zu transformieren oder gar zu überwinden, ohne gleichzeitig innergesellschaftliche Problem- und Konfliktlagen zu verschärfen, so dass die ohnehin prekären staatlichen Strukturen gefährdet werden.

Charakteristika fragiler Staatlichkeit

Diese Ambivalenz zwischen Fragilität und Stabilität, zwischen zum Teil gravierenden Defiziten und gleichwohl vorhandenen Steuerungspotentialen, lässt sich präziser beschreiben, wenn man sich die typischen Charakteristika fragiler Staatlichkeit vergegenwärtigt, die gleichermaßen zur inhärenten Schwäche wie zur relativen Stabilität beitragen. Eine nützliche Kontrastfolie ist dabei das von Dieter Senghaas entwickelte *Zivilisatorische Hexagon*, das sich – empirisch betrachtet – auf den oben beschriebenen Typ konsolidierter bzw. sich konsolidierender Staatlichkeit bezieht. In dieser Denkfigur werden sechs zentrale Merkmale genannt, die sich gegenseitig stützen und auf diese Weise für eine Stabilisierung und Zivilisierung eines Gemeinwesens sorgen (Senghaas 1994, 2004; siehe auch seinen Beitrag in diesem Band, S. 397). In Anlehnung an Senghaas hat Rainer Tetzlaff quasi den Gegenpol illustriert und ein Hexagon der *Entzivilisierung* entworfen, in dem es primär um die gescheiterten Fälle von Staatlichkeit und um Situationen in akuten Bürgerkriegsregionen geht. Bei ihm werden die sechs Eckpunkte folgendermaßen beschrieben: (a) Verlust des Gewaltmonopols: Fragmentierung und Privatisierung von Gewalt; (b) Parastaatliche Ordnungen; Faustrecht und soziale Anomie; (c) Subsistenzökonomie/Netzwerke des Schmuggels; Affektexplosion; (d) Diktatur und Bevormundung; (e) Zusammenbruch von Solidargemeinschaften; Selbstprivilegierung; soziale Polarisierung; (f) Entzivilisierung als Folge von Staatszerfall und Krieg; Exklusion und Vernichtung von „Feind“-Gruppen (Tetzlaff 2003: 367 f.; siehe auch seinen Beitrag in diesem Band, S. 87). Überträgt man das Zivilisatorische Hexagon hingegen auf die Problematik fragiler Staatlichkeit, so erhält man grosso modo folgende Konstellation, die eine bewusste Stilisierung empirisch belegbarer, sozialer Praktiken darstellt, die aber in der Realität von Fall zu Fall stark variieren (siehe dazu u.a. Zürcher 2005; Schlichte 2005; Mehler 2003; von Trotha 2000).

Abb. 3: Hexagon fragiler Staatlichkeit



Gewaltoligopol/Gewaltpolypol statt Gewaltmonopol: Fragile Staaten sind in der Regel durch die Pluralität von gewaltkompetenten Akteuren und potentiellen „Anbietern“ von Sicherheit gekennzeichnet. Gleichwohl ist der Staat nach wie vor präsent, allerdings nur als ein Gewaltakteur unter mehreren und nicht notwendigerweise als der durchsetzungsfähigste Akteur. Der staatliche Sicherheitsapparat sieht sich nicht zuletzt durch diverse nicht-staatliche Gewaltakteure herausgefordert, die oftmals auf lokaler Ebene erheblichen Einfluss haben, darunter Warlords, Stammes- und Clanführer („big men“), Rebellen, kriminelle Syndikate, Söldnertruppen etc. Diese Akteure existieren und agieren nebeneinander, manchmal in Form von Koalitionen und Oligopolen auch miteinander. Ferner changiert das Militär nicht selten zwischen öffentlicher Funktion und privaten (Geschäfts-)Interessen (siehe z.B. Pakistan, Indonesien, Philippinen), gleichzeitig ist der Sicherheitsapparat in den meisten Fällen de facto fragmentiert (z.B. Polizei, Militär, Sondertruppen, Präsidentengarden) und in der Hand von rivalisierenden politischen Lagern, teilweise auch innerhalb einer regierenden Partei, einer Präsidentenclique oder einer Königsfamilie. Zudem gibt es führende Politiker, Geschäftsleute, Parteien oder Bewegungen mit eigenen para-militärischen Milizen, die ebenfalls partikulare Interessen verfolgen.

Politisierte Justiz/Selbstjustiz statt Rechtsstaatlichkeit: Fragile Staaten verfügen typischerweise weder über ausreichende Rechtssicherheit für die Bürger noch über eine unabhängige Justiz. Zwar mag es durchaus rechtliche Normen und Institutionen geben, diese sind aber letztlich den Opportunitäten der politischen Machthaber bzw. ihres Apparates unterworfen. Die Normen basieren teilweise auf traditionellen oder auch religiösen Rechtsvorstellungen, wobei zumeist Formen lokaler „Justiz“ ein hohes Maß an Autonomie besitzen und parallel zu anderen, formalen Rechtsinstitutionen existieren. Darunter fallen auch mehr oder minder geregelte Varianten von Selbstjustiz („Blutrache“). Insgesamt kann man von einem Rechtspluralismus ausgehen, bei dem politische Erwägungen eine vorrangige Rolle spielen.

Limitierte Affektkontrolle/Recht des Stärkeren statt Interdependenzen/Affektkontrolle: In fragilen Staaten existiert keine ausgeprägte und institutionalisierte Affektkontrolle, es herrscht aber auch keine ungezügelter Gewalt oder Anarchie. Stattdessen bestehen andere Mechanismen, die zu einer Einhegung von Affekten beitragen. Dies bedeutet: Affektkontrolle beruht hier nicht auf politischen, rechtsstaatlichen Institutionen und, soziologisch betrachtet, auf gegenseitigen Abhängigkeiten, sondern auf gesellschaftlich etablierten und historisch überkommenen Tabus, auf traditionellen bzw. religiösen Verhaltensnormen, auf dem Einfluss von moralischen Autoritäten (z.B. Gelehrte, Stammesälteste) und charismatischen Führern sowie auf asymmetrischen Machtbeziehungen, die sich faktisch in ein „Recht des Stärkeren“ übersetzen, das prinzipiell akzeptiert wird und bei der schwächeren Seite, zumindest auf Zeit, eine gewisse Folgebereitschaft erzeugt.

Hegemonie/Power-sharing statt demokratische Partizipation: In fragilen Staaten ist das politische System oftmals weder durch eine klassische Mehrheitsdemokratie noch durch eine brutale Tyrannei gekennzeichnet, sondern vielmehr durch eine Reihe von hybriden Regimen, die nach der Logik von „teile und herrsche“ sowie dem Prinzip von Führer und Gefolgschaft (Patron-Klientel) funktionieren. Elemente davon finden sich sowohl bei „weicheren“ Formen autoritärer Herrschaft (z.B. feudale Strukturen) als auch bei formellen und informellen power-sharing-Modellen und bei Koalitions-

bildungen. Insgesamt lässt sich eine starke Dominanz der jeweiligen Eliten feststellen, die gleichzeitig auch über den Zugang zu ihren Kreisen wachen.

Pfründe- und Rentenökonomien/Schattenökonomien statt soziale Gerechtigkeit: Mechanismen der Verteilungsgerechtigkeit im Sinne eines Wohlfahrtsstaates sind ebenfalls eher selten, stattdessen herrschen die bekannten Formen von Pfründe- und Rentenökonomien, die in erster Linie auf die Begünstigung von Klientelinteressen und auf die „Belohnung“ politischer Gefolgschaft setzen. Der Zugang zu den Ressourcen, auch zur Bildung, hängt zumeist von der familiären Herkunft und/oder der Zugehörigkeit zu einer Schicht oder einer ethnischen Gruppe ab. Darüber hinaus sind die meisten Staaten durch einen starken informellen und teilweise wachsenden kriminellen Sektor gekennzeichnet, der für weite Teile der Bevölkerung die einzigen Einkommenschancen bietet. Gleichzeitig wird eine Reihe von Leistungen nicht von staatlichen Stellen, sondern von nicht-staatlichen und internationalen Akteuren erbracht (z.B. Bildung, Gesundheit, soziale Dienste, humanitäre Hilfe), die damit mehr und mehr an die Stelle des Staates getreten sind, der sich teils bewusst, teils mangels eigener Ressourcen aus diesen Bereichen zurückzieht.

Unterdrückung/Instrumentalisierung von Konflikten statt Kultur konstruktiver Konfliktbearbeitung: In den meisten Gesellschaften gibt es keinen institutionalisierten und konstruktiven Umgang mit Konflikten, sondern eher das Bemühen von Seiten der politischen Eliten, möglichst lange zu negieren, zu ignorieren oder gar zu unterdrücken. Teilweise werden die Konfliktpotentiale von den Eliten nicht wahrgenommen, teilweise werden sie bewusst geschürt und instrumentalisiert, um Gruppen gegeneinander auszuspielen und die eigene Macht zu erhalten oder auszubauen. Gerade das Nicht-Lösen von Konflikten ist dabei funktionaler Teil der Herrschaftspolitik. Aufgrund der mangelhaften Rechtsstaatlichkeit fehlt es in der Regel an formalen Institutionen für die Bearbeitung von Konflikten; ein schwaches Substitut bilden – vor allem auf lokaler Ebene – traditionelle Formen der Konfliktregelung. Insgesamt dominieren stark ausgeprägte Gruppen-Egoismen – gerade innerhalb der Eliten – gegenüber einer Gemeinwohlorientierung, so dass die Konflikthanfälligkeit der Gesellschaften relativ hoch ist. Relevant ist in diesem Kontext auch die in vielen Staaten weit verbreitete politische Apathie in Teilen der Bevölkerung aufgrund von politischer, kultureller oder sozialer Exklusion und aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Schichten primär mit der Bewältigung ihres prekären Alltags beschäftigt sind und es ihnen an Organisationsfähigkeit und Interessensvertretung fehlt. Sie sind schlicht nicht in der Lage, sich politische Teilhabe zu erstreiten, was wiederum den Herrschenden die Unterdrückung von schwelenden und latenten Konflikten erleichtert.

Bei diesem *Hexagon fragiler Staatlichkeit* ist jeder Eckpunkt für sich genommen problematisch, da er auf tief greifende Defizite von Staatlichkeit verweist, gleichzeitig ergibt sich aber durch das Zusammenspiel dieser Elemente eine leidliche Tragfähigkeit des politischen Gemeinwesens. Darüber hinaus erlauben die genannten Praktiken und Mechanismen den Eliten eine gewisse Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit, die im Einzelfall systemerhaltend oder stabilisierend wirken kann. Andererseits muss man konstatieren, dass im Zuge solcher Prozesse vorhandene staatliche Strukturen und Institutionen in der Regel weiter erodieren. Im Ergebnis schwindet ihre Legitimationsbasis, da sie immer weniger in der Lage sind, öffentliche Güter und Dienste bereitzustellen, sondern primär damit beschäftigt sind, die Partikularinteressen der politisch dominierenden Eliten zu befriedigen. Wenn der Staat noch

gegenüber seinen Bürgern in Erscheinung tritt, dann zudem nicht selten in Form von bürokratischen Schikanen oder als zunehmend repressiver Apparat. In der Tat gibt es in zahlreichen Ländern eine wachsende Entfremdung zwischen der Gesellschaft bzw. bestimmten Gruppen auf der einen und dem Staatsapparat auf der anderen Seite. Teile der Bevölkerung wenden sich weitgehend ab, wohl wissend, dass sie von staatlichen Stellen wenig oder nichts Gutes zu erwarten haben. Stattdessen richten sie ihre Hoffnungen auf andere Akteure, etwa Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), internationale Organisationen und bilaterale Geber, aber auch ethno-nationale bzw. tribale Verbände, religiöse Autoritäten, Stammesführer oder gar nichtstaatliche Gewaltakteure. Diese häufig über Jahre schleichend praktizierte Substituierung staatlicher Kernaufgaben untergräbt – meist wiederum befördert durch die internationale Entwicklungspolitik – die Substanz und Legitimität des Staates weiter. Für externe Akteure, die bei der Stärkung staatlicher Strukturen behilflich sein wollen, stellt sich daher die schwierige Aufgabe, diese wachsende Lücke zwischen dem Staatsapparat und der Gesellschaft zu schließen.

Fragile Staatlichkeit als sicherheitspolitisches (Welt)Problem

Ungeachtet dieser Befunde spielte im sicherheitspolitischen und strategischen Denken westlicher Industrienationen das Phänomen fragiler Staatlichkeit systematisch lange Zeit nur eine geringe Rolle – und wenn, dann allenfalls im Kontext von „humanitären Interventionen“. Staatszerfall galt aus dieser Perspektive als ein Problem mit primär lokal und regional begrenzten Folgen, insbesondere für die Bevölkerung vor Ort, das punktuell auch ein militärisches Eingreifen von außen erforderlich machte (siehe z.B. Somalia 1992, Haiti 1994, 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 zunehmende sicherheitspolitische Analyse oder Strategie verzichtet seither auf den Hinweis, dass fragile Staaten Risiken und Gefährdungen für die eigene Sicherheit bedeuten können. Doch die Verbindung zwischen beiden Themen ist 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* vom September 2002 einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel: „America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones“ (U.S. National Security Strategy 2002: 1). Nicht mehr militärisch starke Staaten gelten danach als primäre Gefahr, sondern jene Staaten, die vom inneren Zerfall bedroht sind oder diesen Prozess bereits durchlaufen haben. In der *Europäischen Sicherheitsstrategie* vom Dezember 2003 wird ebenfalls das Problem zerfallender Staaten („failed states“) als eine der zentralen Bedrohungen internationaler Sicherheit bezeichnet, das „die globale Politikgestaltung untergräbt und die regionale Instabilität vergrößert“. Dies gelte um so mehr, je stärker sich diese mit Gefährdungen wie dem internationalen Terrorismus, der organisierten Kriminalität sowie der

Proliferation von Massenvernichtungswaffen verbinde (Europäische Sicherheitsstrategie 2003: 4 f.).

In beiden Dokumenten werden Staatsversagen bzw. Staatszerfall als mittelbare oder gar unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit der USA bzw. die 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 im Zweifel auf unilaterale, präventive Aktivitäten zum Schutz von amerikanischen Interessen, die EU-Strategie setzt hingegen auf einen – eher vage formulierten – „effektiven Multilateralismus“ bei der Problembewältigung. Allerdings ist schon die Analyse selbst nicht unproblematisch, da sie die Thematik einseitig auf Bedrohungsaspekte reduziert. Denn: Fragile Staaten per se sind keine Bedrohung im eigentlichen Sinne, sondern sie wirken vielmehr als begünstigender Faktor für mögliche Bedrohungen Dritter und – fast 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 wiederum die USA, Europa oder andere betreffen und insofern eine globale Dimension entfalten.

Dieser Perspektive folgt weitgehend der Bericht *A more secure world*, den das vom UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte hochrangige Expertengremium (*High Level Panel*) im Dezember 2004 vorgelegt hat. In dem Dokument werden sechs „Bedrohungscluster“ identifiziert: (a) wirtschaftliche, soziale und ökologische Bedrohungen, (b) zwischenstaatliche Konflikte, (c) innerstaatliche Konflikte, (d) Proliferation nuklearer, radiologischer, biologischer und chemischer Waffen, (e) Terrorismus, (f) transnational organisierte Kriminalität (United Nations 2004: 23–54). Im Unterschied zu den beiden Sicherheitsstrategien von EU und USA werden „failing“ und „failed states“ nicht gesondert als Bedrohung aufgelistet. Die Autoren führen vielmehr das Problem fragiler Staaten indirekt ein: 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 bzw. nicht konsequent genug adressiert werde. Dieser Zusammenhang lässt sich in anhand von einigen 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 einen staatlichen Rahmen voraus; die Eindämmung von organisierter Kriminalität, die Unterbindung der nicht-staatlichen 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 von USA, EU und UN zeigen: Die Debatte um *failing* und *failed states* ist zwar nicht neu, sie wird aber mit einer neuen Dringlichkeit geführt. Dabei hat sich der Schwerpunkt offenkundig von einer bis dahin 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 verbundenen Konsequenzen für andere Staaten. Trotz Globalisierung und der wachsenden Bedeutung nicht-staatlicher 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 (post-1918, post-1945, post-1989) aus existierenden Staatsgebilden immer wieder neue Staaten hervorgegangen sind, sondern in der Qualität der Staatlichkeit selbst. Es geht um 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.

Aus sicherheitspolitischer Sicht sind sie aufgrund von neueren, verstärkt seit Ende der neunziger Jahre wahrgenommenen Problemlagen mehr und mehr in den Blick geraten. Beobachtet werden vor allem vier miteinander verzahnte Entwicklungen, bei denen das Phänomen fragiler Staatlichkeit als begünstigender oder gar katalytischer Faktor auftaucht.

Fragile Staatlichkeit und Terrorismus

Fragile Staatlichkeit ist dabei weniger eine Ursache für Terrorismus, sondern vielmehr ein begünstigender Faktor für den Aufbau einer Infrastruktur, die für Terroristen zwingend erforderlich ist, um ihr „Geschäft“ auf Dauer betreiben zu können. Zum einen können in der Tat unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit, zumeist in Folge von innergesellschaftlichen Konflikten, lokale terroristische Strukturen entstehen, die nicht selten auch grenzüberschreitend aktiv werden. Zum anderen nutzen transnationale Terrornetzwerke vom Typ Al-Qaida fragile Staaten als Basis für ihre globalen Aktivitäten. Dabei bieten sich vor allem Gebiete, die nicht oder nur mangelhaft unter staatlicher Kontrolle stehen, als Rückzugs- und Ruheräume, als Orte für Trainings- und Ausbildungscamps sowie als Transitpunkte an. Zumeist handelt es sich hierbei um schwer zugängliche Berg- und Grenzregionen, Wüstengebiete, versteckte Täler oder Archipele. Ferner nutzen sie Defizite des Staates, um ihre Aktivitäten zu finanzieren, um ungehindert Propaganda zu verbreiten oder um Mitstreiter anzuwerben (z.B. durch Koranschulen). In der Vergangenheit kam es nicht selten zu einer Vernetzung mit lokalen, nicht-staatlichen Gewaltakteuren, da Al-Qaida-Mitglieder auf deren Infrastruktur zurückgreifen konnten (z.B. Pakistan, Philippinen, Indonesien, Jemen). Im Fokus stehen hier weniger gescheiterte Staaten oder akute Bürgerkriegsregionen, da diese auch für transnationale Terroristen ein eher „unfreundliches“ Umfeld darstellen. Attraktiver sind vielmehr jene fragilen Staaten, die zwar einerseits eine ausreichende (technische) Infrastruktur zur Verfügung stellen, aber andererseits erhebliche Kontrollprobleme, zumindest in Teilen des Landes, haben (vgl. Schneckener 2004a; 2006a: 181–190).

Fragile Staatlichkeit und „neue Kriege“

Der Zerfall staatlicher Strukturen, ob abrupt oder schleichend, ist nicht selten verbunden mit gewaltsamen Auseinandersetzungen, die in der Literatur als „neue Kriege“ bezeichnet werden (Kaldor 2000; Duffield 2002; Münkler 2002). Dabei geht es im wesentlichen um inner- und substaatliche Gewaltkonflikte (Bürgerkriege), die allerdings in der Regel eine internationale Dimension annehmen, da externe Akteure aktiv beteiligt sind oder aber in Mitleidenschaft gezogen werden. Es handelt sich zumeist um schwelende Langzeitkonflikte auf einem, verglichen mit zwischenstaatlichen Kriegen, relativ niedrigem Gewaltniveau mit gelegentlichen Eskalationen (*low intensity conflicts*) (Van Creveld 1998). Obgleich innerstaatliche Kriege schon seit 1945 der vorherrschende Konflikttyp sind, lassen sich doch seit den neunziger Jahren einige qualitative Veränderungen beobachten, die heutige Bürgerkriege grosso modo von früheren unterscheiden und erhebliche Auswirkungen für staatliche Strukturen haben (Heupel/Zangl 2004). Die „neuen Kriege“ sind dadurch gekennzeichnet, dass sie eine Mischung aus regulärem Krieg, organisiertem Verbrechen und massiven Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung darstellen, bei denen sich die Unterscheidungen von öffentlichen und privaten, politischen und ökonomischen Akteuren sukzessive auflöst (Kaldor 2000: 8–11). Betont wird dabei der Trend zur Privatisierung und Kommerzialisierung des Krieges. Eine zentrale Rolle spielen dabei manifeste Bürgerkriegs- oder Gewaltökonomien, von denen diverse interne und externe Akteure profitieren (Jean/Rufin 1999; Berdal/Malone 2000; Pugh/Cooper 2004). Die staatlichen Strukturen werden durch die Prozesse zersetzt und letztlich zerstört, wobei nicht selten (vormals) staatliche Akteure ihren Teil dazu beitragen, indem sie sich an der allgemeinen Plünderung von Ressourcen beteiligen, eigene Milizen gründen oder die Armee kommerzialisieren. Sie leisten insofern einer „Privatisierung von oben“ Vorschub, der Staat demontiert sich selbst. Gleichzeitig nimmt insgesamt die Zahl der sogenannten spoiler zu – jener „Störenfriede“, die kein oder kaum Interesse an einer Konfliktlösung und schon gar nicht an einer geordneten Staatlichkeit haben.

Fragile Staatlichkeit und nicht-staatliche Gewaltakteure

Fragile Staaten räumen nicht-staatlichen, gewaltkompetenten Akteuren in der Regel erhebliche Spielräume ein. Dabei lassen sich verschiedene Erscheinungsformen unterscheiden: klassische Guerilla- und Rebellenbewegungen, Stammes- oder Clanführer, religiöse Führer, Kriegsherren (Warlords), Milizen, Paramilitärs, Marodeure, Söldner und Kriminelle (z.B. Schmuggler, Drogenbarone, Banden, mafia-ähnliche Kartelle), private Sicherheits- und Militärfirmen (Mair 2002; Schneckener 2006a: 31–39). Sie nutzen systematisch die Kontroll- und Legitimationsdefizite des Staates, sie unterwandern und unterhöheln staatliche Institutionen und Autorität, sie füllen sogar teilweise jene Lücken, die der von Konflikten zersetzte bzw. vom Zerfall bedrohte Staat hinterlässt. Sie treten in den von ihnen dominierten Räumen als „Sicherheitsdienstleister“ auf, in vielen Fällen gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung, in manchen Fällen aber durchaus mit einer gewissen Legitimation, da sie zumindest einen rudimentären Schutz bieten, der allerdings mit Wohlverhalten und Loyalität erkaufte wird. Diese Funktion üben vor allem jene Gewaltakteure aus, die in der Lage sind, auf Dauer Teile des Staatsgebietes zu kontrollieren und dort para-staatliche Strukturen etablieren (Lynch 2004). Sie üben eine de facto-Herrschaft aus, zumeist über informelle Mechanismen, die parallel neben den formalen

staatlichen Institutionen existieren. Das Ergebnis sind konkurrierende Gewaltansprüche, in manchen Fällen auch die Bildung von „Gewaltoligopolen“, die das staatliche Gewaltmonopol zur Schimäre werden lassen (Mehler 2003). Diese Konstellation gilt in erster Linie für Nachkriegssituationen, wo die Akteure, die durch den Krieg zu Einfluss gekommen sind, zumeist auch die neue Ordnung dominieren und nach ihren politischen bzw. ökonomischen Bedürfnissen gestalten (siehe z.B. Bosnien, Kosovo, Afghanistan). Aber auch in anderen Fällen spielen nicht-staatliche Gewaltakteure, zumindest auf lokaler Ebene, eine prominente Rolle (siehe z.B. Uganda, Libanon, Pakistan, Jemen, Georgien, Kolumbien, Indonesien).

Fragile Staatlichkeit und „Schattenglobalisierung“

Erodierende staatliche Strukturen ermöglichen aufgrund mangelnder Kontroll- und Steuerungskapazitäten den Auf- und Ausbau transnationaler, unregulierter Aktivitäten, die ihrerseits den Zerfallsprozess weiter verstärken und häufig neue Probleme für eine gesamte Region schaffen. Dazu lassen sich verschiedene Phänomene zählen wie etwa Geldwäsche, Kapitalflucht, Kleinkriminalität, transnationale Korruption, Menschen-, Drogen-, Diamanten- und Waffenhandel, unregulierte Umschlagplätze für Waren und Güter, interregionale Schmuggelrouten, informelle Arbeitsmärkte oder Flucht- und Migrationsbewegungen. Ein wesentlicher Aspekt ist die Vernetzung lokaler Kriegsökonomien mit regionalen oder globalen Absatzmärkten, ohne die eine (Re-)Finanzierung der Konflikte bzw. der para-staatlichen Strukturen kaum möglich wäre. Diese Herausbildung grenzüberschreitender „Schwarzmärkte“, die auch als „Schattenglobalisierung“ bezeichnet wird, geht nicht zuletzt mit einer signifikanten Zunahme des informellen und kriminellen Sektors innerhalb der Gesellschaft einher, da reguläre Einkommensquellen im Zuge des Staatszerfalls für die Masse der Bevölkerung nach und nach wegfallen (Altvater/Mahnkopf 2002; Lock 2004). In diesem Kontext lassen sich zudem *spill over*-Effekte feststellen, wonach – etwa vermittelt durch massiver Flüchtlingsströme, der Proliferation von Klein- und Leichtwaffen oder dem Wegfall regulärer Handelsbeziehungen – Aspekte fragiler Staatlichkeit von einem Land in ein benachbartes exportiert werden und sich parallel stattfindende Prozesse gegenseitig verstärken, so dass letztlich fast alle Staaten in einer Region betroffen sind. Solche kumulierenden Entwicklungen sind besonders beobachtbar in Westafrika, Zentralafrika, im Horn von Afrika, im westlichen Balkan, in Zentralasien oder im Kaukasus (Debiel 2002).

Bei genauer Betrachtung 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 DR 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 präventiv gegen sich abzeichnende oder bereits stattfindende Erosionsprozesse vorgegangen werden soll.

State-building als internationale Aufgabe

Eine internationale Antwort auf die Phänomene Staatszerfall und fragile Staatlichkeit ist das Konzept *State-building*. Dieses zielt auf die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen, Institutionen und Steuerungskapazitäten. 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 sogar genau das Gegenteil provozieren, gerade bei schwachen oder versagenden Staaten, da nicht selten die oben beschriebenen Mechanismen, Strukturen oder Institutionen aufgegeben werden müssen, die noch in Teilbereichen für eine gewisse Stabilität sorgen.

Insgesamt können drei Varianten von State-building unterschieden werden, die jeweils unterschiedliche externe Maßnahmen nach sich ziehen:

- *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.
- *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 langfristig ein, in manchen Fällen mag dieser sogar die Voraussetzung dafür sein, um den notwendigen Umbauprozess vorantreiben zu können. Diese Form des State-building dürfte wohl die meisten Fälle fragiler Staatlichkeit betreffen.
- *(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.

Abb. 4: **Formen von State-building**

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

In der Realität kann es durchaus sein, dass alle Varianten parallel verfolgt werden müssen, da es gilt, bestehende Institutionen und Strukturen zu stabilisieren (z.B. Sicherheitsapparat), andere, die sich als dysfunktional erwiesen haben, zu reformieren (z.B. Justizsystem) und gleichzeitig in bestimmten Bereichen neue Staatsstrukturen zu etablieren, die bis dato gefehlt haben oder nur rudimentär vorhanden waren (z.B. Institution zur Konfliktregelung oder zur Korruptionsbekämpfung). Diese Konstellation führt unweigerlich zu Zielkonflikten und Kohärenzproblemen. Besonders deutlich wird dies beim nur schwer auflösbaren Spannungsverhältnis zwischen *Stabilisierung* und *Reform/Transformation* von *Staatlichkeit*. Einerseits darf die Stabilisierung von Strukturen und Institutionen nicht dazu führen, dass jene Kräfte in Staat und Gesellschaft gestärkt werden, die kein oder nur geringes Interesse an umfassenden Reformen und an Veränderungen haben, da sie vom Status quo profitieren; andererseits dürfen notwendige, zum Teil weitreichende politische und sozio-ökonomische Veränderungen, die in die Besitzstände der herrschenden Eliten eingreifen, das Land nicht in einer Weise destabilisieren, dass sich die Zustände weiter verschlechtern und die Erosion von Staatlichkeit an Dynamik gewinnt. Es kommt daher entscheidend darauf an, ob und inwieweit es externen Akteuren gelingt, die von Seiten der Regierenden durchaus erwünschte Hilfe zur Stabilisierung in bestimmten Bereichen (z.B. Ausbildungsangebote bei Militär und Polizei) an konkrete Reformprojekte (z.B. Verbesserung der politischen Partizipation) zu binden. Dies kann entweder in Form einer explizit eingesetzten Konditionalität oder aber im Rahmen eines schrittweisen Prozesses geschehen, bei dem externe Akteure gezwungen sind, gegenüber lokalen Eliten auf Forderungen zu verzichten, um zumindest in Teilbereichen voranzukommen. Eine wichtige strategische Frage ist deshalb, ob sich Status-quo-orientierte Kräfte (Besitzstandswahrer) in einen solchen Prozess einbinden lassen. Sie bilden häufig den größten Block innerhalb des Staatsapparats und in den herrschenden Eliten, sie haben ihre

Positionen unter den bestehenden Verhältnissen erworben und genießen zumeist bestimmte Privilegien, die sie nicht aufs Spiel setzen wollen. Wenn sie Reformen im Einzelfall schon nicht verhindern können, sind sie doch in der Lage, ihre Umsetzung erheblich zu erschweren und zu verschleppen. Allerdings bilden diese Kräfte keine homogene Gruppe, man wird unter ihnen auch Akteure finden, die mit moderaten Reformen im politischen oder wirtschaftlichen Bereich durchaus leben können, solange sie selbst nicht zu den „Verlierern“ des Wandels zählen.

State-building-Strategien

Der skizzierte State-building-Ansatz übersetzt sich in verschiedene Strategien, die externe Akteure in der Praxis anwenden. Hinter diesen Strategien stehen divergierende Annahmen über das Verhalten der lokalen Akteure, über die Ursachen der fragilen Staatlichkeit, über die Prioritäten beim State-building, über die dazu notwendigen Ressourcen sowie über den zeitlichen Horizont der Maßnahmen. Zudem lassen sich die Strategien grosso modo den grundlegenden Theorien der Internationalen Beziehungen zuordnen, da sie sich auf ähnliche Prämissen stützen. Gleichwohl: Die Strategien schließen sich keinesfalls gegenseitig aus, sondern verhalten sich im Prinzip komplementär zueinander, teilweise bedingen sie auch einander. In der Realität kann man daher eine Gleichzeitigkeit der verfolgten Ansätze feststellen, wenn auch von Fall zu Fall mit unterschiedlicher Akzentsetzung. Allerdings konkurrieren die Strategien zugleich um die knappen Ressourcen der multi- und bilateralen Geber sowie um die politische Aufmerksamkeit bei den Entscheidungsträgern. Etwas schematisch können vier strategische Orientierungen unterschieden werden:

Abb. 5: State-building-Strategien im Überblick

Strategie	Prioritäten (z.B.)	Zeithorizont	IB-Theorie
Liberalization First	Demokratisierung, Wirtschaftsreformen, Weltmarktintegration	Kurz- bis mittelfristig (5 bis 10 Jahre)	Liberale Ansätze, insbesondere das Theorem des demokratischen Friedens
Security First	Stärkung des Gewaltmonopols und des Sicherheitsapparates, Sicherheitssektorereform	Kurz- bis mittelfristig (5 bis 10 Jahre)	Realismus
Institutionalization First	Stärkung politischer und administrativer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit	Mittel- bis langfristig (10 bis 20 Jahre)	Institutionalistische Ansätze
Civil Society First	Verbesserung der Partizipationschancen, Förderung von NGOs, Verbänden, Parteien	Mittel- bis langfristig (10 bis 20 Jahre)	Sozialkonstruktivistische Ansätze

- *Liberalization First*: Diese Strategie stellt vermutlich bis heute das in der Entwicklungspolitik vorherrschende Modell dar, auch wenn einzelne Akteure wie die Weltbank, der IWF, regionale Entwicklungsbanken, die Europäische Union oder die großen bilaterale Geber unterschiedliche Maßnahmen betonen. Im Kern setzt sie auf die Betonung von politischen und ökonomischen Freiheiten, spricht auf Demokratisierung sowie auf die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente (so genannter *Washington Consensus*). Hierbei folgt sie der Annahme der liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen, wonach letztlich marktwirtschaftliche Demokratien sowohl nach innen als auch nach außen die beste Gewähr für Frieden darstellen (Theorem des demokratischen Friedens). In gewisser Weise läßt sich daher auch die nach dem 11. September 2001 von der US-Regierung als strategische Antwort auf den Terrorismus propagierte Förderung von Demokratie und Freiheit (O-Ton Bush „campaign of freedom“) unter diesem Ansatz subsumieren. Aus dieser Perspektive liegen die Prioritäten beim State-building bei der Betonung von freien und fairen Wahlen, beim garantierten Schutz der politischen Grundfreiheiten und der Förderung von Good Governance, bei umfassenden wirtschaftlichen Reformen und bei der Förderung von Wachstum, inklusive Privatisierung und Marktöffnung, um letztlich die Integration in den Weltmarkt zu erreichen oder zu verbessern. Mit der Verabschiedung der *Millennium Development Goals* im Jahr 2000 wurde der Liberalization First-Ansatz modifiziert (*Post-Washington Consensus*) und u.a um Aspekte wie Armutsbekämpfung und den Aufbau effektiver Bildungs- und Gesundheitssysteme ergänzt.
- *Security First*: Diese – nicht zuletzt durch die realistische Schule geprägte – Strategie plädiert für einen weniger ambitionierten Ansatz: Die externen Akteuren sollten sich primär auf die Gewährleistung von physischer Sicherheit und insbesondere auf die Förderung des staatlichen Gewaltmonopols konzentrieren (Mair/Ottaway 2004; Marten 2004). Als grundlegend gelten dabei die Entwaffnung oder zumindest Einhegung nicht-staatlicher Gewaltakteure, die Stärkung und Reform des staatlichen Sicherheitssektors, die Professionalisierung von Armee, Grenzpolizei und Polizei, Verbesserungen im Justizsystem und insbesondere bei der Strafverfolgung, die Beseitigung von Bürgerkriegs- und Gewaltökonomien (z.B. Drogenökonomien), die Bekämpfung der Kriminalität sowie die verbesserte Kontrolle von Territorium und Außengrenzen.
- *Institutionalization First*: Bei dieser Strategie liegt das Hauptaugenmerk auf der Stärkung legitimer und effektiver Institutionen sowohl auf gesamtstaatlicher als auch lokaler Ebene, die in der Lage sind, wesentliche Dienstleistungen zu erbringen (Paris 2004; Fukuyama 2004). Betont wird daher vorrangig die Etablierung und Stärkung politischer Institutionen (Parlamente, Räte), die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen, Reformen bei Polizei und Justiz, Stärkung und Reformen der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Steuer-, Zoll- und Finanzverwaltung, die Entwicklung des Sozialstaates, die Bekämpfung von Korruption sowie die Etablierung von Institutionen zur Konfliktregulierung und Konfliktbearbeitung (z.B. Ombudsstellen, Streitschlichtung). Ein entscheidender Aspekt für die Legitimität ist dabei, dass sich die relevanten Akteure in diesen Institutionen wieder finden, weshalb diese Strategie durchaus kompatibel ist mit informellen oder formalisierten Power-sharing-Modellen oder anderen Formen der politischen Partizipation, die nicht zwingend demokratischen Standards entsprechen müssen.

- *Civil Society First*: Diese Strategie stellt die Rolle der Zivilgesellschaft in das Zentrum von State-building und setzt damit im Unterschied zu den drei anderen Strategien primär auf bottom-up-Prozesse. Die Prämisse lautet: Eine Konsolidierung des politischen Gemeinwesens muss letztlich „von unten“ wachsen und von der Gesellschaft insgesamt getragen werden. Notwendig sind daher in erster Linie verbesserte Bedingungen bei der politischen Partizipation, der Ausbau von Medien und Öffentlichkeit sowie die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Kräfte. Diese Sicht mündet in der Praxis in die Förderung von NGOs, insbesondere Menschenrechts- und Friedensgruppen, Kirchen, Journalisten, politischen Parteien, Verbänden, Gewerkschaften oder lokalen Gemeinschaften.

Jede Strategie hat ihre Risiken und Nebenwirkungen. Das *Liberalization First*-Programm unterschätzt die destabilisierenden Effekte, die mit einer raschen Demokratisierung und Marktöffnung oftmals verbunden sein können. Zum einen tendieren Wahlen und Wahlkämpfe dazu die Polarisierung zwischen gesellschaftlichen Gruppen zu verstärken, dies gilt insbesondere in Nachkriegssituationen, aber auch bei latenten sozialen Konflikten. Zum anderen unterstützt die Betonung von Markt, Deregulierung und Privatisierung eher die Interessen bestimmter Familien oder Oligarchien, die ohnehin schon zur ökonomischen Elite zählen. Dies führt oftmals zu einer Förderung von Korruption, von Schattenökonomien und Formen von Wirtschaftskriminalität. Damit wird gleichzeitig der Aufbau von gemeinwohlorientierten, öffentlichen Institutionen, finanziert über Steuern und Abgaben, deutlich erschwert.

Beim *Security First*-Ansatz besteht das Risiko, in der Praxis zu einem *Security-Only*-Ansatz zu mutieren, er ist eher stabilitätsbezogen, denn reformorientiert. Die Konzentration auf den staatlichen Sicherheitsapparat kann dazu führen, autoritäre oder semi-autoritäre Strukturen zu etablieren und zu stärken, was sich auf andere Felder von State-building kontraproduktiv auswirken würde. Die herrschenden Eliten erhalten auf diese Weise durch internationale Gelder finanzierte, effektivere Machtinstrumente, die es ihnen erlaubt, Reformen zu blockieren bzw. rückgängig zu machen, oppositionelle Kräfte zu unterdrücken oder gar bestimmte Bevölkerungsteile zu marginalisieren, was auf Sicht wiederum eher destabilisierend sein dürfte.

Institutionalization First verfolgt zwar ein breiter angelegtes Programm, um auf möglichst vielen Feldern öffentliche Institutionen aufzubauen oder weiterzuentwickeln. Abgesehen davon, dass dieser Ansatz für externe Akteure relativ ressourcenintensiv ist, besteht auch bei dieser Strategie eine gewisse Tendenz de facto jene Kräfte zu begünstigen, denen primär an der Absicherung ihrer Machtpositionen und ihrer Partikularinteressen gelegen sind, denn an einer nachhaltigen Stärkung von Staatlichkeit – befördert wird dies durch die elitenorientierte, *top-down*-Perspektive des Ansatzes.

Spiegelbildlich dazu verhält sich die *Civil Society First*-Strategie. Sie geht davon aus, dass eine mangelhafte, schlecht organisierte Zivilgesellschaft das Kernproblem sei. Diese Sichtweise erkennt allerdings, dass gerade in den meisten fragilen Staaten öffentliche Institutionen gegenüber privaten und gesellschaftlichen Akteuren eher im Hintertreffen sind bzw. sich in der Hand von Gruppeninteressen befinden. Der Staat ist quasi umstellt von nicht-staatlichen Akteuren, die mehr und mehr Aufgaben und Funktionen übernommen haben. Die Förderung von NGOs und anderen, zivilgesellschaftlichen Akteuren läuft daher Gefahr, Parallelstrukturen zu stärken und damit die Entwicklung einer legitimen, staatlichen Ordnung eher zu erschweren.

Ausblick

In der Praxis lassen sich die beschriebenen Strategien nur schwer eins zu eins externen Akteuren oder einzelnen State-building-Operationen zuordnen, wenngleich Schwerpunkte durchaus erkennbar sind. Die meisten internationalen Organisationen, multilateralen Geber und Drittstaaten, die sich am State-building beteiligen, bedienen sich parallel mehrerer Strategien oder eines Strategie-Mix, da sich intern für jede Strategie Befürworter und Gegner finden, die zumeist administrativ entsprechend in Form von Ministerien, Direktionen, Abteilungen oder – im Falle der Vereinten Nationen – Sonderorganisationen organisiert sind. Nicht selten stehen sich dann innerhalb einer internationalen Bürokratie oder einer Regierung sicherheitspolitische, humanitäre, entwicklungspolitische und diplomatische Akteure mit ihren jeweiligen strategischen Präferenzen gegenüber. Hinter dieser funktionalen Differenzierung verbirgt sich auch ein Grund für die typischen inter- und intra-institutionellen Grabenkämpfe um Ressourcen und Politikansätze bzw. für die häufig beklagte, mangelhafte Kohärenz der externen Akteure.

Gleichwohl: Ungeachtet der beschriebenen Schwierigkeiten ist die Alternative, sich von Krisenregionen und fragilen Staaten fernzuhalten und sich von ihnen abzuschotten, für die internationale Gemeinschaft weder realistisch noch wünschenswert. Die Option des „disengagement“ bedeutet letztlich, dass man in bestimmten Teilen der Welt die Dinge 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, was nicht nur die Zahl humanitärer Katastrophen erhöhen, sondern – wie bereits skizziert – auch erhebliche sicherheitspolitische Probleme – regional wie international – nach sich ziehen dürfte. Daher wird die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen künftig noch mehr als bisher eine wesentliche Aufgabe der internationalen Gemeinschaft sein. Die umfangreichsten und kostenintensivsten State-building-Operationen führt die Staatengemeinschaft, zumeist unter Führung der Vereinten Nationen, derzeit in Bosnien, Kosovo, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, Haiti und dem Irak durch. Darüber hinaus – und hier liegt die wahre Herausforderung – gilt es präventiv tätig zu werden, das heißt akute oder drohende Zerfallsprozesse in einer Vielzahl von schwachen bzw. versagenden Staaten zu verhindern. Die weitgehende Konzentration der Maßnahmen und Ressourcen auf failed states wird dieser Aufgabe auf Dauer nicht gerecht.

Literatur

- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik. Münster.
- Beichelt, Timm (2001): Demokratische Konsolidierung im post-sozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen.
- Berdal, Mats/Malone, David (eds.) (2000): Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars. Boulder.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2005): Bertelsmann Transformation Index 2006. Gütersloh.
- Breuer, Stefan (1998): Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Reinbek. Hamburg.
- Debiel, Tobias (Hrsg.) (2002): Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung. Bonn.
- Debiel, Tobias/Reinhardt, Dieter (2004): Staatsverfall und Weltordnungspolitik: analytische Zugänge und politische Strategien zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Nord-Süd Aktuell, Jg. 18, Heft 3, S. 525–538.
- Department for International Development (DFID) (2005): Why we need to work more effectively in fragile States. London.
- Duffield, Mark (2001): Global Governance and the New Wars. London.
- Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall. Strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika. In: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps. Opladen, S. 267–292.
- Europäische Sicherheitsstrategie (12.12.2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel.
- Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (Hrsg.) (2003): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften. Bonn.
- Foreign Policy/Fund for Peace (2005): The Failed States Index. In: Foreign Policy, July/August, pp. 56–65.
- Foreign Policy/The Fund for Peace (2006): The Failed States Index. In: Foreign Policy, May/June, pp. 50–58.
- Fukuyama, Francis (2004): Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik. Berlin.
- Grimm, Dieter (Hrsg.) (1996): Staatsaufgaben. Frankfurt am Main.
- Heupel, Monika/Zangl, Bernhard (2004): Von 'alten' und 'neuen' Kriegen – Zum Gestaltwandel kriegerischer Gewalt. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, Heft 3, S. 346–369.
- Hippler, Jochen (Hrsg.) (2004): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn.
- Jackson, Robert H. (1990): Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World. Cambridge.
- Jean, Francois/Rufin, Jean-Christophe (Hrsg.) (1999): Ökonomie der Bürgerkriege. Hamburg.
- Kaldor, Mary (2000): Neue und alte Kriege. Frankfurt am Main.
- Kaufmann, David/Kray, Aart/Mastruzzi, Massimo (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004. Washington, D.C.
- Koehler, Jan/Zürcher, Christoph (2003): Institutions and Organisation of Stability and Violence. In: Dieselben (eds.): Potentials of Disorder. Explaining Violence in the Caucasus and in the Former Yugoslavia. Manchester, pp. 219–241.
- Lock, Peter (2004): Gewalt als Regulation: Zur Logik der Schattenglobalisierung. In: Kurtenbach, Sabine/Lock, Peter (Hrsg.): Kriege als (Über)Lebenswelten. Bonn, S. 40–61.
- Lynch, Dov (2004): Engaging Eurasia's Separatist States. Unresolved Conflicts and De Facto States. Washington.
- Mair, Stefan (2002): Die Globalisierung privater Gewalt. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Mair, Stefan/Ottaway, Marina (2004): States at Risk and Failed States. Putting Security First, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. Policy Outlook.
- Marten, Kimberly Zisk (2004): Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past. New York.
- Matthies, Volker (2000): Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als heilen. Opladen.
- Mehler, Andreas (2003): Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika? Institut für Afrikakunde Focus Afrika, Nr. 22. Hamburg.
- Münkler, Herfried (2002): Die neuen Kriege. Hamburg.
- Ottaway, Marina (2003): Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism (Carnegie Endowment for International Peace). Washington, D.C.
- Paris, Roland (2004): At War's End. Building Peace After Civil Conflict. Cambridge.
- Pugh, Michael/Cooper, Neil (eds.) (2004): War Economies in a Regional Context. Boulder.
- Reno, William (2000): Shadow States and the Political Economy of Civil Wars. In: Berdal, Mats R./Malone, David M. (eds.): Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars. Boulder, pp. 43–69.
- Rotberg, Robert (ed.) (2003): State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington, D.C.

- Schlichte, Klaus (2005): *Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika*. Frankfurt am Main.
- Schneekener, Ulrich (2004a): *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Schneekener, Ulrich (Hrsg.) (2004b): *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Schneekener, Ulrich (2006a): *Transnationaler Terrorismus*. Frankfurt am Main.
- Schneekener, Ulrich (Hrsg.) (2006b): *Fragile Staatlichkeit – „States at Risk“, zwischen Stabilität und Scheitern*. Baden Baden.
- Senghaas, Dieter (1994): *Wohin driftet die Welt*. Frankfurt am Main.
- Senghaas, Dieter (2004): *Zum irdischen Frieden*. Frankfurt am Main.
- Tetzlaff, Rainer (2003): *Staats- und Zivilisationszerfall. Wird Afrika anschlussfähig an die globalisierte Welt?* In: Küng, Hans/Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Friedenspolitik. Ethische Grundlagen internationaler Beziehungen*. München, S. 321–383.
- 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*, Jg. 28, Heft 2, S. 253–279.
- U.S. National Security Strategy (17.09.2002), Washington, D.C. (Deutsche Fassung in: *Internationale Politik*, Heft 12/2002, S. 113–138).
- UNDP (2005): *Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*. New York (Deutsche Fassung: UNDP (2005): *Bericht über die menschliche Entwicklung. Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt: Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt*. Bonn).
- United Nations (2004): *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York.
- Van Creveld, Martin (1998): *Die Zukunft des Krieges*. München.
- Waldmann, Peter (2002): *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Opladen.
- Weinstein, Jeremy M./Vasihnav, Milan (2006): *A Mismatch with Consequences: U.S. Foreign Policy and the Security-Development Nexus*. In: Birdsall, Nancy/Vaishnav, Milan/Ayres, Robert L. (eds.): *Short of the Goal. U.S. Policy and Poorly Performing States*, Center for Global Development. Washington, D.C., pp. 8–16.
- Zürcher, Christoph (2005): *Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit*. In: *Internationale Politik*, Jg. 60, Heft 9, S. 13–22.