

Warum zerfallen Staaten, und was genau passiert dabei?

Der Begriff des Staatszerfalls erlebte in den letzten Jahren eine rasante Konjunktur. Für diesen Kontroll- und Legitimitätsverlust von Staaten werden in der Regel globale Rahmenveränderungen verantwortlich gemacht. Doch lässt die Prominenz dieses Begriffs leicht übersehen, dass das Phänomen defekter Staaten nicht neu ist, sondern seit der Einteilung der Welt in Nationalstaaten existiert. Zudem lässt sich kaum ein einheitliches Bild des Staatsversagens zeichnen. Dennoch sind bestimmte funktionale, institutionelle und territoriale Defizite hierfür charakteristisch.

Dr. Conrad Schetter
Senior Research Fellow
Forschungsgruppe Governance and Conflict
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)
Walter-Flex-Straße 3
53113 Bonn
c.schetter@uni-bonn.de



Photo: Global Aware

Ende der 1990er Jahre rückte die Diskussion um so genannte «failed states», «Para-Staaten», «Quasi-Staaten», «fragile Staaten» oder «anomische Staaten» in den Mittelpunkt der Diskussionen der Friedens- und Konfliktforschung. Die hohe terminologische Vielfalt verdeutlicht bereits, dass ein neues Phänomen in den Brennpunkt der politischen Debatte geriet, dessen Etikettierung und Charakterisierung Probleme bereitete. Diese Debatte um zerfallende Staatlichkeit löste nahtlos die Diskussion über Ethnizität und die neuen Nationalismen ab, die vor dem Hintergrund ethnisch legitimer Gewalt eskalationen auf dem Balkan, im Kaukasus, im Gebiet der Großen Seen Afrikas und im südostasiatischen Archipel in den 1990ern geführt wurde. Damals kreiste die Diskussion um die Fragen, was eine Nation ausmacht und in welcher Weise die Staatenwelt auf ethnisch begründete Forderungen reagieren muss. In der Debatte um zerfallende Staatlichkeit stehen nun funktionale Defizite des Staats und die Ablösung des Staats durch private Akteure im Vordergrund. Politi-

In schwachen Staaten bilden sich neue Grenzreiche, die von der nationalen Regierung nicht mehr kontrollierbar sind.

scher Hintergrund dieser Debatte ist, dass in vielen Ländern, unter anderem in Afrika südlich der Sahara, der Staat kaum in der Lage ist, auf politische Prozesse kontrollierend oder regulierend Einfluss zu nehmen. Im Grunde genommen beleuchten also beide Debatten die Kehrseiten der gleichen Medaille: Das klassische Modell des Nationalstaats – nämlich die Deckungsgleichheit von Staat, Nation und Territorium – ist aus den Fugen geraten: Es entpuppen sich die Homogenität der Nation, die rationale Funktionalität des Staats und die territoriale Ordnung der Welt als Schimären. Das internationale System, das auf der Aufteilung der Welt in eigenverantwortliche Nationalstaaten aufbaut und eine vierzigjährige Stabilität während der bipolaren Weltordnung des Kalten Kriegs erlebte, wird grundlegend infrage gestellt. Ausdruck dieser politischen Krise ist die Zunahme von international verwalteten Quasiprotektoraten

unterschiedlicher Couleur wie Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Timor Leste, Afghanistan oder Irak.

Staatszerfall – ein neues Phänomen?

Die gängige Meinung ist, dass sich seit den 1990er Jahren ein globaler Strukturwandel abzeichnet, der sich auf die Schwäche von Staaten signifikant auswirkt. Ein wesentliches Argument ist, dass mit dem Ende des Kalten Kriegs für viele Länder des Südens ideologisch motivierte Finanz- und Entwicklungshilfen wegfielen. Viele Regime verloren damit ihre wesentliche Finanzquelle.

Parallel fand eine Umstrukturierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit statt, deren Grundlage der Washingtoner Konsensus von 1989 war. Entsprechend des neoliberalen Zeitgeists sprachen sich die internationalen Finanz- und Entwicklungsinstitutionen für eine Deregulierung des Staats aus. Die staatsfixierten Modernisierungsansätze der 1960er Jahre hatten ausgedient. Im Staat wurde nun nicht mehr der Motor von Entwicklung, sondern deren wesentliche Barriere erblickt. Bekannte Schwächen des Staats wie Korruption und Klientelismus wurden mit einem Mal als «nicht ausrottbare Krankheiten» der Dritten Welt gesehen, denen gegenüber sich die Entwicklungszusammenarbeit machtlos sah. Dementsprechend floss weniger Entwicklungshilfe in staatliche Kassen; zugleich wurden die frei werdenden Mittel zur Förderung der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft verwendet. Gleichzeitig forderte die zunehmende Globalisierung die bisherige Kontrollgewalt des Staats an allen Ecken und Enden heraus: Unter dem Druck der internationalen Finanz- und Entwicklungsorganisationen mussten Importzölle gesenkt werden und konnten nationale Märkte nicht mehr vor der ausländischen Konkurrenz abgeschottet werden. Dies führte dazu, dass dem Staat bei zunehmenden Herausforderungen – wie wachsender Bevölkerung, stagnierendem Wirtschaftswachstum oder ökologischer Degradierung – weitaus weniger Ressourcen zur Verfügung standen als noch in den 1980er Jahren.

Häufige Folge dieser Strukturveränderungen war die Erosion von Staatlichkeit. Auf der einen Seite reichten die staatlichen Ressourcen nur noch für die Versorgung einer immer kleiner werdenden Klientel, auf der anderen Seite verlor der Staat in den Augen der Verlierer dieses Deregulierungsprozesses seine Legitimation. Soziale Wohlfahrts- und Sicherungssysteme konnten nicht mehr aufrechterhalten werden oder erlebten eine Privatisierung. Die

Erosion staatlicher Leistungen führte dazu, dass immer weniger Bevölkerungsgruppen vom Staat erreicht werden konnten.

Gleichzeitig wurde die Dominanz von Klientelismus und Korruption im Staatsapparat immer augenscheinlicher. Der Staat mutierte zum Selbstbedienungsladen. Diese Verteilungskämpfe um staatliche Pfründe nahmen an Schärfe zu und entluden sich in gewaltsamen Konflikten. Gerade in den 1990er Jahren bedingte dies ethnisch oder religiös legitimierte Rebellionen, die zu einer Einschränkung bis Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols führten.

Wie sehr ökonomische Zwänge viele dieser gewaltsamen Konflikte bedingten, wurde Ende der 1990er Jahre offensichtlich. So offenbarten sich neue ökonomische Kreisläufe, abwechselnd als Bürgerkriegs-, Gewalt- oder Schattenökonomien bezeichnet, die global angebunden waren, auf Extraktion von und Handel mit Ressourcen basierten und die internationalen, vom Staat umzusetzenden Rechtsnormen unterliefen: Diamantenhandel in Sierra Leone und Angola, Coltan- und Zinnabbau im Kongo und Drogenanbau in Afghanistan, Burma und Kolumbien bildeten hier die Spitze des Eisbergs.

Trotz dieser Indikatoren, die seit Anfang der 1990er Jahre eine zunehmende Schwäche des Staats ausmachen lassen, sollte die gegenwärtige Diskussion über staatliche Verfallsprozesse nicht überbewertet werden. So suggeriert sie einen neuen Trend, der vorher nicht auszumachen war. Diese Sichtweise geht also wie selbstverständlich davon aus, dass die Staatenwelt zumindest bis zum Ende des Kalten Krieges funktionsfähig gewesen wäre. Dabei wird ganz außer Acht gelassen, dass historisch gesehen die Etablierung eines «modernen» Nationalstaates eher jüngeren Datums ist und die meisten Staaten der Welt erst nach dem Zweiten Weltkrieg ins Leben gerufen wurden. Das Gros dieser «neuen» Staaten – sieht man von erfolgreichen Ausnahmen wie Botswana oder Singapur ab – entwickelte zu keinem Zeitpunkt ein funktionierendes Staatswesen: Immer wieder flackerten Rebellionen auf, die das Gewaltmonopol des Staats herausforderten; die staatlichen Verwaltungen waren stets für Vetternwirtschaft und Korruption anfällig, und die Bevölkerung nahm den Staat in der Regel als fremd, wenn nicht gar als feindlich und penetrierend wahr.

So mag der Einwand erlaubt sein, ob sich in den letzten 15 Jahren nicht die Welt, sondern vor allem unser Blick auf diese geändert hat. So kaschierten zu Zeiten des Kalten Krieges die atomare Herausforderung und die konkurrierenden gesellschaftlichen Ideologien die defizitäre Entwicklung von Staatlichkeit in vielen Regionen der Welt. Vor diesem Hintergrund sollten wir nicht vergessen, dass der Herausbildung des modernen Nationalstaats in der westlichen Welt ein Jahrhundertlang andauernder Prozess vorausging, aus dem unter bestimmten Konstellationen (z. B. Französische Revolution, Aufklärung, Industrialisierung) die Idee des Nationalstaates hervorging. Daher ist es eher vermessen zu erwarten, dass sich die Idee des Staats weltweit exportieren, auf sämtliche Zivilisationen dieser Welt anpassen und in wenigen Jahrzehnten umsetzen ließe.

Die Ordnung des Staatsverfalls

Was macht nun den Verfall von Staatlichkeit oder besser das Unvermögen von Staatlichkeit aus? Die Antwort auf diese Frage fällt schwer, da sich in jedem Land aufgrund einer eigenen Geschichte und gesellschaftlicher Spezifika ganz unterschiedliche Formen von Staatlichkeit herausgebildet haben. Versuche einer Ordnung oder Kategorisierung von Staaten scheitern daher in der Regel bereits daran, dass die Wahrnehmung des Staats durch die eigene Bevölkerung, durch internationale Organisationen oder andere Staaten eine ganz unterschiedliche ist. Auch kapi-

In der Diskussion um Staatszerfall wird außer Acht gelassen, dass die Etablierung eines «modernen» Nationalstaates eher jüngeren Datums ist und die meisten Staaten der Welt erst nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind.

tuliert eine Einteilung nach der staatlichen Effektivität in verschiedenen «Governancefeldern» wie Gewaltmonopol, politische Repräsentation, soziale Wohlfahrtsleistungen oder Rechtsprechung genauso vor dem Einzelfall wie die Bewertung eines Staats nach dem Grad der bürokratischen Durchdringung: Länder wie Pakistan, Nigeria und Indonesien versagen seit Jahrzehnten in zentralen Governancefeldern und führen die «Hitliste» der Länder an, denen der staatliche Kollaps prognostiziert wird; in kritischen Momenten der politischen Instabilität zei-

gen diese Staaten aber ungeahnte Stärke. Länder wie Usbekistan, Turkmenistan oder Nordkorea erscheinen in den Augen der einen als starke, wenn nicht gar übermächtige Staaten, da die staatlichen Institutionen allgegenwärtig sind; in den Augen der anderen werden diese Staaten aufgrund einer dominierenden Patronage und fehlender Austauschbeziehungen mit der Bevölkerung als fragil und künstlich eingestuft.

Wenn es also auch kaum möglich ist, ein Ranking des Staatsversagens aufzustellen, gibt es dennoch zentrale Aspekte, die als wesentliche Strukturmomente extremen Staatsverfalls gewertet werden können. Diese sind auf der funktionalen Ebene die Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols und der Verlust einer einheitlichen Rechtsetzung. So führt die Auflösung des Gewaltmonopols durch konkurrierende Milizen die Ohnmacht staatlicher Durchsetzungsmöglichkeiten vor Augen: Drastische Fälle sind Afghanistan, Kongo oder Somalia, in denen Milizen die staatlichen Sicherheitsorgane fast vollends ablösen. Auch die Frage der Rechtsprechung ist von Bedeutung, da die verlässliche Umsetzung von kodifizierten Rechtsnormen allgemeine Sicherheit schafft. Ihre Verletzung lässt in den Augen der Bevölkerung Willkür entstehen, was letztlich die Legitimität eines Staats untergräbt. Die Fähigkeit, Recht durchzusetzen, hat zudem eine internationale Dimension. Das Unvermögen von Staaten, internationale Rechtsnormen und Forderungen, ob beim Kampf gegen Terrorismus oder gegen illegale Wirtschaftsformen, durchzusetzen, legitimiert internationale Interventionen – gerade wenn die das Staatensystem kontrollierenden Mächte, namentlich die USA, ihre Sicherheit bedroht sehen. Jüngere Beispiele sind Kolumbien und Afghanistan.

Auf der institutionellen Ebene ist Patronage wohl die größte Herausforderung für einen Staat. So ist in vielen Ländern ein grundlegendes Problem, dass nicht der Staat gemeinsamer Bezugspunkt der Gesellschaft ist, sondern dem Zusammenspiel gemeinschaftlicher Beziehungen untergeordnet ist. Wenn ethnisch, lokal oder verwandtschaftlich organisierte Gruppierungen sich eines Staatsapparats bemächtigen, sind Korruption und der willkürlichen Verteilung staatlicher Ressour-

ABSTRACT

The notion state failure faced a breathtaking boom during the last years. In general the change of global constellations has been made responsible for the observed decrease of state control and legitimacy. However the recent prominence of this notion tends to overlook that the phenomenon of deficit states is not new. Thus deficit statehood maintained virulent since the division of the world in nation states. Furthermore it is not possible to draw a coherent picture of state failure. Each country is characterized by its own societal constellations, what shapes the quality of each state. However, certain functional, institutional and territorial deficits can be highlighted as more or less characteristic for failed states.

cen Tür und Tor geöffnet. Zudem verliert der Staat seine Legitimität in weiten Teilen der Bevölkerung. Die mittel- und langfristige Folge solcher Prozesse ist eine Verlagerung ökonomischer und politischer Ressourcen vom Staat weg hin zu informellen Akteuren, die wissenschaftlich als «Intermediäre» oder «non-state actors» oder plakativ als «Warlords», «Drogenbarone» oder «big men» bezeichnet werden. Das Ergebnis dieser Patronisierung des Staatsapparats sind Parallelstrukturen, in denen neben dem Staat unterschiedliche informelle Akteure auf die politischen Geschicke des Landes Einfluss nehmen. Ein weiterer grundlegender Aspekt des Staatsverfalls ist, dass territoriale Bezüge, unter anderem Grenzziehungen, an Bedeutung verlieren. So lösen häufig nicht genau territorialisierbare Regionalreiche die administrative Gliederung in Distrikte, Provinzen usw. ab. In Ländern wie Afghanistan, Somalia oder Zaire bestimmen dauernd wechselnde Allianzen der Kriegsfürsten, wo ein Herrschaftsraum endet und ein anderer beginnt. Auch wandelt sich häufig die Staatsgrenze in ein dynamisches Grenzkontinuum. So entstehen Grenzreiche, in denen zahlreiche grenzüberschreitende Interaktionen stattfinden wie etwa im Grenzraum von der Demokra-

tischen Republik Kongo zu Burundi und Ruanda oder in den paschtunischen Stammesgebieten im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet.

Aussichten auf den Staatsverfall

Wagt man einen Blick in die Zukunft, ist die gängige Meinung, dass wir eine Renaissance der Vormoderne erleben, in der überall auf der Welt staatliche Strukturen zusammenbrechen, territoriale Grenzen eingeebnet werden und internationale Normen und Standards nicht mehr umgesetzt werden können. Es dominiert ein Bild der Anarchie, jeder gegen jeden. Dieser Sichtweise wird häufig entgegengesetzt, dass wir entsprechend der langwierigen Entwicklung von funktionierenden Staaten nur typische politische Aushandlungsprozesse erleben. Denn die Herausbildung staatlicher Strukturen wurde stets von gewaltsamen Auseinandersetzungen begleitet, in denen um nationale Normen und die staatliche Beschaffenheit gerungen wurde. Demnach erleben wir, dass gegenwärtig die Künstlichkeit eines von außen aufgetriebenen Staates von internen politischen Auseinandersetzungen abgelöst wird, an deren Ende der moderne Staat steht.

Schließlich besteht eine dritte Möglichkeit, nämlich dass sich neue Mischformen aus prä-moderner und moderner Herrschaft herausbilden, die sich mit herkömmlichen Begrifflichkeiten nicht fassen lassen und sich in einem generellen Bedeutungswandel staatlicher Bezüge für die politische Herrschaft niederschlagen. In solchen para-souveränen Staaten, die durch die Herausbildung von Oligopolen gekennzeichnet sind, erleben wir zwar, dass ein Staat in verschiedene Herrschaftszentren zerfallen kann, dass er aber dennoch als internationaler Ansprechpartner und für die Bereitstellung politischer Ressourcen bedeutsam bleibt.

Die Illusion der raschen Durchsetzung einer modernen Staatlichkeit, die in der Zeit der bipolaren Ordnung verblasst war, tritt gegenwärtig deutlicher denn je zu Tage. Die Krisen der letzten zehn Jahre, vor allem die Rolle Afghanistans in den Ereignissen des 11. Septembers, verdeutlichten zudem, dass schwache oder erodierte Staaten trotz Korruption und mangelnder Legitimität nicht mehr aus der Entwicklungszusammenarbeit ausgeschlossen werden können, da der Zerfall von Staatlichkeit nicht allein lokale, sondern globale Auswirkungen hat. Die Frage jedoch, wie mit solchen Staaten umgegangen werden muss und wie hier Staatlichkeit gestärkt werden kann, stellt die internationale Gemeinschaft vor enorme, nur schwer zu bewältigende Herausforderungen.

Afghanistan ist ein Paradebeispiel dafür, wie sich in einem schwachen Nationalstaat starke lokale Strukturen gebildet haben.

