

Gewollte Schwäche

Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit

von Christoph Zürcher

Prekäre Staatlichkeit ist ein Phänomen, auf das sich die internationale Politik einstellen muss. Nur muss präzise Ursachenforschung betrieben werden. Was genau führt zum Staatsverfall? Wie wird Staatlichkeit hergestellt? Gibt es in zerfallenen Staaten auch Inseln der Organisationsfähigkeit? Und warum schwächen Eliten ihren eigenen Staat?

Staatlichkeit ist ein Produkt, das von Staat und Gesellschaft immer wieder aufs Neue hergestellt werden muss. Diese Produktion kann infolge endogener oder exogener Beeinträchtigungen ins Stocken geraten. Staatlichkeit wird in diesem Fall prekär, der betroffene Staat zu einem Patienten – wir nennen ihn dann „schwach“, „zerfallen“ oder gar „kollabiert“.

Prekäre Staatlichkeit ist kein flüchtiges Phänomen, sondern eine der Rahmenbedingungen, auf die sich internationale Politik und internationale Governance einzustellen haben. Dies wird bereits aus der Anzahl der gefährdeten Staaten deutlich. Je nach Kriterienraster müssen bis zu einem Drittel aller Staaten als gefährdet gelten. Die Weltbank identifiziert 30 „low-income countries under stress“, das britische Department für Internationale Entwicklung sieht 46 „fragile Staaten“, die CIA erkennt im Moment 20 „Failing States“ und der Fund for Peace listet gar 60 gefährdete Staaten auf.¹

Prekäre Staatlichkeit ist zunächst ein Problem für die betroffenen Gesellschaften. Sie bedeutet, dass der Staat seine Kernaufgaben nicht mehr zureichend oder gar nicht mehr wahrnimmt: Er setzt sein legitimes Gewaltmonopol nach innen nicht mehr durch und erbringt seine Schutzfunktion nach außen nicht mehr. Er verliert die Fähigkeit, Politik zu formulieren und gegebenenfalls auch mit Zwang durchzusetzen. Die Bereitstellung eines Minimums an materiellen öffentlichen Gütern für die Bürger ist gefährdet, Institutionen zur gewaltfreien Bearbeitung von Konflikten innerhalb der Gesellschaft oder zwischen Gesellschaft und Staat erodieren und werden nicht mehr vor der Vereinnahmung durch private Akteure abgesichert.² Unter solchen Bedingungen leidet die Legitimität des Staates nach außen und schneller noch gegenüber der eigenen Gesellschaft. Der Staatszerfall wird beschleunigt.

Prekäre Staatlichkeit ist aber nicht nur eine Bedrohung für die betroffenen Gesellschaften, sondern auch für die regionale oder gar globale Sicherheit. Schwache oder zusammenbrechende Staaten sind anfällig für organisierte Gewalt auf ihren Territorien, die auf angrenzende Staaten überschwappen und diese ebenfalls destabilisieren kann. Das Phänomen geht meistens einher mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil informeller und illegaler Wirtschaft; prekäre Staaten werden oft zu einem Standort für illegale Wirtschaftsaktivitäten und Dienstleistungen, die von internationalen Gewaltunterneh-



Dr. CHRISTOPH ZÜRCHER, geb. 1967, ist Forschungsdozent des Stifterverbands für die deutsche Wissenschaft im Bereich „Konfliktforschung und Stabilitäts-export, unter besonderer Berücksichtigung von Balkan, Kaukasus und Mittelasien“ am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin.

¹ Foreign Policy and the Fund for Peace: Failed States Index, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098, 5.8.2005; siehe dazu die Karte auf S. 18/19.

² Jan Koehler und Christoph Zürcher: Institutions and the Organisation of Stability and Violence, in: *Potentials of Disorder. Explaining Violence in the Caucasus and in the Former Yugoslavia*, Jan Koehler und Christoph Zürcher (Hrsg.), Manchester 2003, S. 219–241.

mern nachgefragt werden³. Schließlich werden Räume begrenzter Staatlichkeit unter bestimmten Umständen auch zu einem Rückzugs-, Rekrutierungs- und Ausbildungsgebiet für international agierende Terrornetzwerke. Vor allem letzteres hat dazu geführt, dass das historisch keineswegs neue Phänomen von zerfallen(d)er Staatlichkeit von der internationalen Gemeinschaft als ein Kernproblem der internationalen Politik wahrgenommen wird, dem man mit einer aufgestockten und adaptierten Entwicklungszusammenarbeit und mit einer deutlich gesenkten Interventionsschwelle zu Leibe rücken will. Die extern angeleitete Wiederherstellung von Staatlichkeit ist zu einer wichtigen Aufgabe der internationalen Gemeinschaft geworden.

Externes Staatenbauen ist ein schwieriges Geschäft, wie die Erfahrungen aus Bosnien, Kosovo, Osttimor, Afghanistan und Irak deutlich belegen. Umso dringender ist der Bedarf nach sozialwissenschaftlicher, analytischer Ergründung des Phänomens der zerfallen(d)en Staatlichkeit. Vier konstruktive Vorschläge sollen dazu beitragen, die empirisch-analytische Erfassung zerfallender Staatlichkeit ein Stück weiter zu bringen.⁴

Trennung von Ursachen und Symptomen

Symptome und Ursachen, die zu zerfallen(d)er Staatlichkeit führen, sollten konsequenter getrennt werden. Oft werden das Auftreten interner Gewalt, niedriges Pro-Kopf-Einkommen, versagende Gesundheitssysteme, Mangel an demokratischen Institutionen und weit verbreitete Korruption in der schnell wachsenden Fachliteratur sowohl als Ursachen wie Symptome prekärer Staatlichkeit dargestellt. Diese Verquickung ist aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive problematisch, denn eine Erklärung, welche die Symptome eines Phänomens gleichzeitig als dessen Ursachen begreift, ist wenig hilfreich.

Es sollten zunächst nur solche Faktoren oder Prozesse als Ursache gelten, die dem Auftreten der Krisensymptome vorgelagert sind. Dazu müsste zwischen Faktoren unterschieden werden, die einen Staat strukturell für erodierende Staatlichkeit anfällig machen, und solchen, die den Zerfall der Staatlichkeit auslösen oder beschleunigen. Unter den strukturellen Faktoren sind zu nennen: niedriges Pro-Kopf-Einkommen, hohe Abhängigkeit von Rohstoffexporten, ein politisches System, das sich in einer institutionellen Übergangsphase zwischen autoritärer und demokratischer Verfasstheit befindet, sowie eine konfliktrichtige ethno-demographische Situation.

Für das Einsetzen des Staatszerfalls braucht es in der Regel weitere, auslösende Faktoren, wie das Überschwappen von Gewalt aus benachbarten Staaten, wirtschaftliche Krisen oder Missernten, oder auch eine veränderte Anreizstruktur für potenzielle Rebellengruppen oder oppositionelle Teile der Elite. Aber selbst wenn strukturelle Schwächen durch externe Schocks verstärkt werden, muss dies nicht zwangsläufig zu Staatszerfall führen. Nur bei schlechtem Ma-

Externes Staatenbauen ist ein schwieriges Geschäft, wie die Erfahrungen in Osttimor, Afghanistan und Irak belegen.

³ Robert Rotberg: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge MA und Washington D.C. 2003.

⁴ Ich stütze mich im Folgenden unter anderem auf die Ergebnisse des Blankensee-Colloquiums „Future of Intervention“ (16.–18. Juli 2004, <http://www.oei.fu-berling.de/~blankensee/>) sowie auf das an der Freien Universität Berlin laufende, von der Volkswagen-Stiftung geförderte Forschungsprojekt „Accounting for State-building, Stability and Violent Conflict in the Caucasus and Central Asia“ (<http://www.oei.fu-berlin.de/cseca/>).

nagement dieser relativ schnell eintretenden Schocks kommt es zu einer raschen Erosion von Staatlichkeit. Staaten rutschen nicht „einfach so“ in die Spirale des Zerfalls, sondern nur, wenn die Eliten nicht willens oder fähig sind, mit relativ kurzfristig eintretenden endogenen oder exogenen Beeinträchtigungen umzugehen. Deren Fähigkeit zur Steuerungsfähigkeit in Krisen kommt hohe Erklärungsmacht zu. Aufgrund einer Vielzahl von Einzelstudien wissen wir, dass sie insbesondere dann massiv gestört wird, wenn die Konkurrenz zwischen Segmenten der Eliten nicht institutionalisiert ist und unverregelt ausgetragen wird. „Gift“ für die in prekären Staaten ohnehin schwach entwickelte Steuerungsfähigkeit ist auch eine diskriminierende Politik gegen potenzielle oppositionelle Gruppen, eine autoritäre oder gar repressive Vermachtung von Konflikten und hohe Abhängigkeit der Eliten von einer oder wenigen Schlüsselressourcen (wie Zuwendungen externer Akteure oder die Kontrolle über natürliche Ressourcen wie Öl, Gas oder Diamanten). Schließlich wissen wir auch, dass Eliten in der Regel wenig handlungs- und krisenfähig sind, wenn sich ihre Herrschaft in erster Linie auf intransparente, informelle Patronage-Netzwerke stützt. Solche personalisierten, vertikalen Patronage-Netzwerke sind störanfällig. Sie funktionieren nur, solange der oder die „Patrons“ ihre Klientel durch materielle Anreize und meist informelle Sanktionsmechanismen bei der Stange halten können. Fallen diese weg, steigt das Risiko, dass Klienten ihre Loyalität widerrufen und sich selbständig machen.

Es kommt auf die Fähigkeit der Eliten an, rasch eintretende Schocks zu meistern.

Die Ursachen von Staatszerfall sollten also im Zusammenspiel zwischen Struktur-Faktoren, auslösenden Faktoren und der Unfähigkeit bzw. des Unwillens zum erfolgreichen Krisenmanagement durch Eliten gesucht werden.

Produktion von Staatlichkeit

Wir sollten Staatlichkeit nicht als einen Zustand begreifen, sondern als Produkt, das von Staat und Gesellschaft gemeinsam und immer aufs Neue hergestellt wird. Es setzt sich aus verschiedenen Leistungen zusammen, deren wichtigste sind: die Aufrechterhaltung eines Gewaltmonopols und einer legitimen zentralen Autorität; die Bereitstellung gewisser materieller Güter für die Bürger, der inneren und äußeren Sicherheit und von Institutionen zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung. Diese Auffassung ist auf den ersten Blick von einem völkerrechtlichen Verständnis weit entfernt. Bei letzterem ist Staatlichkeit eine Qualität, die eine politische Entität besitzt, wenn sie über Grenzen, ein Staatsvolk und eine Regierung verfügt und als souverän anerkannt wird.

Im Gegensatz dazu betont die Konzeptualisierung von Staatlichkeit als herzustellendes Produkt den Prozess der Herstellung der verschiedenen Staatsleistungen: Materielle Wohlfahrtsleistungen werden durch Steuererhebung und Investition in Infrastruktur, Gesundheits- oder Bildungssysteme erbracht. Die Herstellung von Sicherheit basiert auf Steuern und der Wehrpflicht der Bürger, die der Staat organisieren muss. Legitimität wird erwirtschaftet, indem der Staat den Bürgern Institutionen für Partizipation und Repräsentanz zur Verfügung stellt. Die so erwirtschaftete Legitimation „füttert“ das legitime Gewaltmonopol, auf welches der Staat alleinigen Anspruch erhebt, und auf welchem wiederum staatliche Autorität und Durchsetzungsvermögen beruhen. Weiter stellt der Staat jene Institutionen zur Verfügung, die eine gewaltfreie Konfliktaustragung innerhalb der Gesellschaft oder zwischen Gesellschaft und

Zerfallende Staaten

Staat ermöglichen. Diese Fähigkeit zur gewaltfreien Konfliktaustragung produziert die soziale Kohäsion, die Staat und Gesellschaft zusammenhält.

Führt man sich diese Prozesse vor Augen, dann erscheint die Konzeptualisierung von Staatlichkeit als einem immer neu herzustellenden Produkt einleuchtend. Ebenso wird deutlich, dass sich dieses Produkt aus verschiedenen interdependenten Leistungen zusammensetzt: Zentrale Durchsetzungsfähigkeit bedarf der Legitimität; erfolgreiche gewaltfreie Konfliktaustragung der zentralen Durchsetzungsfähigkeit; Wohlfahrt hängt ab von Steuereintreibung und diese wiederum von zentraler Durchsetzungsfähigkeit und Legitimität des Staates. Die erfolgreiche Erbringung einer Leistung bedarf der erfolgrei-

Auch in zerfallenen Staaten bewahren sich oft erstaunlich gut funktionierende Inseln der Organisationsfähigkeit.

chen Erbringung einer anderen Leistung – erfolgreiche Staatlichkeit wird zu einem komplexen interdependenten Prozess, der sich im Erfolgsfall aus sich selbst speist.

Gerät aber die Erbringung einer Leistung ins Stocken, kann der gesamte Prozess beeinträchtigt werden. Diese Interdependenz erklärt auch, dass Ursache und Wirkung

von Staatszerfall im Einzelfall schwer voneinander zu unterscheiden sind. Es ist eine empirisch zu klärende Frage, in welchem Maß und welcher Kombination die verschiedenen Kernleistungen erbracht werden müssen, damit Staatlichkeit reproduziert werden kann. Die Evidenz aus jüngsten Beispielen, wie dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens, scheint nahe zu legen, dass Legitimitätskrisen eine fundamentalere Bedrohung für Staaten darstellen als nicht ausreichende Sicherheits- oder Wohlfahrtsleistungen.

(Rest-)staatliche Organisationspotenziale

Wir sollten die Analyse des Phänomens prekärer Staatlichkeit keineswegs mit einer Bestandsaufnahme all dessen enden lassen, was nicht mehr funktioniert. Vielmehr sollten wir uns zusätzlich mit der Frage beschäftigen, was entgegen des ersten Eindrucks von „Zerfall“ doch, und zuweilen erstaunlich gut funktioniert.⁵ In der Regel bewahren sich auch „sehr zerfallene“ Staaten Inseln an Organisationsfähigkeit. Äußerst selten werden auch diese zerrieben und breitet sich eine allumfassende Anomie aus. Die Mehrzahl prekärer Staaten verfügt über beachtliche Reserven staatlicher Gestaltungsmacht, die zur Generierung von Ressourcen und zur Herrschaftssicherung eingesetzt wird.

Die empirische Analyse dieses (rest-)staatlichen Organisationspotenzials ist von zentraler Bedeutung für ein Verständnis der Funktionsweise schwacher Staaten. Prekäre Staaten bewahren sich aber nicht nur ein oft überraschendes Maß an Organisationspotenzial, das sie selektiv in gewissen Kernbereichen einsetzen. Sie lagern auch gewisse Kernbereiche von Staatlichkeit an externe Partner, insbesondere internationale Organisationen und NGOs aus. Diese erbringen dann allein oder in Partnerschaft mit dem (Rest-)Staat staatliche Leistungen. Jüngere Untersuchungen, vor allem aus Bosnien und aus Westafrika,⁶ wei-

⁵ Georg Elwert: The Command State in Africa. State deficiency, clientelism and power-locked economies, in: *Entwicklungspolitische Perspektiven im Kontext wachsender Komplexität. Forschungsberichte des BMZ*, Bonn 2001, S. 419–452; sowie William Reno: *Warlord Politics and African States*, Boulder, Colorado 1999.

⁶ William Reno: Shadow States and the Political Economy of Civil Wars, in: Mats R. Berdal und David M. Malone (Hrsg.): *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, Colorado 2000, S. 43–69; Ivan Krastev: *The Inflexibility Trap. Frustrated Societies, Weak States and Democracy*, <http://www.ceu.hu/cps/bluebird/pap/krastev1.pdf>, 21.10.2002.

sen darauf hin, dass Schwäche strategisch gewollt ist: Staatsmanager schwächen unter bestimmten Bedingungen bewusst die Kapazität des Staates und schaffen Umstände, die eine Durchsetzung ihrer Interessen erleichtern.

Eine genauere Betrachtung prekärer Staaten und deren Methoden zur Sicherstellung eines Mindestmaßes an Ressourcengenerierung und Herrschaftssicherung zeigt ein Bild, das keineswegs nur von Dysfunktionalitäten geprägt ist. Stattdessen erkennen wir auch in prekären Staaten gewisse Ordnungsmuster. Erstens verfügen sie in der Regel über erhebliche Reserven an selektiver, meist informell hergestellter Organisationsfähigkeit; zweitens lagern sie nicht nur aus Schwäche, sondern aus Kalkül bestimmte Bereiche von Staatlichkeit aus, und drittens handelt es sich bei manchen Symptomen von Staatsschwäche um eine gewollte strategisch herbeigeführte Unterwanderung der eigenen Staatlichkeit. Die Analyse von prekärer Staatlichkeit muss also ergänzt werden um die Konzepte „selektive Staatlichkeit“, „ausgelagerte Staatlichkeit“ und „unterwanderte Staatlichkeit“.

Selektive Staatlichkeit

Dass auch prekäre Staaten über selektive Organisationsfähigkeit verfügen und einige Kernbereiche von Staatlichkeit eifersüchtig hüten, wird auf einen ersten Blick klar: Gerade sie errichten massive bürokratische Schranken für den Fluss von Menschen und Waren, für selbständiges Unternehmertum und zivilgesellschaftliche Selbstorganisation. Fast immer unterhalten sie auch Sicherheitsdienste (meist dem Innenministerium oder dem Präsidenten unterstellt), die ausreichend alimentiert und keineswegs „schwach“ sind. An solchen Inseln bewahrter Organisationsfähigkeit liegt es auch, dass Begegnungen mit prekärer Staatlichkeit (als Bürger, Reisender, Diplomat oder Experte für eine Entwicklungszusammenarbeit) oft zu einem scheinbar paradoxen Befund führen: Diese Staaten wollen oder können Kernfunktionen von Staatlichkeit nicht wahrnehmen. Aber sie verfügen in manchen Bereichen über eine Effizienz (und sei es nur die negative Effizienz des Verhinderns), die auf vorhandenes Organisationspotenzial verweist, das wiederum von ausreichender Ressourcengenerierung am Leben erhalten wird.

Das führt zu einer weiteren, höchst relevanten Frage: Wie organisieren „schwache“ oder gar „zerfallene“ Staaten zuverlässig ein gewisses Maß an Ressourcen? Wie finanzieren sie sich angesichts eines geringen offiziellen Steueraufkommens? Die Antwort wird für jeden schwachen Staat verschieden ausfallen. Exemplarisch seien die Beispiele Aserbaidshans, Armeniens und Georgiens angeführt, die eine erhebliche Bandbreite des Möglichen abdecken.⁷ Diese drei transkaukasischen Staaten verfügen über eine jeweils unterschiedliche Lebensader, die dem Staat eine finanzielle Minimalausstattung unabhängig von der besteuerten offiziellen Volkswirtschaft garantiert: Aserbaidshans besitzt Öl, Armeniens Geschichte und Georgiens Stil.

Aserbaidshans Exporte fossiler Brennstoffe machten 2001 91 Prozent der Exporteinnahmen aus und schlugen mit ca. 40 Prozent des Bruttoinlandspro-

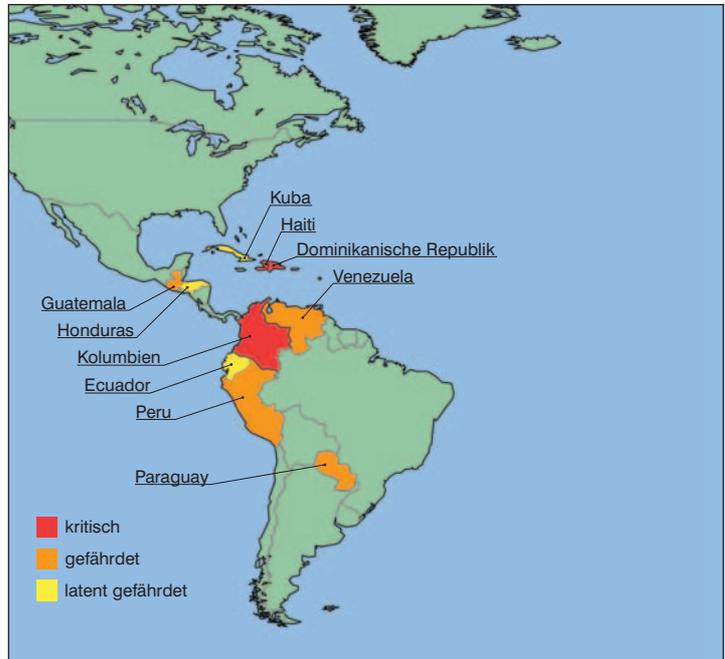
So genannte schwache Staaten errichten oft massive bürokratische Schranken.

⁷ Jan Koehler und Christoph Zürcher: Der Staat und sein Schatten. Zur Institutionalisierung hybrider Staatlichkeit im Süd-Kaukasus, *WeltTrends*, Winter 2004, S. 84–96.

Zerfallende Staaten

Der Failed-States-Index:

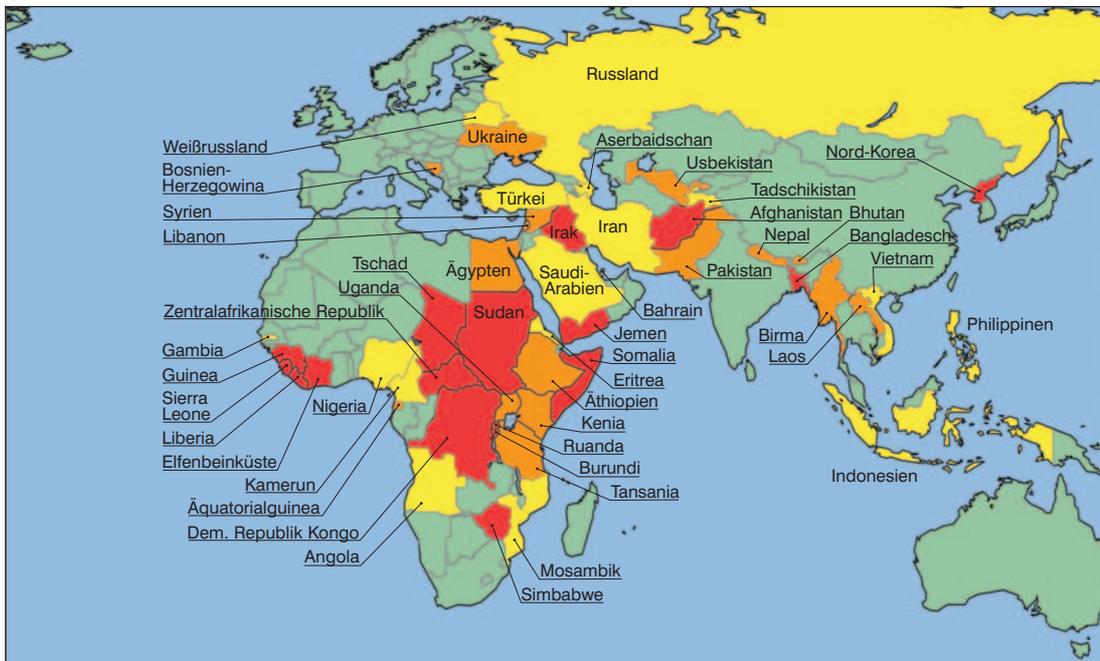
Weltweit leben heute rund zwei Milliarden Menschen in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Erstmals haben das Carnegie Endowment für International Peace und der Fund for Peace in diesem Jahr einen Failed-States-Index erstellt: Untersucht wurden 60 Länder, die als besonders anfällig für gewalttätige Konflikte gelten. Beim Ranking dieser Länder wurden zwölf soziale, demographische, humanitäre, wirtschaftliche, politische und militärische Kategorien berücksichtigt und bewertet. Diese Liste wird angeführt von der Elfenbeinküste, der Demokratischen Republik Kongo und dem Sudan.



dukts zu Buch. Armeniens Lebensader ist eine teilweise aus historischen Katastrophen entstandene, finanzkräftige Diaspora, die vor allem in den USA, Frankreich und Russland beheimatet ist. Allein die Lincy-Stiftung des Milliardärs Kirkoryan investierte seit 2000 ca. 300 Millionen Dollar in den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und 165 Millionen Dollar in die Wirtschaftsförderung. Offiziell spendete die armenische Diaspora zwischen 1989 und 1999 etwa 630 Millionen Dollar. Georgien ist am stärksten auf die Finanzmittel der internationalen Gemeinschaft und damit auf Strategien der Donor-Anbindung durch „charmante“ Selbstdarstellung angewiesen. Im Jahr 2001 machten externe Kredite und Grants ohne Berücksichtigung von Direktinvestitionen rund 50 Prozent der Staatseinnahmen aus.⁸ In allen drei Staaten existieren zusätzlich informelle Einnahmequellen, die unter dem wenig aufschlussreichen Begriff „Korruption“ subsumiert werden. Alle Staaten verfügen über mehr oder weniger ausgeklügelte Systeme, Wirtschaft und vor allem die Schattenwirtschaft, die einen Anteil zwischen 30 und 70 Prozent hat, informell zu besteuern.

Zwei Varianten gilt es zu unterscheiden: die dezentrale Selbstfinanzierung von einzelnen staatlichen Organisationen durch informelle Methoden (etwa Verkauf von Dienstleistungen) und eine quasi offizielle, hoch zentralisierte parallelstaatliche Erhebung und Verwaltung von „Steuern“ und „Abgaben“. Diese Einnahmen tauchen im offiziellen Haushalt nicht auf, werden aber mit Hilfe staatlicher Organisationskapazität eingetrieben und dann zumindest teilweise eingesetzt, um bestimmte Behörden zu finanzieren. Ein erheblicher Teil der Einnahmen aus diesem Schattenhaushalt wird auch in den

⁸ World Bank 2003.



Mit freundlicher Genehmigung von FOREIGN POLICY 149 (Juli/August 2005), www.foreignpolicy.com. © 2005, Carnegie Endowment for International Peace

Taschen der einflussreichen Patrons landen. Auf diese Weise alimentieren sich staatliche Bürokratien selbst und verwischen die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Handeln.

Diese Form der Selbstalimentierung funktioniert nur, wenn jede Form profitorientierter wirtschaftlicher Tätigkeit vom Staat bewusst informalisiert und sogar kriminalisiert wird. Durch undurchschaubare Steuergesetzgebungen, unübersichtliche Verordnungsdschungel und die beabsichtigte Unmöglichkeit, alle Auflagen zu erfüllen, werden erst die Ambivalenzen geschaffen, die eine Willkürherrschaft des Staatsapparats ermöglichen und die Bereitschaft erhöhen, in eine informelle Reduktion von Willkür zu investieren. Rechtssicherheit wird in schwachen Staaten bewusst zu einem durch Loyalität und Geld erwerbbares Gut auf Widerruf. In vielen Staaten wird dieser käufliche Schutz vor Willkür von den Staatsorganen selbst feilgeboten. In anderen Staaten sind mit dem Staat konkurrierende kriminelle Organisationen zuständig.

So wie die Finanzierung von Reststaatlichkeit maßgeblich auf informellen Mechanismen beruht, stützt sich auch die Herrschaftsausübung und -sicherung in erster Linie auf informelle Praktiken. Regiert wird nicht mittels Institutionen, sondern mittels Patronage-Netzwerken. Ein hohes Maß an Informalität, eine starke vertikale Ausrichtung auf den oder die Patrons, Kooptation von autonomen, regional einflussreichen Eliten und immer neu auszuhandelnde Kompromisse zwischen verschiedenen Netzwerken kennzeichnen staatliche Ordnungen in Regionen, in denen der Staat sich unweberianisch präsentiert. Patrons im Zentrum der Macht – meist in den Hauptstädten und ausgestattet mit einem lukrativen Ministerium – müssen versuchen, lokale Potentaten über die Vergabe von legalen und illegalen Zugangsrechten zu lukrativen Positionen und Privilegien zu kontrollieren, in

Zerfallende Staaten

den Staat zu integrieren oder wenigstens am Staat zu interessieren. Die Durchsetzung direkter zentraler Kontrolle gelingt meist nur in wenigen, strategisch wichtigen Regionen. Andere Regionen verbleiben oft unter der Kontrolle lokaler Netzwerke und sind meist abgeschnitten von der zentralen Privilegienvergabe. Dort arbeiten häufig internationale NGOs, an die der Staat die Bereitstellung relevanter Produkte von Staatlichkeit – in erster Linie die Bereitstellung materieller Güter und Entwicklungschancen – nur zu gerne auslagert.

Auslagerung von Staatlichkeit

Kernaufgaben des Staates können strategisch ausgelagert werden. So haben beispielsweise nach dem Bürgerkrieg in Tadschikistan 1993 – 1997 vor allem westliche NGOs in den ehemals oppositionellen Regionen die Grundversorgung der Bevölkerung sichergestellt. Die Sicherung der Grenze zu Afghanistan

In prekären Staaten werden Aspekte von Staatlichkeit systematisch unterwandert.

wird russischen Truppen überlassen und den Aufbau des Bildungssystems tragen vor allem europäische Geber. Die Auslagerung bestimmter Bereiche von Staatlichkeit an NGOs, insbesondere medizinische Versorgung, Bildung oder entwicklungsfördernde Infrastrukturmaßnahmen,

gehört auch in weiten Teilen des subsaharischen Afrikas längst zu den üblichen Erscheinungsformen. Solange es darum geht, insbesondere materielle Leistungen extern finanzieren zu lassen, mag diese Auslagerung von Staatlichkeit (abgesehen von der drohenden Schuldenfalle) relativ unproblematisch sein. Allerdings geht sie gerade in Post-Konfliktstaaten um einiges weiter und kann sämtliche Aspekte von Staatlichkeit betreffen. Ein Beispiel ist Afghanistan: Der Staatshaushalt ist fremdfinanziert, das Gewaltmonopol teilt sich der Staat mit internationalen Truppen und der Aufbau von Regional- und Lokalverwaltungen wird de facto von internationalen Organisationen und NGOs initiiert, koordiniert und finanziert.

Die daraus resultierenden, für die Sozialwissenschaft spannenden, für Afghanistan aber lebenswichtigen Fragen lauten: Wie sehen „Staaten“ aus, deren Kernfunktionen – etwa das Gewaltmonopol – von transnationalen Akteuren in Kooperationspartnerschaften übernommen werden? Wie nachhaltig sind diese Arrangements? Wie widerstandsfähig sind sie angesichts des ihnen eigenen Mangels an Verantwortlichkeit? Kann die Verantwortlichkeit gegenüber einem Geberland oder einer internationalen Organisation diejenige gegenüber dem Souverän oder einer gewählten Regierung kompensieren, und kann daraus eine ähnliche Legitimation erwachsen? Wie sehr ist solche „ausgelagerte Staatlichkeit“ abhängig von der Spendenfreude der Gebergemeinschaft? Und wie anfällig sind solche Arrangements für strategische Unterwanderung und Instrumentalisierung durch Gewaltunternehmer oder korrupte Staatseliten?

Unterwanderte Staatlichkeit

In prekären Staaten werden Aspekte von Staatlichkeit systematisch unterwandert. Viele Symptome der Unterwanderung mögen wie zerfallende Staatlichkeit aussehen: die Verlagerung politischer Entscheidungsmacht in informelle Institutionen; das Abtauchen wichtiger Entscheidungsträger aus den formellen Institutionen in Schatteninstitutionen, wodurch politische Verant-

wortlichkeit brach liegt; die Verlagerung ökonomischer Chancenräume ins Informelle; die weit verbreitete physische, rechtliche und soziale Unsicherheit, die nur durch Anschluss an ein funktionierendes und etabliertes Netzwerk kompensiert werden kann. All dies kann auf einen Failed State hindeuten. Allerdings zeigen viele Fallstudien, besonders aus dem Afrika südlich der Sahara, Zentral- und Südostasien, dass solche Arrangements und Regime (gemessen an der hohen Elitekontinuität) sehr stabil und dauerhaft sind. Unterwanderung von Staatlichkeit zahlt sich offenbar in gar nicht so seltenen Fällen aus.

Für die zunächst paradox klingende Behauptung, dass Staatseliten die eigene Staatlichkeit in bestimmten Aspekten bewusst unterwandern, gibt es zwei Erklärungen: Durch die Schwächung von Staatlichkeit wird das eigene Patronage-Netzwerk gestärkt. Und als Folge der Verlagerung realer Entscheidungsstrukturen in die Informalität werden Verantwortlichkeitsstrukturen verwischt. Damit können sich Eliten den Zumutungen der Forderung nach „Good Governance“ durch die internationale Gemeinschaft erwehren.⁹

Wir können Eliten ein Interesse an der Festigung ihrer Herrschaft unterstellen. In einem schwachen Staat mit schwachen Institutionen ist es eine rationale Entscheidung, dieses Ziel zunächst über die Stärkung des eigenen Patronage-Netzwerks zu verfolgen. Um Patronage-Netzwerke in ein zuverlässiges Instrument für politische Machtausübung zu verwandeln, muss der Patron die Ansprüche seiner Klientel befriedigen können. Die Kontrolle über einen substanziellen Teil der verfügbaren Ressourcen ist deswegen unerlässlich. Es kann also nicht erstaunen, dass die Grenzen zwischen Schattenunternehmern, Kriegsherren und Politikern fließend sind und manche Patrons sich in allen drei Sparten hervortun. Um sich dauerhaften Einfluss zu sichern, müssen Patrons zudem dafür sorgen, dass außerhalb ihres Netzwerks keine Ressourcen erschlossen werden, die mögliche Konkurrenten stärken. Öffentliche Güter wie Rechtssicherheit, Garantie von Eigentumsrechten oder Schutz werden nur spärlich zur Verfügung gestellt, um die Abhängigkeit vom Netzwerk des Patrons zu erhöhen. Die Position des Patrons wird durch eine (oft künstliche) Verknappung von öffentlichen Gütern und durch die Regulierung des Marktzugangs gestärkt. Wirtschaftliche oder politische Aktivität oder die Durchsetzung von Rechtsansprüchen sind ohne Protektion des Prinzipals erschwert oder unmöglich.

Schwache Staaten halten zwar oft die Fassade einer funktionierenden Staatlichkeit aufrecht. Tatsächlich aber benötigen die Netzwerke zur Durchsetzung der privaten Interessen der Patrons keine funktionierende, unparteiische Staatsbürokratie. Sie sind im Gegenteil sogar daran interessiert, die von einem funktionierenden Staat zur Verfügung gestellten öffentlichen Güter zu verknappen. Eine solche Strategie kann für die Patrons durchaus lohnend sein. Die Entwicklung in Mittelasien, Aserbaidshan und Georgien zeigt, dass Regime schwacher Netzwerkstaaten relativ stabil und gefestigt sein können. Gleichzeitig wird auch ersichtlich, dass diese Strategie Netzwerkstaaten anfällig für interne Konflikte macht.

Die Schwächung der Staatlichkeit durch die eigenen Eliten zahlt sich gar nicht so selten aus.

⁹ Kristof Gosztanyi: Non-Existent States with Strange Institutions, in (Anm. 2), S. 46–62.

Zerfallende Staaten

Ein zweites rationales Kalkül, welches Staatseliten dazu bringt, Staatlichkeit zu verknappen und Herrschaftssicherung über die Stärkung informeller Patronage-Netzwerke zu betreiben, liegt im Bestreben, die Forderungen der internationalen (Geber-)Gemeinschaft nach Etablierung von transparenter und guter Regierungsführung zu unterlaufen. Die Eliten profitieren vom Geld der Geberländer, das fließt, solange die Stabilität gefährdet scheint. Die Eliten haben also ein Interesse an der Perpetuierung des Status quo und daran, ihren eigenen Staat schwach zu halten, um so die Forderungen nach Reformen und Good Governance unter Verweis auf die objektive Staatsschwäche und damit Reformunfähigkeit zu unterlaufen.

Solange der Staat schwach ist, profitieren die Eliten vom Geld der Geberländer.

Ivan Krastev nannte dieses Phänomen den „Cunning State“.¹⁰ Der Staat stellt sich in einigen ausgesuchten Bereichen schwach, während er in anderen erstaunlich gut funktioniert. Durch die fortgesetzte Staatsschwäche bleibt auch das Risiko von Instabilität bestehen, was die Geberländer wiederum veranlasst, diesen „Cunning State“ weiter zu unterstützen.

Es lässt sich festhalten, dass eine empirisch-analytische Darstellung prekärer Staatlichkeit unvollkommen bleibt, solange nicht Modus und Ausmaß der reststaatlichen Organisationspotenziale sowie der kompensatorischen Mechanismen, mit denen Staatsschwäche entgegengewirkt wird, ebenfalls erfasst werden. Die Konzepte der selektiven, ausgelagerten und unterwanderten Staatlichkeit mögen dazu hilfreich sein.

Konfigurationen von Staatlichkeit

Mein vierter und letzter Vorschlag besteht darin, prekäre Staatlichkeit nicht auf einem Kontinuum abbilden zu wollen, das dann von „schwach“ bis „kollabiert“ reichen könnte. Ein solches Kontinuum wäre nämlich eher eine normative Bewertung als eine empirisch-analytische Erfassung der Funktionsstörungen und Funktionsweisen prekärer Staatlichkeit.

Vielmehr plädiere ich dafür, die vielfältigen Erscheinungsformen prekärer Staatlichkeit zunächst als unterschiedliche Konfigurationen von Staatlichkeit zu verstehen. Die jeweils spezifische Konfiguration erschließt sich, wenn empirisch drei Fragen geklärt werden: Welche der zentralen Funktionen von Staatlichkeit werden erbracht? In welchem Maße werden sie erbracht? Von wem werden sie erbracht? Die Klärung dieser Fragen ist eine praktische Herausforderung für die Sozialwissenschaft, die es anzunehmen gilt, um bessere Strategien zur Stabilisierung prekärer Staaten zu entwickeln. Es ist aber auch eine Herausforderung für unsere Konzeptualisierung von Staat und Staatlichkeit. Denn diese Fragen verweisen implizit auf die Tatsache, dass Staatlichkeit in weiten Teilen der Welt zum einen selektiv, zum andern in Kooperation mit externen und nichtstaatlichen Akteuren hergestellt wird. Dieser Befund hat sich uns zunächst über die empirische Erfassung der Funktionsweisen prekärer Staaten erschlossen. Es ist deswegen durchaus verständlich, dass diese neuen Aspekte von Staatlichkeit bislang vor allem als Problem verstanden wurden. Ob sie allerdings vielleicht auch Chancen für die Stabilisierung prekärer Staaten und damit für die Förderung internationaler Governance bieten, wird sich erweisen müssen.

¹⁰ Ivan Krastev: The Balkans. Democracy without Choices, *Journal of Democracy*, Juli 2002, S.39–53.