

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

28-29/2005 · 11. Juli 2005



## Zerfallende Staaten

*Jochen Hippler*

Failed States und Globalisierung

*Wolfgang Hein*

Vom Entwicklungsstaat zum Staatsverfall

*Tobias Debiel*

Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik

*Ludgera Klemp · Roman Poeschke*

Good Governance gegen Armut und Staatsversagen

*Ulrich Schneckener*

Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko

*Trutz von Trotha*

Der Aufstieg des Lokalen

## Editorial

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist die internationale Staatengemeinschaft mit dem Phänomen der zerfallenden Staaten konfrontiert. Die Ursachen sind vielfältig: korrupte Eliten, schlechte Regierungsführung, verfehlte wirtschaftliche Entwicklungskonzepte, keinerlei Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, mangelnde Wohlfahrt und wenig Rechtssicherheit sowie ahistorische Nation-building-Konzepte. Der sich einstellende Staatsverfall wurde von der Anwendung entwicklungspolitischer Konzepte beschleunigt, die nicht zu einem dauerhaften ökonomischen Wachstum in den postkolonialen Nationalstaaten geführt haben. Entwicklung und Fortschritt im westlichen Sinne gab es nur in wenigen Ländern.

Dass diese prekäre Staatlichkeit auch zu einem Problem internationaler Sicherheit geworden ist, hat „9/11“ auf grausame Weise vor Augen geführt. Der Slogan „Sicherheit zuerst“ erscheint seitdem oft als Allheilmittel. Eine zwangsläufige Folge dieses Denkens ist die Stärkung der Sicherheitskräfte, die häufig mit der Machtzunahme des Staates gleichgesetzt wird. Dass eine solche Sicherheitsstrategie nicht die zahlreichen Strukturprobleme löst, tritt in den Hintergrund, sobald sich die nächste Krise am Horizont abzeichnet.

Mit dem Staatsverfall ist auch der Nimbus des Nationalstaates als des einzigen Garanten von Sicherheit angekratzt. Ein gegenläufiger Trend zum dominanten Globalisierungsdiskurs ist die Entdeckung der bislang unterschätzten Macht des Lokalen. Akteure auf dieser Ebene entwickeln zum Beispiel in Afrika zusehends neue Ordnungsstrukturen jenseits der bekannten klassischen Nationalstaaten.

*Ludwig Watzal*

# Failed States und Globalisierung

## Essay

„Globalisierung“ ist ein schillernder Begriff. Zwar besteht große Einmütigkeit, dass Globalisierung wirtschaftlich, politisch, technologisch und kulturell eine Schlüsselkategorie des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts darstellt, dass sie zunehmend die internationalen Beziehungen, aber auch die Lebensbedingungen des Einzelnen prägt – aber was sie präzise auszeichnet, bleibt oft im Unklaren. Ist Globalisierung erst in den letzten Jahrzehnten entstanden oder ein altes und bekanntes Phänomen, das

### Jochen Hippler

Dr. rer. pol., geb. 1955; seit 2003  
Lehrstuhlvertretung in Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Universität  
Duisburg-Essen.  
www.Jochen-Hippler.de  
Post@Jochen-Hippler.de

nur neue Formen annehmen? Ist sie primär durch zeitliche Beschleunigung gesellschaftlicher Abläufe oder durch wirtschaftliche Integration gekennzeichnet? Entstand sie naturwüchsig von selbst oder aufgrund politischen Willens? Solche und zahlreiche andere Fragen und Streitpunkte können hier nicht entschieden werden. Um Missverständnisse zu vermeiden, bedeutet Globalisierung hier fünferlei:

– Einen von der Ökonomie (insbesondere den internationalen Finanzmärkten) ausgehenden Prozess, der über die Verdichtung und Intensivierung *internationaler* Beziehungen weit hinausreicht und die Durchsetzung tatsächlich globaler Märkte zum Ziel hat. Die alten „Volkswirtschaften“, die ja immer schon international vernetzt waren, werden zunehmend durch einen wirklichen Weltmarkt abgelöst. Dadurch entstehen nicht allein weitere Austauschmechanismen zwischen Staaten und Regionen (was man als Internationalisierung bezeichnen könnte), sondern *globale, weltweit integrierte* Allokationsmechanismen.

– Als Folge dieses Prozesses ergeben sich für nationalstaatlich organisierte Politik politische Steuerungsprobleme: Regierungen und Parlamente haben weniger Zugriff und Gestaltungsmöglichkeit auf die Setzung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, da diese nun zunehmend auf einer Steuerungsebene oberhalb der Einzelstaaten und Regionen (eben durch globale Märkte) entschieden werden. Dadurch werden Wirtschaftspolitik (inklusive Finanz-, Währungs-, Arbeitsmarkt- und Konjunkturpolitik) sowie Sozialpolitik wesentlich erschwert, soweit sie die allgemeine Globalisierungstendenz nicht nur nachvollziehen möchten.

– Da Demokratie weiterhin auf der nationalstaatlichen Ebene verankert ist, führt diese relative Schwächung des Steuerungspotenzials der Nationalstaaten mittel- und längerfristig zum Bedeutungsverlust von Demokratie: Wenn gewählte Parlamente weniger Einfluss auf die Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Gesellschaft nehmen können, werden Wahlen graduell weniger wichtig. Kurzfristig nährt dies „Politikverdrossenheit“, langfristig entsteht die Gefahr, Demokratie zu delegitimieren und so zu untergraben.

– Globalisierung gewinnt über den wirtschaftlichen Bereich hinaus aufgrund der prägenden Kraft der Ökonomie große Bedeutung für den politischen Sektor, die Technologieentwicklung, die Kultur, die Wertebildung und die internationalen Beziehungen. Auch Kultur, Kommunikation und Politik werden „globalisiert“, auch wenn es sich dabei um Sekundärprozesse handelt.

– Schließlich stellt Globalisierung zwar im Kern einen naturwüchsigen Vorgang dar, der sich aus ökonomischen Prozessen speist (die man früher oft mit den Begriffen Akkumulation und Zentralisierung des Kapitals bezeichnete und im Kommunistischen Manifest bereits einprägsam beschrieben fand), seine *Form* allerdings wird politisch gestaltet, oder eben auch nicht. Zusammenarbeitende Regierungen können Globalisierung bewusst beschleunigen oder verzögern, sie können ihr eine eher marktradikale oder eher „sozialstaatliche“ Ausprägung geben. In diesem Sinne haben Regierungen im Globalisierungsprozess der letzten dreißig Jahre eine wichtige, wenn auch oft fragwürdige Rolle gespielt.

Ein so verstandener Globalisierungsprozess verfügt über viele Facetten und Aspekte. Auf einer allgemeinen Ebene mag es in diesem Kontext hinreichend sein, auf die Verknüpfung seiner globalen mit seinen innergesellschaftlichen Wirkungen hinzuweisen. Die Herausbildung einer oberhalb der Nationalstaaten angesiedelten Wirtschafts- und Politikebene bedeutet ja gerade nicht, dass sich in den einzelnen Gesellschaften und zwischen ihren sozialen Gruppen nichts ändern würde. Ganz im Gegenteil: Der Globalisierungsprozess hat prägende Auswirkungen auf die nationalen, regionalen und lokalen Verhältnisse sowie auf die sozialen und politischen Beziehungen innerhalb dieser.

Betrachten wir die Prozesse des sozioökonomischen und politischen Wandels in den jeweiligen Gesellschaften – und hier werden wir uns auf die in den Ländern der Dritten Welt beschränken –, so ergibt sich folgendes Bild. In der Regel sind Entwicklungsländer ökonomisch und sozial von Disparitäten gekennzeichnet, von asymmetrischer Integration in die Weltwirtschaft, von prekären politischen Systemen. Diese Bedingungen stellen ja gerade die definitorischen Kennzeichen von „Unterentwicklung“ dar. Nicht alle betroffenen Länder sind im gleichen Maße instabil, aber oft haben sie doch Mühe, ein labiles Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Schwankende, tendenziell sinkende Rohstoff- oder Exportpreise allgemein und Belastungen durch Auslandsverschuldung treffen auf einen Kontext schwerster sozialer Probleme (wie Armut oder fehlende soziale Infrastruktur) und eine meist ungleiche, oft autoritäre, diktatorische oder neopatrimoniale Machtverteilung, in der sich soziale und politische Eliten zuerst um ihre eigenen und oft kaum um die gesamtgesellschaftlichen Probleme kümmern. Häufig sind die Gesellschaften auch sprachlich, ethnisch und religiös sehr heterogen oder fragmentiert, sodass sich politische und wirtschaftliche Konflikte nicht selten in „kulturellen“ Formen ausdrücken und so schwerer lösbar werden. Bereits ohne die Einflüsse der Globalisierung ist ihr Konfliktpotenzial also überdurchschnittlich hoch, zugleich die Fähigkeit eines friedlichen und kooperativen Konfliktmanagements aufgrund der politischen Defizite meist unterentwickelt. Insofern Gesellschaften der Dritten Welt nicht statisch sind und sein können, sondern sich tatsächlich „entwickeln“ (wenn

auch nicht unbedingt im Sinne entwicklungs-politischer Zielsetzungen), können solche Prozesse des Wandels das fragile interne Gleichgewicht untergraben oder zum Scheitern bringen. Wirtschaftliche oder soziale Veränderung hat immer machtpolitische Dimensionen, bedroht manche gesellschaftliche Sektoren und nützt anderen. Ähnliches gilt für die verschiedenen Optionen der Bildung moderner Nationalstaaten, die ja explizit oder implizit das Kräftegleichgewicht verschieben und meist auch verschieben sollen: Lokale Eliten werden marginalisiert oder an der zentralen Macht beteiligt, Bürokratisierung, Verrechtlichung und andere Formen der Stärkung von Staatlichkeit reduzieren persönliche Loyalitäten und personale oder stammesgestützte Einflussetze. Wenn bereits in Europa Staatsbildungsprozesse oft von jahrhundertelangen Erschütterungen, von Kriegen oder einer Fragmentierung früherer Staatswesen geprägt waren, ist dies heute in vielen Ländern der Dritten Welt unter den erschwerten Bedingungen noch wahrscheinlicher. Insofern ist es wichtig, Staatsbildungs- und Nation-Building-Prozesse nicht allein als potentiellen Ausweg aus instabilen und krisenhaften Entwicklungen zu betrachten, sondern zugleich als – zumindest mittelfristige – Quellen von Instabilität und Gewaltkonflikten zu begreifen. Ein verrechtlichtes und verregelttes Staatswesen, welches das eigene Staatsgebiet wirksam kontrolliert und in akzeptierten Grenzen der Liberalität und des Pluralismus operiert, kann tatsächlich die gesellschaftliche Zersplitterung und das interne Gewaltniveau entscheidend senken. Ein *funktionierender* Nationalstaat, der nicht allein Minderheiten zum Machtinstrument über andere Gruppen dient, sondern alle relevanten Bevölkerungssektoren einbezieht, kann tatsächlich entwicklungs- und friedenspolitisch nützlich sein. Aber ein im Aufbau begriffener, noch schwacher Staatsapparat, welcher einer Gesellschaft vieles Ungewohnte zumuten muss, ohne bereits seine Vorteile nachweisen zu können, oder nur von Teilen der Gesellschaft gegen andere durchgesetzt wird, wird meist zu Unruhe und zusätzlichen Konflikten führen.

Unabhängig von der Globalisierung ist der Nationalstaat inzwischen zum fast allgemein akzeptierten Modell politischer Entwicklung avanciert, auch in der Dritten Welt. Er wird als solcher selten prinzipiell abgelehnt – Streit

erfolgt in der Regel um seine Ausgestaltung und seinen Charakter oder um die Frage, welche ethnischen oder nationalen Gruppen ihn tragen sollen. Selbst in Fällen und Situationen, in denen ein Nationalstaat über keine Tradition verfügt und schlechte Ausgangsbedingungen hat, wird seine Sinnhaftigkeit selten bestritten. Für solche Fälle wäre es sinnvoll, neu über alternative Formen politischer Organisation von Gesellschaft nachzudenken, die zumindest für eine Übergangsphase die Gefahren und das Gewaltpotenzial der Nationalstaatsbildung reduzieren helfen.

Der modische Begriff der *failed states* beruht darauf, die Existenz funktionierender Nationalstaaten als Norm und Selbstverständlichkeit vorzusetzen und gescheiterte oder schwer krisenhafte Versuche solcher Staatsbildung als Ursache von Gewalt, Fragmentierung, Ethnisierung und Krieg zu unterstellen – wenn auch oft nur implizit. Dies ist nicht immer zutreffend, da so der oft krisenhafte Charakter von Nationalstaatsbildung bereits als Scheitern interpretiert wird und zugleich die Gefahr besteht, Ursachen und Wirkungen zu verwechseln. In bestimmten Zusammenhängen und unter bestimmten Bedingungen kann gerade die Staatsbildung oder ein konkretes *Nation-Building*-Projekt Gewalt fördern, auslösen sowie ethnische Identitäten stärken und so die Fragmentierung erst verfestigen.

In diesem Kontext spielt die Verbindung von Staatsbildung und Globalisierung eine entscheidende Rolle. Die Globalisierung, zumindest in ihrer neoliberalen Ausgestaltung, öffnet die Märkte und sorgt für mehr Konkurrenz sowohl zwischen den Akteuren des Nordens als auch zwischen Nord und Süd. Wenn allerdings effiziente internationale Konzerne der Industriestaaten mit schwachen Wirtschaftssektoren der Dritten Welt konkurrieren, wenn die Wirtschaftsstruktur der Entwicklungsländer ohne Rücksicht auf die internen Folgen auf die Exportbereiche umstrukturiert wird oder durch Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF die soziale Infrastruktur und die Staatsapparate selbst zurückgeschnitten werden, dann ist Globalisierung keine bedeutungslose neue Regelsetzung, sondern eine, die interne Spannungen in geschwächten Gesellschaften verschärft. Wenn ein fragmentiertes Land der Dritten Welt ohnehin am Rande einer krisen-

haften Entwicklung balanciert und seine Staatlichkeit prekär ist oder wird, können zusätzliche externe Belastungen eine Krise oder Gewaltspirale auslösen und zur Auflösung oder zum Zusammenbruch des Staatsapparats führen. Insofern stellt die Globalisierung nicht die einzige oder auch nur zentrale *Ursache* der Fragmentierung von Gesellschaften und des Zusammenbruchs staatlicher Strukturen dar, bildet aber einen höchst wichtigen Faktor, der bereits bestehende Schwächen und Konfliktpotenziale entscheidend verschärfen kann.

Die Globalisierung trägt ein Janusgesicht. Sie integriert ökonomische Prozesse auf der globalen Ebene und ruft dadurch entsprechende politische, technologische und kulturelle Folgeprozesse hervor. Zugleich bewirkt dieser Prozess und seine neoliberale Form Umstrukturierungen und sozioökonomischen Druck auf praktisch alle Staaten, was zwischen den Gesellschaften und innerhalb ihrer zu Gewinnern und Verlierern führt. Bereits fragile Gesellschaften und prekäre Staaten geraten so besonders unter Druck, und aus schwachen Staaten können gescheiterte werden. Dabei können *failed states* entstehen, deren Staatsbildungsprozess zeitweilig oder dauerhaft ins Stocken gerät. Ein funktionierender Nationalstaat kommt also erst gar nicht zustande oder ein zeitweilig existierender bricht wieder zusammen. Es besteht in beiden Fällen ein enger Zusammenhang von Staatszerfall und gesellschaftlicher Fragmentierung, wobei sich staatliche Deformationen und Funktionsdefizite in der Regel als kausal bedeutsamer als die gesellschaftlichen Prozesse erweisen und diese noch zuspitzen. Folglich ist die neoliberale Form des Globalisierungsprozesses für potenzielle Krisenherde der Dritten Welt so gefährlich: Sie verschärft das gesellschaftliche Konflikt- und Gewaltpotenzial, verstärkt dadurch die Notwendigkeit politischer und sozialer Integration, die in der Regel vor allem durch den Staatsapparat gewährleistet werden könnten – und reduziert dessen Fähigkeit, solche Integrationsleistungen zu erbringen. *Failed states* werden in aller Regel durch innergesellschaftliche Probleme und Strukturdefekte verursacht. Aber die Chance, mit solchen friedfertig und integrativ umzugehen, wird durch die neoliberale Globalisierung vermindert.

Wolfgang Hein

# Vom Entwicklungsstaat zum Staatsverfall

Der aktuelle Diskurs über Staatsverfall, fragile oder prekäre Staatlichkeit geht davon aus, dass moderne Nationalstaatlichkeit die *generelle Norm* der politischen Organisation eines Territoriums darstellt. Dies setzte sich weitgehend mit dem Prozess der Dekolonisierung und mit der Dominanz modernisierungsorientierter Konzepte von Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik in der Nachkriegszeit durch. Die Entwicklung nationalstaatlicher Strukturen war zunächst einmal eine Voraussetzung für die Akzeptanz der politischen Unabhängigkeit eines postkolonialen Nationalstaats und seine Eingliederung in eine

vom westfälischen Modell internationaler Beziehungen geprägte Weltgemeinschaft.<sup>1</sup> Die Stabilisierung und Ausdifferenzierung staatlicher Strukturen wurde als Grundlage von Modernisierungsprozessen in „traditionellen Gesellschaften“ gesehen. Vereinfachend kann man sagen, dass bis in die siebziger Jahre hinein „Staatlichkeit“ auch dort, wo sie objektiv „fragil“ war, nicht als „prekär“, sondern als „in Entwicklung“ betrachtet wurde.

## Der „Entwicklungsstaat“ der Nachkriegszeit

*Staatszentrierte Modernisierung:* In den ersten Nachkriegsjahrzehnten war „Entwicklungstheorie“ praktisch gleichbedeutend mit „Modernisierungstheorie“. Dies schließt marxistische Ansätze ein, die sich grundsätzlich auch am Modell der modernen Industriegesellschaft orientierten und deren entwicklungsstrategische Vorstellungen sich weniger in Bezug auf die ökonomische Rolle des Staa-

tes als in Bezug auf die zu präferierenden internationalen Bündnispartner von westlichen Strategien unterschieden.<sup>2</sup>

Erwartungsgemäß setzten Entwicklungstheoretiker aus den verschiedenen Disziplinen ganz unterschiedliche Schwerpunkte, doch spielte die Modernisierung des Staates durchweg eine zentrale Rolle. Die *wirtschaftstheoretische* Diskussion im engeren Sinne beschäftigte sich vor allem damit, unter welchen Bedingungen eine stagnierende Gesellschaft den Übergang in eine Gesellschaft mit kontinuierlichem Wachstum bewältigen könnte. Prominente, eher wirtschaftshistorisch orientierte Modernisierungstheoretiker wie Walt Whitney Rostow in seinen „Stadien wirtschaftlichen Wachstums“ sahen die schnelle Entwicklung eines politischen, sozialen und institutionellen Rahmens, der für die Bedingungen fortschreitenden Wachstums sorgt,<sup>3</sup> als eine der Voraussetzungen für den Eintritt in die „Take-off“-Phase einer Volkswirtschaft an.

*Soziologische* Modernisierungstheorien bezogen sich vor allem auf Fragen des Wandels von Sozialstrukturen, des Wertewandels, der Partizipation und auf Fragen der Konfliktlösung. Neben der Entwicklung universalistischer Werte und leistungsorientierter Verhaltensweisen spielte die strukturelle Differenzierung moderner Gesellschaften (Staat/Gesellschaft/Wirtschaft und damit zusammenhängend die Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre) eine zentrale Rolle.<sup>4</sup> Theorien der *Politischen Modernisierung* beschäftigten sich genauer mit den Charakteristika des modernen Staats und den Defiziten politischer Systeme in den Entwicklungsländern – immer vor dem Hintergrund der Strukturen der westlichen Demokratie. „Mo-

<sup>1</sup> Vgl. u. a. Reinhart Kößler, *Postkoloniale Staaten. Elemente eines Bezugsrahmens*, Hamburg 1994.

<sup>2</sup> Vgl. Ulrich Menzel, *40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie*, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1, Bonn 1992, S. 131–155; als Überblick über die Entwicklungspolitik seit 1945: Wolfgang Hein, *Die „Dritte Welt“ seit 50 Jahren: Aufstieg und Fall ein politischer Begriffs oder: Ungleiche und ungleichzeitige Entwicklung im Globalisierungsprozess*, in: Nord-Süd aktuell, (2000) 4, S. 619–644.

<sup>3</sup> Vgl. Walt W. Rostow, *Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie*, Göttingen 1967<sup>2</sup>, S. 57.

<sup>4</sup> Vgl. Talcott Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe 1959.

dernisierung“ wird hier als ein Prozess der wachsenden Leistungsfähigkeit eines politischen Systems gesehen, wobei „Leistungsfähigkeit“ am Niveau der politischen Integration, an der breiten Partizipation und der Loyalität der Bürger gegenüber dem Staat sowie der wohlfahrtsstaatlichen Verteilungskapazität gemessen wird.<sup>15</sup>

*Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI):* Die Strategie der Industrialisierung durch die Substitution von Importen, die vor allem von Raúl Prebisch, ab 1950 Exekutivsekretär der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL), ausgearbeitet wurde, knüpfte an die Industrialisierungsprozesse an, die in den fortgeschritteneren lateinamerikanischen Ländern bereits während des Ersten Weltkriegs begonnen hatten. Angesichts der überlegenen Wettbewerbsfähigkeit der Industrieländer bei einer Re-Integration des Weltmarktes nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die einzige Chance für eine fortschreitende industrielle Entwicklung Lateinamerikas in der Orientierung auf eine sich langsam erweiternde interne Nachfrage bei einer systematischen Protektion neuer Industrien gesehen. Der Staat hatte für eine Modernisierung der Infrastruktur zu sorgen und gleichzeitig den Import der nötigen Kapitalgüter systematisch zu fördern. Eine *prohibitive Protektion* durch sehr hohe Zollsätze bzw. Einfuhrverbote für diejenigen Branchen, die man lokal entwickeln wollte, wurde mit einer *Überbewertung nationaler Währungen* verbunden, um den Import solcher Produkte, die lokal nicht hergestellt werden konnten – d. h. vor allem Kapitalgüter – zu verbilligen. Ähnliche Konzepte verfolgten auch andere Entwicklungsländer mit einer gewissen industriellen Basis wie etwa Ägypten und Indien. Aber auch die gerade unabhängig gewordenen afrikanischen Staaten, die über praktisch keinerlei industrielle Grundlage verfügten, knüpften an diesen Vorstellungen an.

Internationale Kooperation unterstützte diese Industrialisierungspolitik. Das gilt auch für die Weltbank, die dem Staat als Träger von Modernisierungsprozessen eine große Bedeutung zumaß. Sie konzentrierte sich auf die Förderung kapital- und technologieintensiver

<sup>15</sup> Vgl. Gabriel Almond/G. Bingham Powell, *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston 1966.

Infrastrukturprojekte (Staudämme und Kraftwerke, Fernstraßen, Eisenbahnen, Häfen und Fernmeldesysteme) – u. a. mit dem Argument, dass Kapital- und Technologiemangel die strategischen Defizite der meisten Entwicklungsländer darstellten. Gleichzeitig wurde nicht erwartet, dass kurzfristig eine demokratische politische Kultur entstehen könnte, sodass verbreitet autoritäre Systeme als Träger von Modernisierungspolitik akzeptiert wurden. Trotz aller Bekenntnisse zur „freien Marktwirtschaft“ billigte die Bank staatliche Entwicklungsplanung mit dem Hinweis, „dass eine sichtbare Hand (im Unterschied zu Adam Smiths’ „unsichtbarer Hand des Marktes“, W. H.) notwendig wäre, um Investitionsentscheidungen so zu steuern, dass eine gesündere Ressourcenverteilung gesichert wäre“<sup>16</sup>.

*Gelingen und Scheitern der Modernisierungsstrategie:* In einer Reihe von Ländern Ost- und Südasiens – zunächst vor allem in den sogenannten Tigerstaaten Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur – funktionierte diese staatszentrierte Modernisierungsstrategie: Während die ökonomischen Voraussetzungen zunächst ungünstiger als in Lateinamerika erschienen, waren die sozialen und politischen Voraussetzungen andere: Integrierte ländliche Gesellschaften und eine lange Tradition bürokratischer Strukturen sorgten dafür, dass hier in den Beziehungen von Staat, lokalem Privatkapital und transnationalem Kapital der Staat der dominante Partner blieb und die Bedingungen für eine erfolgreiche industrielle Weltmarktintegration schaffen konnte. In Lateinamerika dagegen wurde der Staat von Kapitalinteressen instrumentalisiert, die einen Abbau der protektionistischen Politik verhinderten.<sup>17</sup> Vielfach dominierten Formen des Klientelismus und der Selbstbereicherung von Eliten, wodurch „Entwicklung“ eher blockiert wurde. Außerhalb Ost- und Südasiens kam es aus folgenden Gründen zu keiner effektiven Umsetzung und Weiterentwicklung dieser Industrialisierungsstrategie:

– Wachstum auf der Basis von ISI beruhte auf einer Zunahme der Importe von Kapital-

<sup>16</sup> Rainer Tetzlaff (mit Antonie Nord), *Weltbank und Weltwährungsfonds – Gestalter der Bretton Woods-Ära*, Opladen 1996, S. 73.

<sup>17</sup> Vgl. Peter Evans, *Class, State and Dependency in East Asia: Lessons for Latin Americanists*, in: Frederic C. Deyo, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, N.Y. 1987, S. 203–226.

gütern und Halbfertigwaren, konkurrenzfähige Exportindustrien entstanden aber kaum, so dass die Abhängigkeit von Rohstoffexporten erhalten bleibt. Auch Filialen multinationaler Konzerne produzierten für die geschützten Binnenmärkte. *Strukturelle Außenhandelsdefizite* wurden zunächst durch Kredite verdeckt, führten schließlich jedoch in die Verschuldungskrise.

– Im Sinne der Modernisierungsstrategie orientierte sich die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik vor allem der lateinamerikanischen Länder am Vorbild des europäischen Sozialstaatsmodells. Dies führte zur Einrichtung *moderner Systeme der Sozial- und Krankenversicherung und der Alterssicherung für privilegierte Teile der Gesellschaft*, wobei jedoch die Ressourcen fehlten, um diese Systeme sozialer Sicherheit auf alle sozialen Schichten auszudehnen.

– In den am wenigsten entwickelten Ländern gab es infolge des niedrigen Niveaus der Entwicklung der Binnenmärkte einerseits und des Humankapitals andererseits wenig Chancen, auf der Basis einzelner meist staatlich kontrollierter und schlüsselfertig erstellter Industriebetriebe integrierte nationale Ökonomien aufzubauen.

Die Verschuldungskrise zu Beginn der achtziger Jahre als Folge der ISI-Politik sowie eines stark erhöhten internationalen Zinsniveaus war der zentrale Ausdruck der Krise der staatszentrierten Modernisierungspolitik in den Entwicklungsländern. Der in der gleichen Zeit an Dynamik gewinnende *Globalisierungsprozess* verstärkte die immanenten Krisentendenzen der Strategie und prägte gleichzeitig die Rahmenbedingungen für eine neue Ära der „Entwicklung“.

## Globalisierung und Demontage des Entwicklungsstaates

Mit der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Beschleunigung und Verbilligung von Transport und Personenverkehr (große Containerschiffe, Luftverkehr) wurde die Globalisierung der Märkte und der Produktionsstrukturen zur wichtigsten Strategie von Unternehmen, um die Krise des Nachkriegsbooms in den siebziger Jahren zu überwinden. Privatisie-

rung, Flexibilisierung und Liberalisierung wurden zu den zentralen Prinzipien einer neuen politischen Strategie zur Überwindung der Fesseln, die nationalstaatliche Reglementierung und Protektion für die Dynamik der Globalisierung bedeuteten. Wesentliche Kennzeichen dieser Veränderungen in Bezug auf die internationale Arbeitsteilung sind die Entwicklung von Technologien und Formen der Arbeitsorganisation zur Zerlegung komplexer Produktionsprozesse in elementare Einheiten. Dies ermöglicht ein „Global Sourcing“, d.h. die Nutzung weltweiter Reservoirs billiger Arbeitskräfte für jeweils spezifische Teilprozesse der Industrie- und später auch Dienstleistungsproduktion, zumal durch die technologische Entwicklung industrielle Standortwahl und Steuerung der Produktion zunehmend unabhängig von geographischen Entfernungen werden.<sup>18</sup> Die flexible Globalisierung mikroökonomischer Strukturen über eine Ausweitung des internationalen Handels und internationaler Investitionen wurde zum zentralen Charakteristikum der Globalisierung seit den siebziger Jahren.<sup>19</sup>

Eine effektive Nutzung differenzierter Standortbedingungen verlangte komplementäre Strategien der jeweiligen Entwicklungsländer. Die Öffnung zum Weltmarkt wurde in einigen ost- und südostasiatischen Ländern (Tigerstaaten) bereits sehr früh als Antwort auf die ersten Anzeichen einer Krise der Importsubstitution gewählt. Exportunternehmen wurden weitgehend von Zollbelastungen auf importierte Inputs befreit und profitierten gleichzeitig von Steuerbefreiungen und anderen Formen einer allerdings gemäßigten Subvention. Eine Unterbewertung der nationalen Währungen sorgte für ein Lohnniveau, das im internationalen Vergleich konkurrenzlos niedrig lag, aber doch ein Wachstum der Binnennachfrage ermöglichte. *Freie Produktionszonen*, in denen neben den genannten Steuer- und Zollbefreiungen den Exporteuren viele sonstige Vorteile gewährt wurden, stärkten die Exportorientierung.

<sup>18</sup> Vgl. Folker Fröbel/Jürgen Heinrichs/Otto Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer, Reinbek 1977.

<sup>19</sup> Vgl. Wolfgang Hein, Von der fordistischen zur postfordistischen Weltwirtschaft, in: Peripherie, (1995) 59/60, S. 45–78.



Wichtig für den Erfolg dieser Politik war dabei eine starke Position des Staates. In den erfolgreichen Ländern ist diese Politik mit Strategieelementen verknüpft worden, die sich als zentral für längerfristige Entwicklungsprozesse erwiesen haben: systematische Förderung der internen Sparrate, ein breites, aber zugleich qualitativ hochwertiges Bildungssystem, Einsatz öffentlicher Investitionen zur umfassenden Förderung der lokalen Wettbewerbsfähigkeit, Förderung von ausländischen Investitionen mit einem klaren Kriterium des Nutzens für die Steigerung der lokalen Produktivität.

Ökonomische Globalisierung bedeutet eine erhöhte Intensität und vor allem eine Beschleunigung weltwirtschaftlicher Verflechtungen. In den meisten Fällen erwies sich der Entwicklungsstaat als unfähig, ähnlich produktiv wie die ostasiatischen Länder auf diese Herausforderung zu reagieren. Der Weg in die Verschuldungskrise war vorgezeichnet. Bereits in den siebziger Jahren entwickelte der IWF seine Stabilisierungsprogramme für Länder mit Zahlungsbilanzkrisen: Austeritätspolitik sollte helfen, Staatsdefizite und Schulden abzubauen und die wirtschaftlichen Kapazitäten in den Dienst der Beschaffung von Devisen durch Exporte zu stellen. Da die ISI-typische Überbewertung der Währung einen Anti-Export-Bias impliziert, war die *Währungsabwertung* eine der Grundbedingungen für die Gewährung von IWF-Beistandskrediten (bedeutsam auch als Signal für die generelle Kreditwürdigkeit des Landes). Daneben gehörte der *Abbau staatlicher Intervention in die Wirtschaft* (Privatisierung, Abbau von Preiskontrollen und Subventionen, um Marktsignale nicht zu verzerren) zum Grundbestand dieser Programme.

Mit der Verschärfung der Verschuldungskrise ab 1982 wurde deutlich, dass es nicht nur um die „Stabilisierung“ der Ökonomie einzelner Länder, sondern um grundsätzliche Strukturprobleme ganzer Entwicklungsregionen ging und damit neben dem IWF auch Institutionen der Entwicklungsförderung, allen voran die Weltbank, gefordert waren. Aus den Stabilisierungsprogrammen wurde das Konzept der *Strukturanpassung*. Um die Nutzung der nun in diesem Rahmen zur Verfügung gestellten Kredite kontrollieren zu können, koordinierten Weltbank und IWF die Konditionen ihrer Kreditvergabe, die

weitgehend dem geschilderten neoliberalen Konzept folgten. Diese wirtschaftspolitischen Grundlagen der Strukturanpassungspolitik werden – nach dem Standort der Internationalen Finanzorganisationen (IFIs) – häufig als „*Washington Consensus*“<sup>10</sup> bezeichnet.

Der Druck, den die IFIs auf die verschuldeten Entwicklungsländer zur Durchsetzung einer neoliberalen makroökonomischen Politik ausübten, wurde durch eine Kritik an der verbreiteten Korruption und Selbstprivilegierung der politischen Klasse verstärkt. Diese Vorwürfe verbanden sich mit der Kritik an der übermäßigen Bürokratisierung und der ökonomischen Ineffizienz des Staates zu einem kritischen Diskurs über Formen des Regierens, der in vielen Ländern eine Delegitimierung herrschender Eliten implizierte: „Viele Länder litten unter dem Teufelskreis von schädlichen Markteingriffen, die Besitzstände verfestigen sowie zur Vorteilsuche und zur Inbesitznahme des Staates durch Interessengruppen führen. Die Regierungen greifen manchmal in die Märkte ein, um die politische Stabilität zu erhalten oder um anderen politischen Zwängen Rechnung zu tragen. Allzu häufig jedoch führt die Kombination von ausufernden Verzerrungen mit einem räuberischen Staat zu einer entwicklungspolitischen Katastrophe.“<sup>11</sup>

In den achtziger Jahren konnte die Strukturanpassungspolitik in den wenigsten Ländern einen stabilen Entwicklungsprozess in Gang setzen; vielmehr war eine Kontraktion international nicht wettbewerbsfähiger moderner Branchen, eine gleichzeitig zunehmende soziale Polarisierung und ein Anwachsen des informellen Sektors zu beobachten. *Leistungsdefizite des Staates* erschwerten die wirtschaftliche Entwicklung und schwächten die politische Unterstützung durch die Bevölkerung. Der Zerfall der Infrastruktur, eine mangelnde institutionelle Entwicklung sowie Probleme im Mesobereich (etwa: Förderung von Human- und Sozialkapital, materielle Infrastruktur, Technologie-, Regionalpolitik) reduzierten die Wettbewerbsfähigkeit; der Zusammenbruch staatlicher Leistungen etwa im

<sup>10</sup> Vgl. John Williamson, *Democracy and the Washington Consensus*, in: *World Development*, 21 (1993) 8, S. 1329–1336.

<sup>11</sup> Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1991*, Washington, D.C., 1991, S. 11 f.

Falle der Preisstabilisierung von Produkten des Grundkonsums und der sozialen Infrastruktur enttäuschte die Erwartungen der Menschen. Große Teile der Bevölkerung akzeptierten die in der Strukturanpassung geforderte Privatisierung vieler bisher vom Staat getragenen (bzw. versprochenen) Dienstleistungen nicht. Man erwartete, dass der Staat endlich seiner Rolle als Entwicklungsstaat gerecht werde. Privatisierung wird von vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen als eine weitere Stufe des Versagens interpretiert, wodurch die Delegitimierung der herrschenden Eliten noch verstärkt wurde. In vielen Entwicklungsländern standen also die Staaten in verschiedener Hinsicht unter Druck:

- Verschuldungskrise als Ausdruck des Scheiterns der staatszentrierten Entwicklung, insbesondere der Importsubstitutionsstrategie;
- Veränderungen der externen Herausforderungen durch den Globalisierungsprozess („global sourcing“, Mobilität des Finanzkapitals etc.);
- Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung als Eckpunkte einer mit Mitteln der Konditionalität durchgesetzten wirtschaftspolitischen Strategie;
- Zunehmende soziale Ungleichheit und Armut als Folge des Zusammenbruchs des alten ökonomischen Entwicklungsmodells sowie
- Delegitimierung der herrschenden Eliten und der bestehenden staatlichen Strukturen.

## Fragile Staatlichkeit als neues Entwicklungsproblem

Auch wenn die skizzierte Kritik am Entwicklungsstaat sowohl im Hinblick auf seine Instrumentalisierung durch privilegierte Gruppen („state capture“) als auch in Bezug auf die verfolgten ökonomischen Strategien (ISI) in vielen Fällen zutreffend war, fehlte meist die Basis für eine alternative Entwicklung: Geringe gesellschaftliche Integration, schwache Entwicklung der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft (Parteien, Zivilgesellschaft, Medien) sowie begrenzte administrative Kapazitäten und finanzielle Ressourcen können hier nur als Stichworte genannt wer-

den. Der Liberalisierungs- und Globalisierungsprozess traf die meisten Entwicklungsländer in einer Situation, in der die soziale und politische Kohäsion kaum ausreichte, um den neuen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen, gleichzeitig jedoch die in den Jahrzehnten zuvor geweckten Erwartungen in eine starke entwicklungs- und vor allem sozialpolitische Rolle des Staates weiter wirkten. Auch Maßnahmen zur Förderung von Good Governance<sup>12</sup> konnten vor allem dort, wo der Krisendruck und die Delegitimierung bestehender politischer Institutionen am stärksten waren, nicht die fehlenden Grundlagen ersetzen.

Im Verlaufe der neunziger Jahre wurde die Schwäche vieler Staaten in Entwicklungsländern zunehmend zu einem Problem internationaler Politik, das über die skizzierten entwicklungspolitischen Probleme hinausreichte. Afghanistan und das Auftreten von El-Qaida sowie der 11. September 2001 verdeutlichten, dass auch die Industrieländer von den Konsequenzen dieser Entwicklung direkt betroffen sind. (Siehe andere Beiträge in diesem Heft).

Die angesprochene Ausweitung des informellen Sektors und die weitere Marginalisierung peripherer Räume implizieren eine zunehmende Suche nach Formen des Überlebens am Rande oder außerhalb der formalen Rechtsordnung bis hin zur Abhängigkeit von verschiedenen Formen von organisierter Kriminalität (Schmuggel, Drogenproduktion und -handel). Dies ist einerseits durch pure Not bestimmt, gewinnt aber aus der Sicht der Betroffenen durch die Kritik am Staat und an den politischen Eliten an Legitimität. Große Mengen von Geldern, die aus illegalen Aktivitäten über *Geldwäsche* in die legale Ökonomie fließen,<sup>13</sup> führen schließlich dazu, dass in einer Reihe von Ländern auch Staatshaushalte von diesen Einnahmequellen abhängig sind.

<sup>12</sup> Vgl. Thomas Fuster, Die „Good Governance“-Diskussion der Jahre 1989 bis 1994: Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC, Bern – Stuttgart 1998.

<sup>13</sup> Der IWF schätzt 1999 den Umsatz der Geldwäsche auf 2 bis 5 Prozent des globalen Bruttoinlandsproduktes, das sind zwischen 600 und 1 500 Mrd. US-Dollar (vgl. Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Globalisierung der Unsicherheit, Münster 2002, S. 221).

Vom Entstehen von Loyalität zu alternativen Autoritäten und Formen politischer Organisation auf der Basis von Identitäten, die mit der nationalstaatlichen politischen Organisation konkurrieren (Politisierung ethnischer Beziehungen, religiöser Fundamentalismus, Unterstützung regionaler Warlords), zum Zusammenbruch gesellschaftlicher Strukturen und des staatlichen Gewaltmonopols ist es nur ein kleiner Schritt. Da Staaten kaum mehr eine Möglichkeit haben, sich offen gegen die globalisierte Weltwirtschaft zu stellen, entsteht schließlich unter der Bevölkerung armer Länder, vor allem bei starken kulturellen Unterschieden zur herrschenden global-westlichen Kultur, ein gewisses Reservoir zumindest für eine „klammheimliche“ Unterstützung antiwestlicher terroristischer Gruppen. Staatlich nicht kontrollierte Gebiete, deren Bewohner verzweifelt nach jedem Strohalm zur Überlebenssicherung suchen, können relativ leicht zur Basis derartiger Aktivitäten werden. Mangelnde Kontrolle von Territorien in Bezug auf Fragen internationaler Sicherheit schafft schließlich auch eine Verbindung zwischen den Problemen fragiler Staatlichkeit und häufig gar nicht so fragil erscheinenden Staaten, die gewisse Grundregeln der internationalen Beziehungen nicht akzeptieren – wie etwa der Irak unter Saddam Hussein oder Nordkorea.

## Wiederauferstehung des Entwicklungsstaates?

Die aktuelle Problematik fragiler Staatlichkeit ist vor allem im Spannungsfeld zweier Entwicklungen zu sehen: Das ist zum einen das Problem der Entwicklungsländer, in einem globalen Transformationsprozess von nationalstaatszentrierten gesellschaftlichen Modernisierungskonzepten zur Dominanz neoliberaler Konzepte im Zusammenhang mit der Globalisierung Prozesse des *State Building* vollenden zu müssen. Zum anderen jedoch haben die Konsequenzen fragiler Staatlichkeit im Süden schließlich auch für die Industrieländer eine wachsende Bedeutung erlangt. Dabei spielt die Blockierung wirtschaftlichen Wachstums in einigen Regionen eine gewisse, aber eher begrenzte Rolle, während andere Faktoren zentral sind, angefangen von den Implikationen für die globale Umweltentwicklung über die Problematik des Migrationsdrucks bis hin zu den Problemen organisierter Kriminalität und des Terrorismus.

In diesem Zusammenhang erlebt die Diskussion über das Verhältnis von Staat und Entwicklung eine gewisse Renaissance. Dies begann bereits Ende der achtziger Jahre, als die ersten Probleme einer primär marktorientierten Strukturanpassung deutlich wurden; die Aufarbeitung der Rolle des Staates in Süd- und Ostasien führte zur Akzeptanz der historischen Erfahrung, dass Konkurrenzfähigkeit und eine erhöhte technologische Kompetenz in Ländern mit einem deutlichen Entwicklungsrückstand gezielter staatlicher Unterstützung bedürfen.<sup>14</sup> Dies setzt allerdings politische Strukturen voraus, die eine kompetente Wirtschaftspolitik ermöglichen und eine breite Unterstützung der Bevölkerung mobilisieren können; politische Konditionalität zur Förderung eines entsprechenden politischen Wandel spielt seitdem eine zunehmende Rolle in der Politik der Weltbank.

Die hier dargestellten Überlegungen führen zu der Annahme, dass nur eine gleichzeitige Stärkung von Gesellschaft und Staat die Basis der Entwicklung von Good Governance bilden und zu einem Prozess des *State Building* beitragen kann, der einerseits das Gewaltmonopol und die soziale und ökonomische Entwicklung stärkt sowie andererseits die Ausnutzung politischer Ämter für individuelle Privilegien verhindert. In diesem Sinne müssen eine Politik des „Empowerment“<sup>15</sup> armer Bevölkerungsgruppen und eine Politik des gesellschaftlich kontrollierten *Empowerment des Staates* sich gegenseitig stärken. Die Ängste der Privilegierten im Norden vor den Folgen prekärer Staatlichkeit im Süden können dabei einen wichtigen, wenn auch häufig problematischen Faktor zur Stärkung einer solchen Politik darstellen. Wenn Staatsverfall in diesem Sinne als eine Bedrohung „zentraler Bereiche des globalen Systems“ (Chr. Clapham) anzusehen ist, dann müsste eine Strategie seiner Überwindung auch ein zentrales Element von Weltordnungspolitik bilden.

<sup>14</sup> Vgl. World Bank, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, New York 1993.

<sup>15</sup> Der Begriff des Empowerment stammt aus der Frauenbewegung, wurde von Nichtregierungsorganisationen auf den Bereich der Armutsbekämpfung ausgedehnt und schließlich auch von der Weltbank übernommen. Vgl. Wolfgang Hein, *Weltgesellschaft: Entgrenzung, Entwicklung, Empowerment und Emanzipation*, in: *Peripherie*, (2001) 83, S. 36–77.

# Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik

Die Entwicklungspolitik steht zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor neuen Herausforderungen. Einerseits hat sie sich mit den Millennium Development Goals (MDGs) anspruchsvolle Vorgaben bei der Verbesserung der Lebensbedingungen für breite Teile der Weltbevölkerung gesetzt, so etwa die Halbierung der weltweit in absoluter Armut Lebenden bis zum Jahr 2015. Andererseits bleibt

## Tobias Debiel

Dr. sc. pol., geb. 1963; wissenschaftlicher Geschäftsführer, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen, Geibelstr. 41, 47057 Duisburg. tobias.debiel@inef.uni-duisburg.de

eine nennenswerte Zahl von Ländern durch Staatsversagen blockiert oder ist bereits von Staatsverfall geprägt. Derart fragile Länder weisen erhebliche Leistungsdefizite in zentralen staatlichen Funktionsbereichen auf: Sie sind nicht oder nur bedingt in der Lage, ein legitimes Gewaltmonopol zu etablieren und ihre Bürger vor Gewalt zu schützen. Die politische Machtkontrolle ist defizitär, das Rechtswesen kaum existent. Staatliche Dienstleistungen und Steuererhebung funktionieren allenfalls in den Städten und auch hier nur mangelhaft. Die soziale Grundversorgung ist nur rudimentär gewährleistet, der Wirtschaft fehlen verlässliche Rahmenbedingungen.

Eine erste empirische Annäherung an diese Gruppe fragiler Staaten ist über Daten der Weltbank möglich, die in ihrem *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) die Politikgestaltung und institutionelle Leistungsfähigkeit von Kreditnehmern auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht) bewertet.<sup>1</sup> So hat das britische Department for International Development (DFID) eine Liste von 46 Ländern zusammengestellt, die zwischen 1999 und 2003 mindestens einmal schlechte oder sehr schlechte CPIA-Werte aufwiesen.<sup>2</sup> Die Er-

mittlung „fragiler Staaten“ allein auf Grundlage der CPIA-Werte wirft jedoch eine Reihe von Fragen auf. So bezieht das DFID u. a. Staaten ein, die nicht mehr als fragil gelten können, sondern bereits regelrecht kollabiert sind (z. B. Somalia, zeitweise auch Liberia). Andererseits fehlen Länder wie Pakistan, Ruanda oder Uganda, deren Staatlichkeit durchaus noch nicht hinreichend konsolidiert ist, um sie aus der Kategorie „fragile Staaten“ herauszunehmen. Dennoch ist die DFID-Liste als erste Annäherung hilfreich.<sup>3</sup>

Im Vergleich zu anderen armen Ländern, die im CPIA-Ranking besser abschneiden, ist die soziale Lage in den fragilen Staaten dramatisch: Das Pro-Kopf-Einkommen beträgt nur etwa die Hälfte der Vergleichsgruppe. Die Kindersterblichkeit ist doppelt, die Müttersterblichkeit sogar dreimal so hoch. Etwa ein Drittel der Bevölkerung ist unterernährt; große Teile der Bevölkerung sind an Malaria erkrankt.<sup>4</sup>

## Umgang mit fragilen Staaten

Zahlreiche Geberländer waren in den neunziger Jahren zurückhaltend, sich unter den schwierigen Bedingungen von Staatsversagen und Staatsverfall finanziell wie politisch zu engagieren. Hierfür gab es gute Gründe:

*Der Beitrag stützt sich auf ein Hintergrundpapier, das der Autor im Rahmen eines Studien- und Beratungsvorhabens für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verfasst hat. Die Einschätzungen in diesem Artikel geben ausschließlich die Meinung des Autors wieder.*

<sup>1</sup> Die Weltbank legt dem internen Instrument der CPIA vier Dimensionen zugrunde: ökonomisches Management, Strukturpolitik, Politik der sozialen Inklusion/Exklusion, Management des öffentlichen Sektors. World Bank, 2003 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA): [http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Quintiles\\_2003CPIA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Quintiles_2003CPIA.pdf) (15. 9. 2004).

<sup>2</sup> Vgl. Department for International Development (DFID), *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, London 2005, S. 7, 28 f.

<sup>3</sup> Die Liste umfasst folgende Staaten: Afghanistan, Angola, Aserbaidshan, Äthiopien, Myanmar, Burundi, Elfenbeinküste, Djibouti, Dominica, Eritrea, Gambia, Georgien, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Indonesien, Jemen, Kambodscha, Kamerun, Kenia, Komoren, DR Kongo, Kongo-Brazzaville, Kiribati, Laos, Liberia, Mali, Nepal, Niger, Nigeria, Papua-Neuguinea, São Tomé & Príncipe, Sierra Leone, Solomon Islands, Somalia, Sudan, Tadschikistan, Timor Leste, Togo, Tonga, Tschad, Usbekistan, Vanuatu, Zentralafrikanische Republik und Zimbabwe.

<sup>4</sup> Vgl. DFID (Anm. 2), S. 9, Table 1.

Die Erfolgchancen externen Engagements waren, wie zahlreiche empirische Studien nachwiesen, gering, solange in den Nehmerländern gegen die Prinzipien verantwortlicher Regierungsführung verstoßen wurde oder die Kapazitäten für einen funktionsfähigen Staat fehlten. Von daher konzentriert sich die Entwicklungszusammenarbeit seit dem Ende des Ost-West-Konflikts vorrangig auf so genannte „good performers“, die sich in Richtung marktwirtschaftliche Demokratien bewegen. Besonders zum Ausdruck kommt dieser Ansatz aktuell im *Millennium Challenge Account* (MCA) – ein Programm, das die Bush-Administration im März 2002 aufgelegt hat und in dessen Rahmen bis zum Jahr 2006 zusätzlich fünf Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt werden sollen.

Zunehmend setzt sich in der entwicklungspolitischen Diskussion die Erkenntnis durch, dass man sich nicht gänzlich von problematischen Ländern abwenden kann. Die zentrale Botschaft, die gleichermaßen von der Weltbank wie vom Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verkündet wird, lautet: „Stay engaged, but differently.“<sup>15</sup> Denn das „Ignorieren“ von Krisenländern ist ein gefährliches Unterfangen, welches das Risiko eines Abgleitens in den Staatsverfall erhöhen kann.

## Umgehung von Partnerregierungen?

Entwicklungszusammenarbeit kann bei fragilen Staaten nicht länger an Standardmodellen der zwischenstaatlichen Kooperation festhalten. Insbesondere erscheint es problematisch, Reformen forcieren oder gar erzwingen zu wollen. Strukturanpassungs-, Liberalisierungs- und Privatisierungsprogramme schlagen fehl, wenn das politisch-administrative System nicht zuvor eine entsprechende Leistungsfähigkeit erlangt hat. Grundsätzlich sinnvolle Maßnahmen wie der Abbau eines Staatssektors und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen lassen sich nur verwirklichen, wenn es eine „Binnennachfrage“ für Reformen gibt und Institutionen existieren,

<sup>15</sup> Vgl. World Bank, *World Bank Group Work in Low-income Countries under Stress: A Task Force Report*. Washington 2002: <http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf>.

die Regelwerke aufstellen und implementieren können.

So weit als möglich sollten Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerregierungen abgestimmt werden, damit keine Parallelstrukturen entstehen, welche die staatliche Handlungsfähigkeit unterhöhlen. Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD verwendet für die Orientierung an der Politik der Partnerländer den Begriff des *alignment* (Abgleich): Er zielt darauf, die Strategien, Politiken und Budgetplanungen von Gebern mit denen von Nehmerregierungen in Übereinstimmung zu bringen. Dadurch soll zum einen Eigenverantwortung, zum anderen die effektive Implementierung von Maßnahmen gefördert werden.<sup>16</sup> Zugleich kann aber bei mangelnder Entwicklungsorientierung, verbreiteter Korruption oder stark repressiver Herrschaft die Zusammenarbeit mit der Regierung hoch problematisch sein, da sie die Legitimität des bestehenden Regimes stärkt. In derartigen Situationen wird es notwendig, auch „jenseits des Staates“ mit nichtstaatlichen Gruppen, der Privatwirtschaft und lokalen staatlichen Einheiten zu kooperieren.

Wie weit externe Akteure mit oder jenseits der bestehenden Regierung zusammenarbeiten, hängt maßgeblich von zwei Faktoren ab: der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen und der politischen Legitimität, die sich einerseits aus den Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung (Input-Legitimität) und andererseits aus der Entwicklungsorientierung des Regimes (Output-Legitimität) ergibt. Dabei lassen sich idealtypisch vier Konstellationen unterscheiden.

*Erstens:* Relativ günstig ist die Lage, wenn die institutionelle Leistungsfähigkeit eines Staates zwar Mängel, nicht aber Verfall aufweist („bloßes“ Staatsversagen). Verfügt die Regierung zudem über eine eher hohe Legitimität, so sollten Geber sich weitgehend an bestehende Strukturen des politisch-administrativen Systems anlehnen (*systems alignment*) und auch die politischen Prioritäten eng mit der Regierung abstimmen (*policy alignment*). Budgethilfen, bei denen die Part-

<sup>16</sup> Vgl. OECD/DAC, *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States. Harmonisation and Alignment in Fragile States. Draft Report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom, for a Meeting in London, 13–14 January 2005*, Ziff. 6.

nerregierung weitgehend selbständig über die Verwendung der Gelder entscheiden kann, sind in diesem Rahmen sinnvoll. Projektarbeit sollte weitgehend in breiter angelegte Sektorprogramme integriert sein, damit die Ergebnisse nicht „verpuffen“, sondern Breitenwirkung erzielen.

*Zweitens:* Bei Staaten mit defizitär funktionierenden Institutionen, in denen die Regierung eine eher geringe politische Legitimität hat, weichen die Prioritäten von Gebern und Nehmer-Regierung hingegen voneinander ab. Hier ist ein bloßes *systems alignment* empfehlenswert. Von Budgethilfen sollte Abstand genommen werden, da die Missbrauchsgefahr hoch ist; Sektorprogramme sind bei strengen Auflagen und Überprüfungsmechanismen möglich. Zusätzlich erscheint eine Förderung von Reformkräften („change agents“) sinnvoll.

*Drittens:* Eine dritte Konstellation bilden Länder, in denen Institutionen – etwa in Folge kriegerischer Konflikte – weitgehend zerrüttet sind, deren Regierungen aber einen von der Bevölkerung unterstützten Reformkurs eingeschlagen haben. Hier sollten Geber den Aufbau staatlicher Institutionen mit Nachdruck fördern und die politischen Prioritäten eng mit der Partnerregierung abstimmen. Das *policy alignment* kann in derartigen Situationen mitunter besser gelingen als das *systems alignment*, insofern die institutionellen Strukturen erst noch rekonstruiert bzw. neu formiert werden müssen. Die Agenda der Geberseite sollte soweit wie möglich auf einige Kernmaßnahmen reduziert werden, die auch tatsächlich durchführbar und kontrollierbar sind, eine schnelle Wirkung erzielen und der Bevölkerung sichtbare Erfolge präsentieren können.

*Viertens:* Die größten Problemfälle unter den fragilen Staaten sind jene Länder, in denen der Institutionenverfall weit fortgeschritten ist und deren Regierungen zugleich wenig politische Legitimität besitzen. In manchen Fällen – etwa Myanmar oder Zimbabwe – kann die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) grundsätzlich in Frage stehen. Eine abgestufte Option ist, die finanzielle Zusammenarbeit (FZ) einzustellen, die Sachgüter in Form günstiger oder nicht rückzahlbarer Kredite finanziert. Stattdessen kann sich Entwicklungspolitik auf ausgewählte Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit (TZ) konzentrieren, welche die Leistungs-

fähigkeit von Menschen und Organisationen in Entwicklungsländern fördern will und weniger leicht missbraucht werden kann. Bleiben Geber nach einer eingehenden Kosten- und Nutzenkalkulation in einem Land involviert, so ist häufig die Kooperation mit Strukturen jenseits des Staates nötig. Projektorientierte Maßnahmen stellen eine Alternative dar; oftmals ist humanitäre Hilfe nötig. Um die damit verbundene Etablierung von Parallelsystemen in ihren Negativfolgen zu begrenzen, kann ein so genannter *shadow systems alignment* sinnvoll sein. Dabei handelt es sich um den Versuch, EZ-Maßnahmen zumindest mittel- bis langfristig an das institutionelle System eines Landes anschlussfähig zu machen – etwa indem Fördermaßnahmen sich an bestehenden Budgetklassifikationen, Planungszyklen, Berichts- und Rechnungslegungspflichten oder auch an den etablierten administrativen Einheiten orientieren.

## Stärkung von „change agents“

Gerade wenn es einer Regierung an Reformbereitschaft und politischer Legitimität mangelt, gewinnt die Frage an Bedeutung, ob und in welcher Form die bereits angesprochenen Reformkräfte („change agents“) unterstützt werden sollen. Weltbank bzw. OECD/DAC plädieren mit guten Gründen immer offener dafür, sich gezielt an Vertreter der Zivilgesellschaft und Reformkräfte in der Regierung (z. B. Technokraten, die für Veränderungen aufgeschlossen sind) zu wenden. Eine wichtige Rolle können auch Wissenschaftler spielen, die über ein Mindestmaß an Unabhängigkeit verfügen.<sup>17</sup> Konsequenterweise müssen externe Akteure klar für Informationsfreiheit und weitere Freiheitsrechte eintreten, sodass Parlamentarier, unabhängige Richter, Journalisten, Gewerkschafter und berufsständische Vereinigungen sich gegen Machtmissbrauch einsetzen können. Gerade die Arbeit politischer Stiftungen sowie akademische Austauschprogramme können zur Qualifizierung derartiger Reformkräfte beitragen. Hat sich ein Krisenland politisch abgeschottet, kann es sogar sinnvoll sein, mit einflussreichen Mitgliedern der Diaspora Kontakt aufzunehmen.

<sup>17</sup> Vgl. dies., *Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships*, Paris 2001, Ziff. 21, 22: <http://www.oecd.org/dataoecd/26/56/21684456.pdf>.

Bei der Förderung von „change agents“ sollte darauf geachtet werden, dass gesellschaftliche Brüche nicht vergrößert, sondern eher überwunden werden. So stehen sich beispielsweise in muslimisch geprägten Gesellschaften oftmals religiös-fundamentalistische und säkulare Kräfte gegenüber. Drängen externe Geber auf eine rasche Modernisierung, so könnte das ohnehin schon vorhandene Misstrauen zwischen gesellschaftlichen Gruppen verstärkt werden. Die Unterstützung von „change agents“ sollte außerdem nicht nur die Hauptstadt, sondern auch Provinzstädte und die lokale Ebene einbeziehen, um eine strukturelle Teilung der Gesellschaft zu verhindern.

Schwerpunktsetzungen für die Entwicklungszusammenarbeit lassen sich nicht anhand von Blaupausen festlegen, sondern müssen letztlich für jedes einzelne Land auf der Basis einer genauen Bestandsaufnahme der Bedingungen vor Ort konzipiert werden – am besten unter Beteiligung lokaler Experten. Trotz dieser Einschränkung lassen sich einige übergreifende Prioritäten in den staatlichen Funktionsbereichen Sicherheit, Politik, Justiz, Verwaltung und Wohlfahrt identifizieren, die für die meisten fragilen Staaten relevant sind.<sup>18</sup>

## Gewaltmonopol und Rechtsbindung

Um das Gewaltmonopol in angemessener und effektiver Weise wiederherzustellen, kommt in Ländern, die über Jahrzehnte von kriegesischen Konflikten geprägt waren, der Kleinwaffenkontrolle und der Demobilisierung von Ex-Kombattanten eine hohe Bedeutung zu. In mittelfristiger Perspektive ist insbesondere eine sachgerechte Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Teilen des Sicherheitsapparats nötig. Die politische Priorität muss auf einer besseren Ausrüstung und einem besseren Training der Polizei liegen, damit diese volle Zuständigkeit in Fragen der „inneren Sicherheit“ erhält, für die sich oft auch das Militär zuständig fühlt. Angesichts häufiger Übergriffe von Sicherheitskräften sowie ihrer Verstrickung in kriminelle Machenschaften sind zudem Maßnahmen zur

<sup>18</sup> Vgl. Tobias Debiel/Ulf Terlinden, Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies, Discussion Paper, Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn 2005.

Absicherung einer unabhängigen Justiz und freier Medien notwendig, damit Menschenrechtsverletzungen von Polizei, Militär und Geheimdienst angeprangert, geahndet und präventiv verhindert werden können.

Um eine Störung des politischen Transformationsprozesses durch die Sicherheitskräfte zu unterbinden, ist eine klare Unterordnung und Rechenschaftspflicht gegenüber zivilen Autoritäten vonnöten. Aus entwicklungspolitischer Sicht entscheidend sind Maßnahmen, welche die Expertise ziviler Akteure (Regierungsmitglieder, Parlamentarier, Forscher, Medien) erhöhen. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt dabei ein transparentes Budget, da sich über verdeckte Zuwendungen und die illegale Umwidmung von Geldern häufig „Schattenmächte“ herausbilden.

## Partizipation und Konfliktregelung

In jüngster Zeit ist kontrovers diskutiert worden, wie die Partizipation der Bevölkerung unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit am besten gewährleistet werden kann. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre hatte die Idee einer raschen *Demokratisierung* von Transformations- und Entwicklungsländern eine beachtliche Konjunktur erlebt.<sup>19</sup> Mittlerweile gibt es aber auch zunehmend kritische Stimmen, die auf das hohe Gewaltpotenzial von Demokratisierungsprozessen hinweisen – eine Befürchtung, die durch umfangreiche empirische Untersuchungen untermauert wird.<sup>10</sup> Instabilen Staaten mangelt es häufig an Institutionen der verregelten Konfliktaustragung, was sie im Kontext von Wahlen verwundbar macht: So ist die Zivilgesellschaft nicht zwangsläufig liberal orientiert, sondern kann durch Intoleranz geprägt sein und in Demokratisierungsprozessen polarisierend wirken. „Ethnische Unternehmer“ vermögen bestehende gesellschaftliche Spaltungen für die Propagierung nationalistischer

<sup>19</sup> Vgl. Larry Diamond, Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments, Issues and Imperatives. Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Violence, New York 1995.

<sup>10</sup> Vgl. State Failure Task Force, State Failure Task Force Report. Phase III Findings. Prepared by Ted Robert Gurr u. a., Center for International Development and Conflict Management at the University of Maryland, College Park, Md.: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>.

Ideologien zu instrumentalisieren und zu vertiefen. Daraus lässt sich ableiten, dass Demokratisierungsprozesse von außen nicht mit allzu großem Druck forciert werden sollten. Wichtiger kann es sein, zunächst eine gewisse Leistungsfähigkeit und Überparteilichkeit staatlicher Institutionen anzustreben, die wechselseitige Kontrolle verschiedener staatlicher Organe zu verbessern sowie gesellschaftliche Potenziale zu fördern, die den politischen Transformationsprozess tatsächlich von innen tragen können.

Die Mängel im Justizapparat fragiler Staaten sind häufig derart schwerwiegend, dass die Bevölkerung die öffentliche Rechtspflege als nicht existent betrachtet. Unzureichende Ausbildung, undurchsichtige Strukturen, eine mangelhafte Koordination zwischen Ermittlungsbehörden und Polizei sowie die Verfilzung politischer, militärischer und juristischer Eliten verhindern, dass Kriminelle abgeurteilt werden. Nicht zuletzt ist das Rechtswesen für die Bürgerinnen und Bürger in äußerst ungleicher Weise erreichbar und verfügbar. Das Stadt-Land-Gefälle, der soziale Status, aber auch ethnische oder religiöse Diskriminierung spielen eine Rolle.<sup>11</sup> Um die Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze zu fördern, sollte die Entwicklungszusammenarbeit deshalb in einem kritischen Politikdialog die Partnerregierung drängen, der Justiz Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme und die Möglichkeit zur Kontrolle exekutiver Entscheidungen und administrativen Handelns einzuräumen. Eine zentrale Rolle kommt der Unterstützung von transparenten Auswahlverfahren zu, damit Spitzenpositionen in der Justiz nach der Qualität der Bewerber und nicht nach deren politischen Loyalitäten besetzt werden. Wichtig ist aber auch die Aufklärung ärmerer Bevölkerungsschichten, damit diese in die Lage versetzt werden, ihre Rechte auch wahrzunehmen. Bei einem weitreichenden Verfall staatlicher Institutionen kann die verregelte Konfliktschlichtung zudem über die Einbeziehung informeller Institutionen und die Berücksichtigung lokaler Traditionen verbessert werden.

<sup>11</sup> Vgl. Petra Bendel/Michael Krennerich, Staat und Rechtsstaat in jungen Demokratien – eine Problemskizze, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hrsg.), Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, Opladen 2003, S. 17.

Unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit ist der Staat mit seinen administrativen Dienstleistungsfunktionen gerade in ländlichen Gebieten häufig kaum präsent. Elementare Schritte wie der Aufbau einer verlässlichen Datenbasis zu den öffentlichen Bediensteten, die Einführung eines einfachen Gehaltssystems und die Einrichtung von Kontrollverfahren können hier schon einen nennenswerten Mehrwert bedeuten. Sobald eine derartige infrastrukturelle Basis geschaffen ist, müssen weitere Maßnahmen hinzutreten, die über die Ausbildung materieller und personeller Kapazitäten hinausgehen. Entwicklungszusammenarbeit sollte in einer solchen Phase darauf achten, dass die Rekrutierung und Beförderung von Staatsangestellten auf der Grundlage von Qualifikationen und Verdiensten und nicht durch Patronage erfolgt. Außerdem sollte frühzeitig „Kundenorientierung“ zum Leitbild der Verwaltung erhoben werden: Zugangsbarrieren für Bürger müssen fallen, Verfahren abgekürzt sowie Bürger in ihren Rechten gestärkt werden.

Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind in fragilen Staaten häufig durch Korruption geradezu gelähmt. Mitunter partizipieren auch Nichtregierungsorganisationen kräftig an Korruption; Unternehmer konzentrieren sich nicht auf Wettbewerbsvorteile, sondern auf den geschickten Einsatz von „Schmiermitteln“. Versuche externer Geber, den nur wenig entwicklungsorientierten Staat zugunsten anderer Akteure zu umgehen, sind zum Scheitern verurteilt. Korruptionsbekämpfung kann unter derartigen Bedingungen nur gelingen, wenn Pakete von Maßnahmen geschnürt werden. Wichtige Ansatzpunkte sind: eine wechselseitig abgestimmte Selbstkontrolle der Geber; der Aufbau von Institutionen zur Korruptionsbekämpfung (Ombudsleute, Inspektoren, Behörden); die Einforderung öffentlicher Ausschreibungen und die Verkürzung von Amtswegen; gesetzgeberische Maßnahmen, die durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit und transparente Strafverfolgung auch implementiert werden; die Unterstützung von Parlament, Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen in ihren Bemühungen, mehr Transparenz bei der Aufstellung und Verwendung öffentlicher Haus-



halte zu erreichen; die Aufstellung von Regeln, nach denen transnational agierende Unternehmen ihre Zahlungen an Regierungsinstitutionen offen legen müssen; die Förderung einer raschen Ratifizierung und Implementierung der UN-Konvention gegen Korruption vom 9. Dezember 2003.

## Soziale Grundversorgung und Wohlfahrt

In zahlreichen Ländern mit autoritären oder korrupten Regierungen vernachlässigen die lokalen oder nationalen Eliten die soziale Grundversorgung. Sie sind mit dafür verantwortlich, dass arme Bevölkerungsschichten in den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Wasser, sanitäre Einrichtungen und Elektrizität unzureichend versorgt sind. Geberländer haben insofern mit herkömmlichen Regierungskanälen oftmals hochgradig unbefriedigende Erfahrungen gemacht. Unter diesen Bedingungen ist es erforderlich, komplementäre und alternative Möglichkeiten zu erkunden und sich dabei vor allem auf nicht- und substaatliche Akteure zu stützen.

Fragile Staaten brauchen im Bereich der Wohlfahrt vor allem verlässliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Die von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) betriebene Strukturangepassungspolitik der achtziger und neunziger Jahren hat in dieser Hinsicht zwar durchaus einige Erfolge erzielt, so bei der Förderung einer inflationsdämpfenden Fiskal- und einer marktgerechten Währungspolitik. Zugleich gab es jedoch eklatante Fehlschläge: So hat die verfrühte Privatisierung öffentlicher Unternehmen zur Herausbildung von machtvollen Oligopolen und nicht selten auch zur Stärkung des kriminellen Sektors geführt, weil es schlicht an staatlichen Management- und gesellschaftlichen Kontrollkapazitäten fehlte, um faire öffentliche Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Wichtiger als das simple Rezept „Mehr Markt, weniger Staat“ ist in fragilen Staaten insofern ein funktionsfähiger Gesetzesrahmen, der Erwartungsverlässlichkeit schafft, den wirtschaftlichen Akteuren auch tatsächlich bekannt ist und nicht zuletzt dazu beiträgt, die informelle Ökonomie schrittweise in einen legalen Kontext einzubetten. Eckpfeiler sind die Garantie von Eigentumsrechten, einfache Genehmigungsverfahren sowie eine faire und wirksame Besteuerung.

In einer nennenswerten Anzahl fragiler Staaten bildet die Bekämpfung krimineller Ökonomien eine zentrale Herausforderung. Seit Beginn der neunziger Jahre hat die weltwirtschaftliche Globalisierung nicht nur Wohlfahrtsgewinne, Marktchancen, Mobilität und neue Wahlmöglichkeiten geschaffen. Die Liberalisierung der Waren- und Finanzmärkte, neue Kommunikationstechnologien und die deutlich verbilligten intra- und transkontinentalen Transportmöglichkeiten haben vielmehr auch die Verwundbarkeit schwacher Ökonomien erhöht und die Herausbildung von Grauzonen jenseits der Legalität erleichtert.<sup>12</sup> Unter den Bedingungen einer derartigen „Schattenglobalisierung“ florieren Geldwäsche sowie der illegale Drogen-, Diamanten-, Edelmetall- oder auch Menschenhandel. Besonders betroffen sind Länder, die über einen Reichtum an Bodenschätzen verfügen, durch Krieg und Staatszerfall zerrüttet wurden oder aber aufgrund ihrer geographischen Lage als Umschlagplätze illegaler Gütertransfers besonders geeignet sind.

Um den kriminellen Sektor nach und nach zu verkleinern, sind eine Stärkung der Strafverfolgung sowie sozioökonomische Programme gefordert, die der Bevölkerung alternative Erwerbsquellen jenseits der Illegalität eröffnen. Im Zeitalter der Globalisierung kommt aber letztlich internationalen Maßnahmen eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Mit der *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI), die der britische Premierminister Tony Blair im September 2002 auf dem Weltgipfel von Johannesburg verkündet hat, gibt es einen wichtigen Ansatzpunkt, der politischen Ökonomie von Gewaltkonflikten beizukommen. Sie zielt auf die Offenlegung von Zahlungen, die transnationale Unternehmen im Bereich der Rohstoffextraktion an Regierungen der Entwicklungsländer leisten und die allzu oft zur Selbstbereicherung verwendet werden. Die zentrale Herausforderung für die nahe Zukunft dürfte es sein, Steueroasen einzudämmen, Geldwäscheaktivitäten zu bekämpfen sowie den Rohstoff- und Waffenhandel aus Krisengebieten durch Kontrolle der entsprechenden Finanztransaktionen zu unterbinden.

<sup>12</sup> Vgl. Sabine Kurtenbach/Peter Lock (Hrsg.), *Kriege als (Über-)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, Bonn 2004.

## Anforderungen an internationale Akteure

Oftmals scheidet ein angemessener Umgang mit fragilen Staaten bereits daran, dass einzelne Geberländer dem Problem geringe Priorität einräumen oder die politische Praxis durch Interessengegensätze und Konkurrenz zwischen den Ministerien, durch Ad-hoc-Entscheidungen und mangelnde Koordination geprägt ist. Gerade in kritischen Phasen von Verfalls- oder Reformprozessen sind aber Antworten wichtiger Regierungen gefordert.

Neben erhöhter Kohärenz auf nationaler Ebene ist die gemeinsame Strategieentwicklung unter den Gebern von zentraler Bedeutung. Stärker als bislang sollte eine kohärente Geberpolitik auf ein kontinuierliches Engagement achten, das keinen starken Schwankungen unterliegt. Allzu häufig wurden Entwicklungsländer in der Vergangenheit entweder von Hilfe überschwemmt oder aber ignoriert und quasi als „Waisenkinder“ behandelt. Um insbesondere Letzterem entgegenzuwirken, sollten Krisenländer nie ohne Ansprechpartner auf internationaler Ebene bleiben. Einzelne Geberländer könnten hier eine besondere Zuständigkeit übernehmen.

Schließlich muss die internationale Staatengemeinschaft effektiver reagieren, wenn sich fragile Staaten in kritischen Situationen befinden. In solchen Phasen können nennenswerte Fortschritte gemacht, aber auch gefährliche Abwärtsspiralen in Gang gesetzt werden. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn politische Eliten sich Umsturzversuchen aus Nachbarstaaten ausgesetzt sehen oder breite Bevölkerungsschichten durch wirtschaftliche Einbrüche in Existenzängste gestürzt und für Feindbildideologien anfällig werden. Internationale Akteure können in derartigen Situationen bei einer sorgfältigen Abstimmung ihrer Politiken konstruktiv Einfluss nehmen. So sollten sie subregionale Organisationen in Krisengebieten dazu drängen, Vereinbarungen zur Verhinderung wechselseitiger Destabilisierung abzuschließen und im Zweifelsfall auch umzusetzen. Darüber hinaus müssen wichtige Geberstaaten auf eine Reform der internationalen Finanzinstitutionen hinwirken, damit diese ihre Reformpolitik in fragilen Staaten an Konfliktanalysen binden und auf negative Rückwirkungen hin analysieren.

Ludgera Klemp · Roman Poeschke

# Good Governance gegen Armut und Staatsversagen

Die neu entfachte Diskussion über die Rolle des Staates und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten als eigenständige Ziele haben in der sechsten UN-Entwicklungsdekade die politische Dimension von Entwicklung in den Mittelpunkt gerückt. Mit dem Scheitern der großen Theorien (Modernisierungs- und Dependenztheorien) offenbarte sich, dass die Probleme weder Modernisierungsrückständen, noch ausschließlich dem Weltwirtschaftssystem anzulasten waren. Auf die Fragen, warum sich bestimmte Länder entwickeln und andere nicht, was Entwicklungsgesellschaften zusammenhält und was zum Auseinanderbrechen von Staaten führt, gab es keine allgemeingültigen Antworten. Vor allem erwies sich die Vorstellung, dass sich Armut automatisch durch Wirtschaftswachstum beseitigen lasse, als falsch. Wachstum kann sogar zur Verschärfung von sozialen Ungleichgewichten beitragen, insbesondere in Ländern, in denen Arme keinen oder nur eingeschränkten Zugang zu Land, Kapital, sozialen Grunddiensten und zur Infrastruktur haben. Die Formel des *Washington Consensus*, dass Liberalisierung der Märkte, Privatisierung und makroökonomische Stabilität hinreichende Voraussetzungen für sozioökonomische Wohlfahrt seien, erwies sich als unzureichend. Mit dem *Washington Consensus* ist die Strategie von

### Ludgera Klemp

Dr. rer. pol.; Referentin für Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte im BMZ. Friedrich-Ebert-Allee 40, 53113 Bonn.

Ludgera.Klemp@bmz.bund.de

### Roman Poeschke

Dr. rer. soc.; Koordinator des Leistungsschwerpunkts Krisenprävention/Friedensentwicklung bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Dag-Hammarskjöld Weg 1–5,

65726 Eschborn.

roman.poeschke@gtz.de

„Weniger Staat ist mehr“ gescheitert.<sup>1</sup> Heute besteht allgemeiner Konsens darüber, dass es ohne „gute“ Politik und öffentliche Institutionen einschließlich der Demokratisierung gesellschaftlicher Machtverhältnisse keine nachhaltigen Problemlösungen geben kann. So entwickelte sich *Good Governance*<sup>2</sup> zu einem internationalen Referenzkonzept der Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Im Jahr 2005 finden herausragende entwicklungspolitische Ereignisse statt, die der Beseitigung der Armut, der Achtung der Menschenrechte, Demokratie und *Good Governance* höchste Priorität einräumen. Hierzu zählt der „Millennium + 5-Gipfel“ in New York (September 2005), der die Strategien zur Erreichung der acht Millenniumsziele auf den Prüfstand stellt. Die zu Grunde liegende *Millenniumserklärung*<sup>3</sup> erkennt *Good Governance* zur Erreichung der Millenniumsziele explizit an: „Das Recht der Menschen, in Würde und Freiheit – von Hunger, Furcht vor Gewalt, Unterdrückung oder Ungerechtigkeit – zu leben, wird am besten durch eine *demokratische Regierungsführung* auf der Grundlage des Willens des Volkes gewährleistet.“ Noch immer ist Armut eine der Hauptbedrohungen der Menschenrechte. Richtungweisend ist der Bericht des UN-Generalsekretärs zur Vorbereitung auf den Millennium + 5-Gipfel: „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle.“ Explizit greift er auf die Präambel der UN-Charta zurück und erklärt Schutz, Förderung und Gewährleistung der universellen Werte der Herrschaft des Rechts, der Menschenrechte und der Demokratie zu selbständigen Zielen.

Wichtige Auswirkungen in diesem Kontext gehen ebenfalls von dem Prozess zur Harmonisierung von Verfahren und Vorgehensweisen in der EZ aus, der mit der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* des DAC High Level Meetings (HLM) ein hohes Maß an

Verbindlichkeit erreicht hat (März 2005).<sup>4</sup> Die Mitglieder haben ihre Entschlossenheit bekräftigt, die nationale Eigenverantwortung durch die aktive Rolle der Partnerregierungen (country ownership) und Integration externer Mittel und Instrumente in nationale Prioritäten, Prozesse und Systeme (alignment) zu stärken. Beide Ziele sind mit effizienten und transparenten öffentlichen Institutionen (Finanz-, Haushaltspolitik), Reformprioritäten sowie armutsorientierten Strategien verknüpft. Ohne diese Voraussetzungen können die internationalen Bemühungen, Mittel für den Haushalt der Partnerregierungen zu vergeben, nicht erfolgreich sein. Ziel ist, Wirksamkeit und Kohärenz von EZ durch stärkere Koordinierung und effiziente Verknüpfung von bi- und multilateraler sowie europäischer Hilfe zu erhöhen sowie den Aufbau von kostspieligen administrativen Parallelstrukturen (Transaktionskosten) zu vermeiden.

Die gemischte Bilanz der EZ im Hinblick auf ihre Wirksamkeit führte dazu, dass den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den Kooperationsländern stärkere Aufmerksamkeit gewidmet wird.<sup>5</sup> In der Debatte um die politische Dimension von Entwicklung wurde der Begriff der so genannten „*poor performers*“ geprägt; ein Begriff, der sich auf die schwache Handlungs- und Funktionsfähigkeit eines Staates bezieht, wobei diese mit Ressourcenarmut des jeweiligen Landes oder Reformunwilligkeit von Eliten zusammenhängen kann. Trotz Finanztransfers und Beratungsleistungen waren in vielen Fällen nur sehr moderate Fortschritte festzustellen – teilweise verschlechterten sich sogar die Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit. So war und ist in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern das politische System von Klientelismus und Patronage geprägt. Politische Eliten streben nach eigener Herrschaftssicherung und bedienen die Interessen der eigenen Klientel. Damit werden Effektivität, Effizienz staatlichen

*Die Autorin und der Autor vertreten ihre persönliche Meinung und nicht die ihrer Institutionen.*

<sup>1</sup> Vgl. The Worldbank, World Development Report 1997: The State in a Changing World, Washington, D. C. 1997.

<sup>2</sup> Der Begriff wird im Deutschen oft mit „gute Regierungsführung“ übersetzt, was aber zu kurz greift.

<sup>3</sup> Verabschiedet auf der Millenniums-Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2000.

<sup>4</sup> Die deutsche EZ unterstützt die Aktivitäten des Entwicklungsausschuss der OECD und des DAC (Development Assistance Committee). Auf hochrangigen Foren in Rom (2003) und Paris (2005) befassten sich die bi- und multilateralen Geber mit der Qualität der Hilfe und der Steigerung ihrer Wirkungen.

<sup>5</sup> Ein wichtiger Schritt auf internationaler Ebene war dabei die 1998 erschienene Weltbankstudie *Assessing Aid*.

Handelns und Gemeinwohlorientierung Partikularinteressen nachgeordnet – unter diesen Bedingungen konnte und kann EZ wenig bewirken.

## Good Governance und Individuum

Vor dem dargestellten Hintergrund gibt es kaum einen bi- oder multilateralen Geber, der nicht „*Good Governance*“ fordert und fördert. Die Schwäche staatlicher Institutionen, allgemeines Staatsversagen und Staatsverfall haben den bekannten amerikanischen Wissenschaftler Francis Fukuyama zu seiner Publikation „*State building*“ veranlasst. Für den Autor sind Aufbau und Stärkung öffentlicher Institutionen strategisch bedeutender als die einseitige Fokussierung auf Dienstleistungen, Infrastruktur oder andere Governance-Leistungen. Ein normativ geprägtes Verständnis von „*Governance*“ bezieht sich auf die Art und Weise, wie politische Entscheidungen getroffen, Politik formuliert und implementiert werden. *Governance* beschreibt eben nicht nur staatliches Handeln, sondern politische Prozesse, die von der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor mitgestaltet werden. Hierzu zählen auch (kollektive) Selbsthilfepotenziale der Bevölkerung, die im Rahmen von traditionellen und informellen Strukturen zur Entfaltung gelangen bzw. subsidiär zur Erfüllung von Bedürfnissen und Interessen durch den Staat mobilisiert werden können.

In Erweiterung von Ansätzen, die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung wie staatliche Managementkapazitäten in den Vordergrund stellen, liegt diesem umfassenderen Verständnis von *Good Governance* das Leitbild eines *demokratischen Rechtsstaates* zu Grunde, basierend auf dem Recht eines jeden Menschen, Rechte zu haben (individuelle und kollektive Menschenrechte) und über öffentliche Angelegenheiten mitbestimmen zu können – ohne Ansehen von Geschlechts-, sozialer, ethnischer, kultureller und religiöser Zugehörigkeit. Auch werden Menschenrechte weiterentwickelt und durch Grundsatzdokumente präzisiert, wie das Recht auf Bildung und Gesundheit. „Gut“ bezieht sich auf die Qualität von Prozessen und Institutionen sowie den verantwortungsvollen Einsatz von Macht und Ressourcen für die Bereitstellung/Sicherung öffentlicher Güter und Dienstleistungen für

eine nachhaltige Entwicklung, die allen Bevölkerungsgruppen zugute kommt.<sup>16</sup>

Grundsätzlich müssen Institutionen und Organisationen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben transparent, effizient, rechenschaftspflichtig, unabhängig von politischer Einflussnahme und frei von Korruption sein. Für die Bewertung der Qualität von staatlichen Institutionen und der damit verbundenen Legitimität des öffentlichen Sektors gibt es zentrale Orientierungspunkte (*benchmarks*), die zugleich Handlungsfelder der EZ im Sinne der Förderung von personeller, institutioneller und gesellschaftlicher Kapazität sind:

Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte;<sup>17</sup>

Rechtsbindung staatlichen Handelns;

Festlegung von Rechenschaftspflichtigkeit;

Transparenz und Kontrolle des öffentlichen Sektors;

Garantie politischer Teilhaberechte der Zivilgesellschaft;

Geschlechtergleichheit und *gender mainstreaming*;

Förderung des sozialen Zusammenhalts und staatsbürgerliche Integration aller Bevölkerungs- und Volksgruppen;

Konsensorientierung bei demokratischen Bedingungen und Verfahren;

Gemeinwohlorientierung und Armutsminderung;

Sicherung von makroökonomischer Stabilität, eines breitenwirksamen (*pro-poor growth*), ökologisch nachhaltigen Wachstums;

Effizienz und Qualität öffentlicher Dienstleistungen und beim Schutz öffentlicher Güter;

<sup>16</sup> Vgl. BMZ, *Good Governance* in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. BMZ Spezial Nr. 44, Bonn 2002.

<sup>17</sup> Vgl. dass., *Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004–2007 – Menschen haben ein Recht auf Entwicklung*, Bonn, Juli 2004.

Prävention von Krisen und Konflikten (Dialogforen);

gewaltfreie Lösung von Krisen und Konflikten – auch mit Nachbarstaaten sowie

Erfüllung internationaler Verpflichtungen (regionale und internationale Strukturpolitik).

Für Bürgerinnen und Bürger ist ein funktionierender demokratischer Staat dadurch erfahrbar, dass sie in der Öffentlichkeit und Privatsphäre vor Gewalt, Willkür, gewalttätigen Konflikten und Kriegen geschützt sind, ein menschenwürdiges Dasein führen, Zugang zu Trinkwasser haben, Kinder nicht an heilbaren Krankheiten sterben, Mädchen und Jungen zur Schule gehen, Frauen und Männer gleiche Rechte und Chancen haben, Regierungen mit Zustimmung der Bevölkerung an der Macht sind, Menschen das Recht haben, sich zu organisieren und an politischen Meinungs- und Entscheidungsprozessen mitzuwirken, die Presse frei und unabhängig berichten kann. Wenn dem so ist, kann von einer hohen Legitimität, Funktions- und Leistungsfähigkeit des Staates gesprochen werden – eben von *Good Governance*. Gemeint ist damit nicht nur Staatsführung im engeren Sinne, sondern die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und die Übernahme von Verantwortung für formale und informelle Regeln: „Governance refers to the formation and stewardship of the formal and informal rules that regulate public realm, the area in which state as well as economic and societal actors interact to make decisions.“<sup>18</sup> Die Frage ist, welche handlungsleitenden Prinzipien und Erkenntnisse für die EZ in diesem Kontext zu beachten sind.

**Demokratische Institutionen betrachten Menschen als Träger von Rechten:** Die Qualität staatlicher Institutionen kann aus verschiedenen Perspektiven höchst unterschiedlich bewertet werden. Der Staat definiert auf der Grundlage seines Gewaltmonopols Normen, Regeln, Gesetze und verteilt damit Rechte, Freiheiten sowie Rollen der gesellschaftlichen Mitglieder. Gleichzeitig ist er mit der Ausübung allgemeinverbindlicher Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungs-

funktionen betraut und mit Sanktionsmitteln zur Durchsetzung der nach festgelegten Regeln getroffenen Entscheidungen ausgestattet. In welcher Art und Weise er dies tut und welche Ziele er hierbei verfolgt, hat für die Menschen praktische Konsequenzen. Ein Staat mit monokulturellem Charakter repräsentiert nur Teile einer ethnisch-kulturell heterogenen Bevölkerung und erzeugt direkte und indirekte Formen von Diskriminierung; ein patriarchaler Staat erzeugt Geschlechterungleichheit, ein klientelistischer Staat verstärkt die soziale Ungleichheit und Armut. Demokratische Institutionen hingegen betrachten Frauen und Männer aller Volksgruppen als Träger individueller und kollektiver Menschenrechte. In dem Maße, in dem es Staat und öffentlichen Institutionen gelingt, ethnisch-kulturelle Vielfalt und Geschlechtergleichheit wirkungsvoll zu verankern, werden Menschenrechte gestärkt und Konflikte gemindert.

Für „state building“ gibt es keine **Blaupausen**. Vor allem führt das „Wie im Westen – so auf Erden“ (Wolfgang Sachs) zu keinen nachhaltigen Lösungen. Bei Reform und Wiederaufbau des Staates wurden oft „westliche“ Modelle und Standards zu Grunde gelegt. Diese können jedoch nur mäßigen Erfolg in Gesellschaften mit einer anderen Geschichte und Kultur haben. Oftmals ist der moderne Staat, so wie er in der westlichen Welt verstanden wird, in weiten Teilen einzelner Länder de facto nicht präsent oder bleibt ein nicht funktionierender Fremdkörper. Die Durchsetzung hierarchischer Zentralstaaten hat in vielen Fällen zu sozialen Desintegrationsprozessen geführt und die ungleiche Verteilung von Einkommen und Zugang zu Dienstleistungen nicht verändert. Die Landbevölkerung hat oftmals keinen Zugang zu den sozialen Grunddiensten des Staates (Gesundheit, Bildung, Justiz, Infrastruktur). Dies bedeutet jedoch nicht, dass es herrschaftsfreie Räume und ein Machtvakuum gibt.

Der Aufbau des Staates hängt in starkem Maße von historischen, politischen, ökonomischen und soziokulturellen Faktoren eines jeweiligen Landes ab. Öffentliche Institutionen verändern sich, werden reformiert und neu geschaffen, sodass „state building“ auch immer „work in progress“ ist. Beispielhaft hierfür steht die neue öffentliche Institutionalität, die Frauenorganisationen in den vergangenen 30 Jahren weltweit erstritten haben,

<sup>18</sup> Goran Hyden, *Operationalizing Governance for Sustainable Development*, in: Jamil E. Jresat (Hrsg.), *Governance in Developing countries*, Köln 2002.

um geschlechterspezifische Diskriminierung und Gewalt abzubauen und Frauen den gleichberechtigten Zugang zu Ressourcen sowie politischen Ämtern zu sichern. Dazu zählen Frauenministerien, nationale Beiräte für Geschlechtergleichheit, Einheiten für *gender mainstreaming* in Sektorinstitutionen, Frauenbeauftragte und Frauenkommissariate bei der Polizei. Ähnliches trifft auch auf andere Bereiche zu (Menschenrechte, Armut, Umwelt, Handel), wobei sich in diesen Bereichen internationale Normbildungsprozesse und Vernetzung und völkerrechtlich verbindliche Abkommen dynamisierend auswirken. Heute existieren auch mehr Institutionen, welche die Macht des Staates eingrenzen und kontrollieren: Rechnungshöfe, Ombudsstellen, Korruptionskontrollstellen, „Watchdog“-Organisationen der Zivilgesellschaft (z. B. Initiativen zur Kontrolle der Fiskalpolitik u. a. in Ecuador<sup>9</sup>) und Organisationen für politische Teilhabe (partizipative Haushaltsplanungsinitiativen in Lateinamerika).

**Koordinierung und Zusammenarbeit mit traditionellen/informellen Systemen:** In vielen Ländern können die wachsenden Anforderungen an Institutionen nicht allein durch bestehende „moderne“ Institutionen übernommen werden. Ein institutioneller Rahmen kann auch informell sein. Selbst in Somalia, wo staatliche Strukturen zusammengebrochen sind und lokale Kriege geführt werden, ermöglichen traditionelle Systeme und Zusammenschlüsse der Zivilbevölkerung das Überleben der Menschen. In vielen Ländern erbringen diese Systeme funktionale Äquivalente von *Governance*-Leistungen. Dies betrifft die politische Selbstverwaltung, Justiz, soziale Sicherheit, die Umsetzung von traditionellem Wissen in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft und Umwelt sowie den informellen Wirtschaftssektor. Beispielsweise hat Somaliland, das über eine gewählte Verwaltung verfügt, explizit das clan-basierte *Governance*-System anerkannt.<sup>10</sup> In Ruanda unterstützen Nachbarschaftsgerichte die staatliche Justiz bei der juristischen Aufarbeitung des Genozids.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Vgl. [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec) und [www.gtzecuador.org](http://www.gtzecuador.org).

<sup>10</sup> Vgl. The World Bank, *Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics*, Washington, D. C., January 2005.

<sup>11</sup> Vgl. Jean-Paul Kimoyo u. a., *Supporting the Post-Genocide Transition in Rwanda*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, December 2004.

Wo der Staat versagt oder nicht präsent ist, erfüllen traditionelle Systeme grundlegende Funktionen auf lokaler Ebene. Strategisch geht es um die Anschlussfähigkeit von modernen und traditionellen/informellen Systemen, wobei diese über ein ausreichendes Maß an Legitimität und Repräsentativität verfügen müssen.<sup>12</sup> Auch in traditionellen Systemen kommt es zu Amtsmissbrauch, Patronage, Menschenrechtsverletzungen, Geschlechterdiskriminierung und Gewalt gegen Frauen. Ansätze zur Rekonstruktion, Demokratisierung und Reform von traditionellen Institutionen werden in einigen Ländern verfolgt (z. B. in Sierra Leone, Ruanda, Guatemala).

## Staatszerfall und Wiederaufbau

Historisch betrachtet sind leistungsfähige Staaten mit funktionierendem Gewaltmonopol eher ein neues Phänomen. Dennoch wurden sie schnell zum normativen Standard des internationalen Systems. Die europäische Staatenordnung, die in den vergangenen Jahrhunderten entstand, umfassende Dekolonisierungsprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg und das im Rahmen der Vereinten Nationen konsolidierte internationale Staatensystem etablierten eine Sichtweise, die geographische Einheiten, staatliche Zugehörigkeit und politische Verantwortung stets in eindeutiger Beziehung zueinander setzte. Über und durch Staaten sollen Sicherheit und Wohlfahrt der Bevölkerung gestaltet und abgesichert werden; zugleich sind sie die Akteure der internationalen Strukturpolitik. Undemokratische, instabile oder schwache Staaten stellen für die internationale Gemeinschaft eine Herausforderung dar. Zum einen, weil sich die internationale Gemeinschaft auf die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele geeinigt hat, zum anderen, weil die Bedeutung regionaler und internationaler Kooperationen zur Lösung von grenzüberschreitenden Problemen/Konflikten weiter wächst (Migration, Waffen, Drogen, Wasser, Klima, Handel, Schulden).

In einer Vielzahl von Entwicklungs- und Transformationsländern können die politischen Verhältnisse als instabil und schwach bezeichnet werden. Hierzu hat sich in den letzten Jahren eine Debatte über fragile Staa-

<sup>12</sup> Vgl. UNECA, *Monitoring Progress Towards Good governance. The African Governance Report. National Country Report for South Africa*, July 2002.

ten entwickelt.<sup>13</sup> Diese Gruppe umfasst Staaten, die im besonderen Maße durch Krisen oder Konflikte geprägt sind – mit gravierenden Folgen für die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Staates sowie die Überlebenssicherung der Bevölkerung.

Die Definition dessen, was fragile Staaten sind, ist sowohl in der Wissenschaft als auch der Entwicklungspolitik nicht einheitlich gelöst (Weltbank, OECD-Entwicklungsausschuss). Darüber hinaus hat die Wissenschaft zu einem babylonischen Sprachgewirr beigetragen.<sup>14</sup> International hat sich der Begriff „fragile states“ durchgesetzt, der mit folgenden Phänomenen verknüpft ist:

**Abnehmende staatliche Legitimität nach innen und außen:** Dies bezieht sich auf die interne Akzeptanz von Regierungen bei BürgerInnen sowie ihre Akzeptanz in der internationalen Gemeinschaft. Bekanntes Beispiel für eine Regierung mit geringer interner und externer Legitimität ist z. B. Liberia unter Präsident Charles Taylor.

**Abnehmende Handlungs- und Funktionsfähigkeit eines Staates:** Defizite in den Kernfunktionen des Staates sind Merkmale für fragile Staatlichkeit. Die unzureichende Gewährleistung physischer Sicherheit für die BürgerInnen, die mangelhafte Bereitstellung von sozialen Grunddiensten trifft auf zahlreiche Länder zu, z. B. auf Staaten, die nur Teile ihres Staatsgebietes kontrollieren und damit nur in Teilen funktions- und handlungsfähig sind (Kolumbien, Sri Lanka und Sudan).

**Schwacher gesellschaftlicher Zusammenhalt:** Die Existenz unterschiedlicher religiöser, ethnischer, kultureller oder sonstiger Identitäten innerhalb eines Nationalstaats ist in den meisten Ländern die Regel. Eine Gemeinwohlorientierung, die sich auf die ge-

samte Gesellschaft in einem Staat bezieht, existiert meist nicht, da der Staat eher als Ressource betrachtet wird, die für die Befriedigung der Interessen der eigenen Volksgruppe – zu Lasten anderer Gruppen – genutzt wird.

**Destabilisierung von Nachbarstaaten/-regionen oder der internationalen Gemeinschaft:** Die Relevanz dieser Dimension wird vor allem seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 deutlich und ist Ursache für die aktuelle Beschäftigung der internationalen Politik mit fragilen Staaten, wie z. B. mit Somalia, Afghanistan oder die Große-Seen-Region Zentralafrikas.

Vor dem Hintergrund dieser Merkmale lassen sich verschiedene Entwicklungstendenzen innerhalb von Staaten unterscheiden, wobei die Trennlinien zwischen den Trends durchlässig sind. Auf viele fragile Staaten trifft zu, dass Menschenrechtsverletzungen und privatisierte Gewalt (noch) verbreitet sind sowie völkerrechtlich verbindliche Abkommen und Verträge nicht eingehalten werden.

Während des Ost-West-Konfliktes war Entwicklungspolitik ein Instrument der Außenpolitik mit der Folge, dass in zahlreichen Fällen klientelistische Herrschaft stabilisiert wurde. Damit hat sie zur Verstärkung struktureller Ursachen von Ungleichheit und Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen – und damit auch zu mehr Instabilität – beigetragen. In vielen Fällen fand diese Stabilisierung klientelistischer Herrschaft aus Unkenntnis der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen statt. Zum Teil aber wurde dies aufgrund eigener übergeordneter politischer Interessen in Kauf genommen bzw. gezielt genutzt. Ein bekanntes Beispiel ist Zaire, die heutige Demokratische Republik Kongo unter dem Präsidenten Mobutu.

## Neue Wege der EZ

Die Millenniumserklärung, der MDG-Prozess, die Harmonisierungsagenda und politische Visionen von einem Leben in größerer Freiheit haben Bewegung in die entwicklungspolitische Landschaft gebracht. Diese Prozesse sind mit einem erheblichen Defizit an „guten“ Institutionen konfrontiert. Zugleich haben sich bi- und multilaterale Geber darauf geeinigt, sich aus der EZ in fragilen Staaten nicht zurück zu ziehen (stay en-

<sup>13</sup> Vgl. Ulrich Schneckener (Hrsg.), *States at Risk*, Berlin 2004; Tobias Debiel/Stephan Klingebiel/Andreas Mehler/Ulrich Schneckener, *Zwischen Ignorieren und Intervention – Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten*, Policy Paper 23, Bonn 2005.

<sup>14</sup> Allein in der deutschsprachigen Debatte kursieren die Begriffe „Staatszerfall“ und „Staatsversagen“ und als umfassendere Begriffe „erodierende Staaten“, „schwache Staaten“ und „zerfallende Staaten“. Nimmt man den englischsprachigen Diskurs hinzu, wird die Debatte durch „*failing states*“, „*weak states*“, „*disintegrating states*“, „*poor performing states*“ oder „*states at risk*“ noch unübersichtlicher.

gaged).<sup>15</sup> Ein Schlingerkurs mit „*bad performers*“ hatte eine hohe Volatilität der Hilfe und sog. EZ-Waisen zur Folge (aid orphans). Dies soll in Zukunft durch Geberkoordinierung verhindert werden. Die Umsetzung der Agenden kann nachhaltig nur gesichert werden, wenn es gelingt, entsprechende Institutionen aufzubauen, die über ein hohes Maß an Kapazität und Legitimität verfügen. Für Fukuyama ist „*state building*“ und „*institution building*“ in der institutionellen Vielfalt eine der wichtigsten Aufgaben der Weltgemeinschaft, weil schwache und gescheiterte Staaten nicht in der Lage sind, gesellschaftliche Probleme zu lösen und Konflikte konstruktiv mit friedlichen Mitteln zu bewältigen. Vor allem müssen Staaten daran gemessen werden, ob sie Gesellschaften auf demokratische Weise zusammenhalten.

**Wiederherstellung der Legitimität:** Institutionelle Schwächen oder der Zusammenbruch staatlicher Strukturen erfordern die Bereitschaft zur Unterstützung von Reform- und Wiederaufbauprozessen über lange Zeiträume. Hierzu zählen multilaterale und politikfeldübergreifend Interventionen in fragilen Staaten (*whole of government approach*), um den komplexen Herausforderungen gerecht zu werden. Ein Beispiel ist das Zusammenwirken von Militär mit zivilem Engagement zur Stabilisierung und Konsolidierung von Staaten (z. B. die gemeinsamen Wiederaufbauteams in Afghanistan). Das Handlungsfeld der Reform des Sicherheitssektors ist weiterzuentwickeln, um der Bedeutung von Militär und Polizei in fragilen Staaten Rechnung zu tragen. In vielen Ländern zählen diese Institutionen zu den korruptesten und sind für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich. Auch muss der nationale und internationale Privatsektor mehr Verantwortung übernehmen (*Corporate Social Responsibility Standards* für Unternehmen in fragilen Staaten). Schließlich sollte EZ der Prävention von politischer und sozialer Instabilität stärkere Aufmerksamkeit widmen, wobei bereits neue Handlungsansätze verfolgt werden.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Auf OECD-DAC-Ebene werden von den Mitgliedern in einem gemeinsamen Prozess Prinzipien für „Good international engagement in fragile states“ (Fragile States Group) entwickelt, die in Pilotländern erprobt werden. Der Prozess soll 2006 mit der Verabschiedung der Prinzipien auf einer hochrangigen Konferenz abgeschlossen werden.

Die oft vorhandene Förderung sozialer Grunddienste (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur) in den Kooperationsländern eröffnet wichtige Zugänge in fragilen Staaten. Auch höhere Investitionen in die Sekundarschulbildung wirken sich positiv auf Veränderungspotenziale aus (*turnarounds*), da sie zur Herausbildung einer „kritischen gesellschaftlichen Masse“ beitragen.<sup>17</sup> Über bestehende Strukturen der Zusammenarbeit – insbesondere auf dezentraler Ebene und mit nichtstaatlichen Organisationen – können institutionelle Vielfalt, die Koordinierung und Kooperation zwischen Handlungsebenen und Systemen sowie Dialog- und Konfliktlösungsmechanismen unterstützt werden.

Ein weiterer strategischer Ansatzpunkt ist die Förderung regionaler (länderübergreifender) Kooperation. Vor dem Hintergrund destabilisierender Auswirkungen auf Nachbarregionen gewinnen regionale Sicherheits- und Kooperationsarchitekturen an Bedeutung. Insbesondere in Subsahara-Afrika gibt es eine Reihe von supranationalen Organisationen und Initiativen, die in den Bereichen Frieden und Sicherheit tätig sind, wie z. B. das politische Frühwarnsystem der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) am Horn von Afrika. In Mittelamerika verfolgt der „Proceso Puebla“ ähnliche Wege, um die Probleme der Migration und der Rechte von Migranten zu stärken.

**Gesamtinteresse der Bevölkerung versus „ownership“ Einzelner und Schattenmächte:** In fragilen Staaten existiert meist ein „*ownership*“ und ein Interesse an der Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft, wobei die externe Unterstützung oft sogar die Haupteinnahmequelle der Regierungen darstellt. Allerdings repräsentieren staatliche Eliten meist nur bestimmte Interessengruppen und verfügen nicht über Legitimität und Akzeptanz bei der Bevölkerung. Die Tatsache, dass in einigen Ländern „*country ownership*“ und „*alignment*“ aufgrund der politischen Rahmenbedingungen nicht möglich sind, wirft Fragen auf: Wer sind die Partner in

<sup>16</sup> Vgl. BMZ, Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen EZ, Bonn, April 2005 (Entwurf).

<sup>17</sup> Vgl. Lisa Chauvet/Paul Collier, *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, Oxford, January 2004.



Ländern mit reformunwilligen und delegitimierten Staatsführungen? Kennzeichnend für einige Länder ist die Existenz illegitimer politischer Strukturen, von Parallel- und Schattenmächten (Militär, Paramilitär, mafiose Netzwerke), die Institutionen, Ämter, Parlamente und Rechtssprechung mit ihrem Geflecht durchziehen. Klientelismus, Ämterpatronage und Korruption sind Ausdruck der privaten Aneignung und des Missbrauchs öffentlicher Institutionen und Ressourcen – mit schwerwiegenden Folgen für das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft. Wenig diskutiert ist, dass Veränderungen und Reformen immer auch Widerstand oder Blockaden bei denen produzieren, die als „Warlords“, Gewaltakteure oder korrupte Eliten zu den Verlierern dieser Prozesse werden.

Fest steht, dass Strategien, die nur an Symptomen ansetzen, zu keinen dauerhaften Lösungen führen, sondern vielmehr integrierte Handlungsstrategien erforderlich sind, die auf umfassenden politisch-ökonomischen Analysen der jeweiligen Machtverhältnisse und Akteure basieren.

Weiterhin sind Einführung und Umsetzung von verbindlichen Vereinbarungen und Kooperationsmechanismen wie Menschenrechtsstandards, Korruptionsbekämpfung, Herkunftsnachweis von Holz und Diamanten (conflict commodities) sowie Unternehmensstandards für extraktive Industrien (z. B. Erdölförderung) von zentraler Bedeutung. Diese Initiativen können bei internationaler Einforderung – durch Regierungen und Zivilgesellschaft – einen hohen Grad an Verbindlichkeit entwickeln. Schattenmächte werden entweder durch Druck zur Einhaltung internationaler Standards verpflichtet oder bei Nichteinhaltung mit Sanktionsmaßnahmen belegt.

**Demokratie- und Legitimitätsdefizite überwinden:** Auch dort, wo sich formale Demokratien konsolidiert haben, stellt sich die Frage, wie offen und demokratisch (inklusiv) diese Demokratien sind. Trotz mancher Fortschritte werden in Ländern die schwachen Fundamente der Demokratie, die geringe Tiefe und Reichweite von Partizipation sichtbar. In Lateinamerika wird das Phänomen der so genannten „gescheiterten Präsidentschaften“ (*failed presidencies*) und des „lateinamerikanischen Dreiecks“ beobachtet – bestehend aus Demokratie, Armut und sozialer Ungleichheit.<sup>18</sup>

Als „schwarzes Loch“ bezeichnet der UN-Bericht zur „Entwicklung in der arabischen Welt“ die Exekutive (*Arab Human Development Report 2005*). Die Autoren des Berichtes sehen keine ernsthaften Reformansätze zur Demokratisierung der politischen Machtverhältnisse. Dennoch halten in Umfragen viele Menschen Demokratie für besser als jede andere Regierungsform und wollen sich dafür einsetzen, wie z. B. die Kifaya in Ägypten (Genug-Bewegung). Trotz der zahlreichen ungelösten Konflikte und Kriege gibt es in Subsahara-Afrika eine Aufbruchstimmung, die sich mit neuen Perspektiven für Demokratie, Regionalorganisationen und Mechanismen für die gewaltfreie Bewältigung von Konflikten verbindet.

## Schlussbemerkungen

Für die Erreichung der epochalen Ziele bedarf es zusätzlicher Ressourcen und Eigenanstrengungen aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft. Hierzu zählen die massive Reduzierung der weltweiten Ausgaben für Militär und Rüstung, die Notwendigkeit zur Gestaltung der Globalisierung und die Sicherung globaler ökologischer Nachhaltigkeit (internationale Strukturpolitik). Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten sind drei Aspekte zentral: *erstens* die (Wieder)herstellung der Legitimität politischer Entscheidungsträger durch Förderung der Menschenrechte, Demokratie und *Good Governance*; *zweitens* die Förderung sozialer Grunddienste als Beitrag zur Umsetzung der kollektiven Menschenrechte sowie *drittens* die Reintegration der jeweiligen Staaten in die internationale Gemeinschaft.

Trotz aller Skepsis ist die Hoffnung auf substanzielle Beiträge der EZ zu den epochalen Zielen nicht ganz unbegründet. EZ allein kann Kriege, Konflikte, Staatsversagen oder den Zusammenbruch von Staaten nicht verhindern. Allerdings kann und wird sie in diesen Ländern substantiell dazu beitragen, dass Recht „herrscht“, dass demokratische Prinzipien und Werte verankert und die Rechte aller Menschen geachtet werden.

<sup>18</sup> Vgl. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*, Buenos Aires 2004.

# Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko

In der modernen Staatenwelt erfüllt der Staat – zumindest der Theorie nach – eine doppelte Ordnungsfunktion. Zum einen übernimmt der einzelne Staat die Aufgabe, für eine spezifische Bevölkerung innerhalb konkreter Territorialgrenzen die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Zum anderen konstituieren alle Staaten gemeinsam das internationale System, sie sind damit die primären

## Ulrich Schneckener

Dr. rer. pol., geb. 1968; wissenschaftlicher Mitarbeiter, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.  
ulrich.schneckener@swp-berlin.org

(wenn auch nicht alleinigen) Träger der globalen Ordnung. Schwache, versagende, zerfallende oder gescheiterte Staaten – allgemeiner formuliert: fragile Staaten – 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 keineswegs sonderlich originell – schon gar nicht für Experten, die sich seit Jahrzehnten mit Entwicklungs- und Transformationsländern bzw. mit Krisen- und Konfliktregionen befassen. Sie prägen Begriffe wie „Quasi-Staaten“, „Para-Staaten“ oder „anomische Staaten“, um die mangelhafte oder fehlende Funktions- und Steuerungsfähigkeit in zahlreichen Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zu beschreiben.<sup>1</sup> Im sicherheitspolitischen und strategischen Denken westlicher Industrienationen spielte jedoch das Phänomen fragiler Staatlichkeit systematisch keine Rolle. Es galt als ein Problem mit lokal und regional begrenzten Fol-

gen, insbesondere für die Bevölkerung vor Ort, das zwar im Extremfall auch ein Eingreifen von außen erforderlich machte (Somalia 1992), aber im Regelfall getrost der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe überlassen werden konnte.

## Sicherheitsstrategien von USA und EU

Diese Wahrnehmung hat sich infolge des 11. September 2001 dramatisch geändert: Keine ernst zu nehmende sicherheitspolitische Analyse oder Strategie kann heute auf den Hinweis verzichten, dass fragile Staaten Risiken und Gefährdungen für die eigene Sicherheit bedeuten können. Die Botschaft von 9/11 ist 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 US-Regierung in ihrer *Nationalen Sicherheitsstrategie* (September 2002) einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel: „America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.“<sup>2</sup> 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* (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 umso mehr, je stärker sich diese mit Gefährdungen wie dem internationalen Terrorismus, der organisierten Kriminalität sowie der Proliferation von Massenvernichtungswaffen verbinde.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990; Peter Waldmann, *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, Opladen 2002; Trutz von Trotha, *Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit*, in: *Leviathan*, 28 (2000) 2, S. 253–279.

<sup>2</sup> Vgl. U.S. National Security Strategy, Washington, D. C., 17. 9. 2002, S. 1.

<sup>3</sup> Vgl. *Europäische Sicherheitsstrategie, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*, Brüssel, 12. 12. 2003, S. 4 f.

In beiden Dokumenten werden Staatsversagen bzw. Staatszerfall als mittelbare oder gar unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit der USA bzw. der EU formuliert. Obgleich sie im Grundsatz übereinstimmen, haben beide Strategiepapiere weder einen umfassenden Ansatz zum Umgang mit fragilen Staaten anzubieten noch lassen sie eine gemeinsame Strategie erkennen – das US-Dokument setzt im Zweifel auf unilaterale, präventive Aktivitäten zum Schutz von US-Interessen, die EU-Strategie hingegen auf einen „effektiven Multilateralismus“ bei der Problembewältigung. Allerdings ist schon die Analyse selbst nicht unproblematisch, da sie die Thematik einseitig auf Bedrohungsaspekte reduziert. Fragile Staaten per se sind jedoch keine Bedrohung im eigentlichen Sinne, sie bilden vielmehr die Grundlage für mögliche Bedrohungen Dritter und erschweren die Lösung von zentralen 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.<sup>14</sup>

## High Level Panel der Vereinten Nationen

Dieser Perspektive folgt weitgehend der Bericht *A more secure world*, den das von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte hochrangige Expertengremium (*High Level Panel*) im Dezember 2004 vorgelegt hat. In dem Dokument werden sechs „Bedrohungscluster“ identifiziert: 1. wirtschaftliche, soziale und ökologische Bedrohungen, 2. zwischenstaatliche Konflikte, 3. innerstaatliche Konflikte, 4. Proliferation nuklearer, radiologischer, biologischer und chemischer Waffen, 5. Terrorismus, 6. transnational organisierte Kriminalität.<sup>15</sup>

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 ge-

<sup>14</sup> Vgl. Christopher Daase/Susanne Feske/Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2002.

<sup>15</sup> Vgl. *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York 2003, S. 23–54.

nannten 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 an ein paar Beispielen leicht illustrieren: Eine substanzielle 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 nichtstaatlichen Verbreitung von Nuklearmaterial oder die Bekämpfung transnationaler Terrornetzwerke bedürfen – nicht nur, aber auch – staatlicher Kontrollmechanismen und Zwangsmittel; die Beilegung von Regionalkonflikten und Bürgerkriegen ist unmittelbar verknüpft mit der Schaffung legitimer staatlicher Strukturen.

Mit dieser Analyse erweist sich der Bericht des *High Level Panel* als deutlich umfassender und problemäquater als die beiden Sicherheitsstrategien. Denn in der Tat: Das Problem fragiler Staatlichkeit verläuft quer zu „alten“ und „neuen“ Bedrohungen und Risiken. Seit Ende der neunziger Jahre werden vor allem vier miteinander verzahnte Entwicklungen breiter diskutiert, bei denen deutlich wird, dass fragile Staaten erhebliche Sicherheitsprobleme für Dritte produzieren bzw. verstärken können. Dieser Befund beschränkt sich keineswegs ausschließlich auf die extremen Fälle von Staatszerfall (z. B. Somalia, Afghanistan oder Demokratische Republik (Kongo)). Im Gegenteil: Von den Entwicklungen sind, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine Reihe von Staaten betroffen, die zwar durchaus über staatliche Strukturen in Teilbereichen verfügen, deren Staatlichkeit und Stabilität jedoch „auf der Kippe“ steht. Es ist daher notwendig, ein breiteres Spektrum an fragilen Staaten in den Blick zu nehmen; dies gilt umso mehr, wenn man frühzeitig gegen sich abzeichnende oder bereits stattfindende Erosionsprozesse vorgehen will.

## Fragile Staaten und „neue Kriege“

Der Zerfall von Staaten, ob abrupt oder schleichend, ist nicht selten verbunden mit

gewaltsamen Auseinandersetzungen, die in der Literatur als „neue Kriege“ bezeichnet werden.<sup>16</sup> Dabei geht es im Wesentlichen um innerstaatliche 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 niedrigen Gewaltniveau mit gelegentlichen Eskalationen (*low intensity conflicts*).<sup>17</sup> Obgleich innerstaatliche Kriege schon seit 1945 der vorherrschende Konflikttyp sind, lassen sich in den neunziger Jahren einige qualitative Veränderungen beobachten, die heutige Bürgerkriege *grosso modo* von früheren unterscheiden und die erhebliche Effekte für die staatlichen Strukturen haben. 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 Unterscheidung von öffentlichen und privaten, politischen und ökonomischen Akteuren sukzessive auflöst.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> Die staatlichen Strukturen werden durch die Prozesse zersetzt und letztlich zerstört, wobei zumeist (vormals) staatliche Akteure ihren Teil dazu beitragen, indem sie sich an der allgemeinen Plünderung von Ressourcen beteiligen, eigene Milizen gründen oder die Armee kommerzialisieren. Gleichzeitig nimmt insgesamt die Zahl der so genannten „spoiler“ zu – jener „Störenfriede“, die kein oder kaum Interesse an einer Konfliktlösung und schon gar nicht an einer geordneten Staatlichkeit haben.

<sup>16</sup> Vgl. Mary Kaldor, *Neue und alte Kriege*, Frankfurt/M. 1999; Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars*, London 2001; Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Hamburg 2002.

<sup>17</sup> Vgl. Martin van Crefeld, *Die Zukunft des Krieges*, München 1998.

<sup>18</sup> Vgl. M. Kaldor (Anm. 6), S. 8–11.

<sup>19</sup> Vgl. Jean-Christophe Rufin (Hrsg.), *Ökonomie der Bürgerkriege*, Hamburg 1999; Mats Berdal/David Malone (Hrsg.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder 2000; Michael Pugh/Neil Cooper (Hrsg.), *War Economies in a Regional Context*, Boulder 2004.

Fragile Staaten räumen nichtstaatlichen, gewaltkompetenten Akteuren erhebliche Spielräume ein. Dabei lassen sich verschiedene Typen unterscheiden: klassische Guerilla- und Rebellenbewegungen, Stammes- oder Clanführer, religiöse Führer, Kriegsherren (warlords), Milizen, Paramilitärs, Marodeure, Söldner und Kriminelle (z. B. Schmuggler, Drogenbarone, Banden, mafiaähnliche Kartelle), private Sicherheits- und Militärfirmen.<sup>10</sup> 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. 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. Diese Konstellation gilt in erster Linie für Nachkriegssituationen, in denen die Akteure, die durch den Krieg zu Einfluss gekommen sind, zumeist auch die neue Ordnung dominieren und nach ihren politischen bzw. ökonomischen Bedürfnissen gestalten.

## Fragile Staaten und Terrorismus

Seit 9/11 wird vielfach eine direkte Verbindung zwischen fragilen Staaten und Terrorismus hergestellt. Allerdings sind fragile Staaten weniger eine Ursache für Terrorismus als vielmehr ein begünstigender Faktor für den Aufbau einer Infrastruktur, die für Terroristen zwingend erforderlich ist, um ihr „Ge-

<sup>10</sup> Vgl. William Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder 1998; Stefan Mair, *Die Globalisierung privater Gewalt*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Studie No. 10, April 2002.

schäft“ auf Dauer betreiben zu können. Zum einen können in der Tat unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit, zumeist infolge 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. Ferner nutzen sie Defizite des Staates, um ihre Aktivitäten zu finanzieren, um Propaganda ungehindert zu verbreiten oder um Mitstreiter anzuwerben. In der Vergangenheit kam es nicht selten zu einer Vernetzung mit lokalen, nichtstaatlichen 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.<sup>11</sup>

## Fragile Staaten und „Schattenglobalisierung“

Fragile Staaten ermöglichen zumeist aufgrund mangelnder Kontroll- und Steuerkapazitäten den Auf- und Ausbau transnationaler Aktivitäten, die ihrerseits den Erosionsprozess weiter verstärken und häufig neue Probleme in anderen Weltregionen schaffen. Darunter lassen sich verschiedene Phänomene subsumieren wie etwa Geldwäsche, Kapitalflucht, Schmuggel und Kleinkriminalität, transnationale Korruption, organisierte Kriminalität, Proliferation von nuklearem Material, Drogen-, Diamanten- und Waffenhandel, unregulierte Umschlagplätze für Waren und Güter, informelle Arbeitsmärkte sowie Flucht- und Migrationsbewegungen. Ein we-

<sup>11</sup> Vgl. Ulrich Schneckener, Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Studie No. 18, Mai 2004.

sentlicher Aspekt ist die Vernetzung lokaler Kriegsökonomien mit regionalen oder globalen Absatzmärkten, ohne die eine (Re-)Finanzierung der Konflikte in den meisten Fällen kaum möglich wäre. Diese Entwicklung grenzüberschreitender „Schwarzmärkte“, auch als „Schattenglobalisierung“ bezeichnet, findet nicht zuletzt seinen Ausdruck in einer signifikanten Zunahme des informellen und kriminellen Sektors innerhalb der Gesellschaft, da im Zuge des schleichenden Staatszerfalls reguläre Einkommensquellen für die Masse der Bevölkerung wegfallen.<sup>12</sup>

## Strategien externer Akteure

In ihrer Summe haben die genannten Entwicklungen erhebliche sicherheitspolitische Implikationen – regional wie global. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die (westlich dominierte) internationale Gemeinschaft mit der Herausforderung fragiler Staatlichkeit umgeht. Für die vergangenen Jahre lassen sich vier typische Handlungsmuster unterscheiden:<sup>13</sup>

– *Nicht-Engagement* bzw. *bewusste Passivität* sind immer noch relativ verbreitet: Externe Akteure ignorieren krisenhafte Entwicklungen, die den Staatszerfall vorantreiben. Dafür mag es eine Reihe von Gründen geben: Die Schwere der Krise wird unterschätzt, der betroffene Staat steht nicht im Mittelpunkt der internationalen Öffentlichkeit, die externen Akteure sind sich unschlüssig, ob etwas und ggf. was getan werden sollte. Schließlich kann auch eine zuvor gescheiterte Einmischung die Befürchtung verstärken, sich erneut „die Finger zu verbrennen“.

– Ausüben von *Einfluss und Druck* auf die lokalen Akteure, um den Prozess des Staatszerfalls zu stoppen. Dies geschieht in unterschiedlicher Form – durch politischen Dialog, durch Hilfs- und Unterstützungsprogramme, durch die reguläre Entwicklungszusammen-

<sup>12</sup> Vgl. Peter Lock, Gewalt als Regulation: Zur Logik der Schattenglobalisierung, in: Sabine Kurtenbach/Peter Lock (Hrsg.), Kriege als (Über-)Lebenswelten, Bonn 2004, S. 40–61.

<sup>13</sup> Vgl. Tobias Debiel/Stephan Klingebiel/Andreas Mehler/Ulrich Schneckener, Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten, SEF Policy Paper No. 23, Bonn 2005, S. 3.

arbeit, durch besondere Vermittlungs- und Verhandlungsmissionen oder durch Monitoring (z. B. Entsendung von Beobachtern und Beratern). Die Konditionalität der externen Hilfe kann als Druckmittel eingesetzt werden, um eine Verhaltensänderung zu bewirken. Gleichwohl greifen derartige Maßnahmen in der Regel nur dann, wenn ein Land sich nicht vollständig gegen äußere Einflüsse abschottet und es vor Ort politische und gesellschaftliche Kräfte gibt, die zum Umsteuern bereit sind.

– *Androhung und Einsatz von Zwangsmitteln* dienen dazu, den Willen lokaler Akteure zu brechen. Die Drohung mit diplomatischen, wirtschaftlichen oder militärischen Sanktionen soll die Regierung oder auch nichtstaatliche Gewaltakteure zwingen, bestimmte Handlungen und Praktiken zu unterlassen (z. B. Darfur/Sudan). Im Extremfall entschließt sich die internationale Gemeinschaft zum Einsatz militärischer Mittel – dies kann von Flugverbotszonen (siehe Nord-Irak) über den begrenzten Einsatz von Spezialeinheiten (siehe Sierra Leone) bis hin zu einem umfassenden Militäreinsatz (siehe Kosovo) reichen.

– Die (*zeitweise*) *Übernahme staatlicher Aufgaben* in Form von Protektoraten oder protektorsähnlichen Konstruktionen stellt die weitestgehende Intervention dar. Internationale Akteure ersetzen mit Militär- und Zivilpersonal Staatlichkeit vor Ort, substituieren oder übernehmen maßgebliche Funktionen in den lokalen Institutionen (z. B. Kosovo, Bosnien, Ost-Timor). In abgeschwächter Form gilt dies auch für Fälle, in denen internationale Akteure zumindest Teilbereiche von Staatlichkeit mehr oder minder in eigener Regie abdecken (z. B. Afghanistan). Dieser ressourcenintensive und risikoreiche Weg kann allerdings nur in Ausnahmefällen beschritten werden.

In der Realität findet sich meist eine Kombination dieser Strategien, zumal sich die diversen externen Akteure zumeist nicht auf eine gemeinsame Linie verständigen können, sondern stattdessen eigene Interessen und Prioritäten verfolgen bzw. sich inkonsequent und widersprüchlich verhalten. Zudem wird nach einer Phase des umfassenden Aktionismus nicht selten eine komplette Kehrtwendung vollzogen: Ein extremes Beispiel war

Somalia, aber auch in Fällen wie Haiti, Burundi oder DR Kongo lässt sich dieser Zick-Zack-Kurs feststellen. Die erratische Abfolge von Ignorieren, Taktieren, Intervenieren und dann wieder Ignorieren dürfte am allerwenigsten hilfreich sein, wenn es darum geht, staatliche Strukturen, Institutionen und Steuerungskapazitäten nachhaltig zu stärken, sprich *state-building*-Prozesse im weitesten Sinne zu fördern.

## Dilemmata beim state-building

Doch selbst wenn sich die externen Akteure auf eine Strategie für *state-building*-Maßnahmen verständigen können, stehen sie vor Ort vor einer Reihe von schwer lösbaren Problemen und Dilemmata. Grundsätzlich gilt: Jede Einmischung von außen verändert die Lage im jeweiligen Land. Dies ist in der Regel auch beabsichtigt, da man gezielt bestimmte Akteure unterstützt und andere nicht. Gleichwohl führt dieses Engagement zu einer Veränderung der Macht- und Kräfteverhältnisse, was unter Umständen zu einer Verschärfung von Problem- und Konfliktlagen beitragen kann. Ferner müssen externe Akteure fallspezifische Antworten auf folgende Punkte finden:<sup>14</sup>

*Staatliches Gewaltmonopol versus „Störenfriede“ bzw. parastaatliche Strukturen.* Das zentrale Ziel der internationalen Gemeinschaft ist die Stärkung oder (Wieder-)Herstellung des legitimen staatlichen Gewaltmonopols. Doch wie soll mit jenen Kräften umgegangen werden, die keine Bereitschaft erkennen lassen, sich konstruktiv an der Stärkung von Staatlichkeit zu beteiligen, sondern im Gegenteil von der Erosion des Gewaltmonopols profitieren? Soll man manifeste para-staatliche Strukturen zerschlagen, oder besteht eine realistische Chance, diese in den Staatsaufbau zu integrieren? In den meisten Fällen müssen in der Tat *state-building*-Aktivitäten gegen die Interessen solcher Akteure durchgesetzt werden. Andererseits sind Fortschritte oftmals nur zu erreichen, wenn man einige dieser „spoiler“ und lokalen Machthaber in den Prozess einbindet, sie an den zentralen Institutionen beteiligt bzw. ihnen für begrenzte Zeit Freiräume oder Privilegien einräumt.

<sup>14</sup> Vgl. Ulrich Schneckener (Hrsg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Studie No. 43, November 2004, S. 184-187.

*Externe Hilfe & Unterstützung versus rent-seeking-Mentalitäten.* Externe Akteure stehen häufig vor dem Problem, dass die Kooperation lokaler Eliten oder zumindest von Teilen der Elite fast ausschließlich durch den Wunsch nach einer Maximierung von „politischen Renten“ motiviert ist. Dies verschärft in der Regel die Abhängigkeit von externer Hilfe und birgt die Gefahr, dass etwa durch Finanzhilfen, humanitäre Hilfe oder Entwicklungsgelder klientelistische Strukturen bzw. die „Schattenökonomie“ vor Ort gestärkt und damit kurz- und mittelfristige Reformen eher erschwert werden.

*Ownership versus hegemoniale Kontrolle.* Inwieweit sollen die Maßnahmen von lokalen oder externen Akteuren gesteuert werden? Einerseits ist es für die Nachhaltigkeit von Reformen oder Wiederaufbaumaßnahmen notwendig, dass wesentliche Entscheidungen von den Akteuren vor Ort selbst getroffen werden (*ownership*). Sonst besteht die Gefahr, dass sie im Wissen darum, dass im Zweifelsfall ohnehin externe Akteure für sie entscheiden werden, nicht wirklich gezwungen sind, Blockadehaltungen oder Maximalpositionen aufzugeben bzw. die Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen zu übernehmen. Andererseits darf die Präferenz für *ownership* nicht dazu führen, in kritischen Fällen wichtige Maßnahmen zu unterlassen. Diese müssen ggf. von Externen in eigener Regie umgesetzt werden, um humanitäre Katastrophen, den Rückfall in den Bürgerkrieg oder Gefahren für die regionale/internationale Sicherheit abzuwenden.

*Security First versus integriertem Ansatz.* Sollen sich externe Akteure primär auf die Verbesserung der Sicherheitslage im Land und damit auf die Stärkung bzw. Reform des Sicherheitssektors konzentrieren? Oder muss es darum gehen, alle relevanten Bereiche von Staatlichkeit gleichermaßen im Blick zu behalten – z. B. politische Institutionen, Rechtsstaat, wirtschaftliche Aspekte, Gesundheits- und Bildungssektor? Während der erste Ansatz – auch *Security First* genannt<sup>15</sup> – Gefahr läuft, einseitig die Kapazitäten des staatlichen Sicherheitsapparates zu stärken und damit möglicherweise politische Reformen zu un-

terminieren, droht der zweite Ansatz die externen Akteure auf Dauer zu überfordern. Letztlich müssen pragmatische, auf den Einzelfall abgestimmte Mittelwege gefunden werden, da für sich genommen keine der beiden Positionen überzeugen kann und auch wohl keine Aussicht auf Erfolg haben dürfte.

## Perspektiven

Trotz dieser Dilemmata ist die Alternative, sich von Krisenregionen und fragilen Staaten fern zu halten und nach Möglichkeit abzuschotten, weder realistisch noch wünschenswert. Die Alternative 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 wahrscheinlich werden und weitere Länder in den Sog des Staatszerfalls geraten. Notwendig ist stattdessen eine breite Debatte und Konsensbildung in- und außerhalb der UNO, um zu einer Prioritätensetzung und Aufgabenteilung beim Umgang mit fragilen Staaten zu kommen.

Der Bericht des *High Level Panels* bietet hier interessante Anknüpfungspunkte: Er fordert zum einen die UN, ihre Mitgliedsstaaten und die multilateralen Geber auf, staatliche Kapazitäten in verschiedenen Bereichen zu stärken, darunter im Gesundheitssektor, bei der Terrorismusbekämpfung, beim Aufbau bzw. der Reform des Rechtsstaats, von Institutionen der Strafverfolgung und des Justizwesens, beim Schutz der Menschenrechte sowie bei der Verbesserung administrativer, grenzpolizeilicher und polizeilicher Fähigkeiten. Zum anderen schlägt er eine Reihe von institutionellen Reformen vor, um die Koordination und Strategiebildung externer Akteure im Rahmen der UN zu verbessern – der wichtigste Punkt ist hierbei die Einrichtung einer *Peace-Building Commission*, angesiedelt beim Sicherheitsrat. Eine Aufgabe eines solchen Gremiums könnte es sein, einigermaßen einheitliche Geberstrukturen für Krisen- und Nachkriegsgebiete zu entwickeln, um zu verhindern, dass bei jedem Fall eine neue, bisweilen wenig transparente Ad-hoc-Struktur etabliert wird.

<sup>15</sup> Vgl. Marina Ottaway/Stefan Mair, *States at Risk and Failed States. Putting Security First*, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook, Washington, D. C., September 2004.

# Der Aufstieg des Lokalen

Die Geschichte des neuzeitlichen Staates ist eine Geschichte der Staatszentrierung, Politik – das war und ist im Wesentlichen das, was in dem komplexen Gefüge staatlicher Institutionen und derer, die unmittelbar mit ihnen verbunden sind und auf sie einwirken, verhandelt und entschieden wird. Die Geschichte des Kolonialismus ist die Geschichte der Globalisierung dieser Verstaatlichung von Politik. Aber anders als der Diskurs der Globalisierung suggeriert, ist die Geschichte der Globalisierung nicht nur eine

Erfolgsgeschichte. Sie ist stattdessen *auch* eine Geschichte augenfälligen und dramatischen Scheiterns. In dieser Geschichte hat die der Utopie von der globalen Durchsetzung staatlicher Herrschaft einen

prominenten Platz: In weiten Teilen der außereuropäischen Welt sind die Institutionalisierung des Staates und das Bemühen, das etatistische Politikmodell durchzusetzen, am Voraussetzungsreichtum moderner Staatlichkeit – und erst recht von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie – gescheitert. In zahlreichen Veröffentlichungen zum so genannten „Staatszerfall“ wird dieser Misserfolg inzwischen eindringlich diskutiert.<sup>1</sup>

Heute hat das nationalstaatliche Selbstverständnis auch in den westlichen Staaten Risse bekommen. Die Stichworte liefert der Globalisierungsdiskurs, der trunken ist von den Anzeichen von Ordnungen jenseits der überkommenen nationalstaatlichen Grenzen und überall „Transnationalisierung“, „Translokalisierung“, „globale Vernetzung“, „Weltgesellschaft“, „Weltinnenpolitik“ und mit ihnen gar den „kosmopolitischen Staat“ entdeckt. Zweifellos halten diese Stichworte wichtige Umwälzungen fest und formulieren Visionen für visionshungrige wirtschaftliche und politische Eliten und ihre Gefolgschaften. Aber

wenn der Umgang mit dem wichtigsten aller politischen Probleme, der Zählung kollektiver Gewalt und vor allem des Krieges, nicht von vornherein in vielen und vielleicht gerade in den schrecklichsten Fällen zur Erfolglosigkeit verurteilt sein soll, dann gilt es, einen genauen Blick für den Vorgang zu gewinnen, der in unterschiedlichen Graden und auf unterschiedlichen Ebenen zu Staatsbildungsprozessen und zur Globalisierung gegenläufig ist und dabei die politischen Ordnungen in vielen Teilen der Welt, insbesondere im subsaharischen Afrika, verändert: der machtvolle Aufstieg des Lokalen.

Es gehört zu den produktiven Seiten des Globalisierungsdiskurses, dass er nicht nur das Lokale kennt, sondern dem Lokalen sogar neue Relevanz zubilligt. Der Globalisierungsdiskurs schenkt dem Lokalen in fünf Zusammenhängen Aufmerksamkeit: Erstens misst er der Dezentralisierung von Entscheidungen und Entscheidungsprozessen, die sich einst in den nationalstaatlichen Einrichtungen konzentrierten und jetzt in transnationalen und translokalen Einrichtungen erfolgen, große Bedeutung zu. Zweitens bringt Dezentralisierung eine Vervielfältigung von Akteuren auch auf der lokalen Ebene mit sich. In der Entdeckung und im Feiern der „Akteure“ der „Zivilgesellschaft“ auch dort, wo es sie (wie in weiten Teilen Afrikas) in einem engeren Sinne gar nicht gibt, hat dieser Sachverhalt seinen Platz im Globalisierungsdiskurs gefunden. Drittens verweist die Globalisierungstheorie darauf, dass multinationale Unternehmen und Organisationen sich mit Tochterunternehmen und regionalen Organisationseinheiten wieder re-lokalisieren und, viertens, globalisierte Produkte, Einrichtungen, Normen und Vorstellungen lokal angeeignet werden müssen. Und schließlich münden die Herausforderungen der Globalisierung immer wieder in die Retraditionalisierung lokaler Verhältnisse. Kennzeichnend für alle diese Formen ist jedoch, dass sie unauflöslich Teil des Globalisierungsvorgangs sind. Im Globalisierungsdiskurs ist das Lokale nicht die Grenze der Globalisierung, sondern das Medium, in dem sich Globalisie-

<sup>1</sup> Vgl. Robert I. Rotberg (Hrsg.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton, N. J. 2004; William Zartman (Hrsg.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Col. 1995.



zung vollzieht und durchsetzt. Immer handelt es sich um Erscheinungen der „Glokalisierung“, wie man seit der soziologischen Anwendung dieses Begriffs aus der ökonomischen Theorie durch Ronald Robertson<sup>12</sup> die unauflösliche Einheit von Globalität und Lokalität zu bezeichnen pflegt. In der Idee der Glokalisierung ist das Lokale nicht Gegensatz und Widerpart der Globalisierung, sondern eine ihrer Seiten.

Das Lokale ist indes nicht nur ein Aspekt, sondern vielerorts auch Grenze und Widerpart des Globalen. Deshalb geht Ulrich Beck fehl, wenn er sein „Gesetz des nationalstaatlichen Machtverfalls“ ausschließlich globalisierungstheoretisch begründet.<sup>13</sup> In vielen und vermutlich den meisten blutigen Fällen des Staatszerfalls ist die Erklärung auf klassischen staatssoziologischen Wegen zu finden, worin die hohe Bedeutung gewaltsamer lokaler Konflikte für den Zerfall von Staaten oder solchen, die sich dafür ausgeben, eingeschlossen ist.<sup>14</sup> Drei eng miteinander verknüpfte Erscheinungen vermitteln für diese Sachverhalte einen Einblick: die Horizontalisierung der postkolonialen Ordnung, der „Kleine Krieg“ und die Regelung von gewalttätigen Konflikten über lokale Institutionen.

## Horizontalisierung der staatlichen Ordnung

Staatszerfall hat in den postkolonialen Staaten viele Formen, von denen die Verallgemeinerung der Gewalt in kriegerischen Konflikten nur die am meisten zugespitzte Variante ist. Aber statt vorrangig den Zerfall staatlicher Ordnung zu konstatieren und zu untersuchen, ist es realitätsnäher und für praktische Zwecke vordringlich, sich zur Suche nach neuen Formen politischer Herrschaft jenseits des Staates aufzumachen. Sie sind Ergebnis wie Motor des Staatszerfalls, und ihre Entste-

<sup>12</sup> Vgl. Ronald Robertson, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London 1992, S. 173 f.

<sup>13</sup> Vgl. Ulrich Beck, *Das Meta-Machtspiel der Weltpolitik. Kritik des methodologischen Nationalismus*, in: *Der Begriff des Politischen, Sonderband 14 der Zeitschrift „Soziale Welt“*, hrsg. von Armin Nassehi/Markus Schroer, Baden-Baden 2003, S. 45–70.

<sup>14</sup> Vgl. anders dagegen Klaus Schlichte, *Was kommt nach dem Staatszerfall? Die Gewaltordnungen in Uganda seit 1986*, in: *afrika spectrum*, 39 (2005), S. 83–113.

hung ist Ursache, Anlass und Folge einer postkolonialen Entwicklung, welche sich mit dem Stichwort der „Horizontalisierung der staatlichen Ordnung“ bezeichnen lässt. Es ist ein Vorgang, in dem die vertikale Ordnung des Staates, für die das Gewaltmonopol der Kern ist, sich in eine eher horizontale Ordnung mehr oder minder konkurrierender Einrichtungen der Gewaltanwendung und -kontrolle umbaut. An die Stelle des Gewaltmonopols und des ihm zugehörigen gesamtstaatlichen Territoriums tritt ein horizontales Gefüge konkurrierender regionaler und lokaler Sicherheitsherrschaften. Zwei seiner Varianten sind die parasouveräne und die neosegmentäre Ordnung. Für Erstere ist die Entwicklung im Norden Malis seit der Zweiten Tuaregrebellion, für Letztere Somaliland aufschlussreich.

## Parasouveränität

Unter „Parasouveränität“ ist eine Herrschaftsform zu verstehen, in der sich ökonomische, soziale und politische Machtzentren oder organisierte Akteursnetze lokaler oder internationaler Provenienz als politische Machtzentren innerhalb einer formell als Staat anerkannten territorialen Einheit bilden. Kennzeichnend für diese Zentren ist, dass sie einen wichtigen Teil der Souveränitätsrechte der Zentralgewalt und der anerkannten, d. h. formell und deshalb zumeist rechtlich festgelegten, Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verwaltung an sich ziehen. Als Enteignungsvorgang staatlicher Souveränität und Verwaltung ist der Weg zu Parasouveränität ein konfliktreicher Vorgang der „Autonomisierung“ lokaler Machtzentren und international verankerter Agenturen. Die Autonomisierung kann so weit gehen, dass das Grundmerkmal von Staatlichkeit, das staatliche Gewaltmonopol, nicht nur herausgefordert wird, sondern zerbricht: Das lokale Machtzentrum bewaffnet sich und übernimmt selbst die Aufgabe, Schutz vor Gewalt zu bieten.<sup>15</sup>

Anders als der Begriff „Parasouveränität“ nahe zu legen scheint, handelt es sich bei Parasouveränität nicht um stabile Strukturen,

<sup>15</sup> Paraverstaatlichung kann sich jedoch auch als Prozess einer mehr oder minder formellen Entlastung der staatlichen Zentralgewalt vollziehen und von den entlasteten staatlichen Akteuren begrüßt werden.

sondern um Prozesse, um Vorgänge der „Paraverstaatlichung“. Damit tritt an die Stelle der hierarchischen Ordnung des Staates der Prozess der Bildung von Herrschaftszentren, die innerhalb eines horizontalen Gefüges, in dem die staatliche Zentralgewalt die Rolle des *Primus inter Pares* hat, um Rechte, Aufgaben und vor allem Ressourcen konkurrieren, die ihnen ein Maximum an Autonomie versprechen. Parasouveränität ist nicht von sich aus secessionistisch, obwohl sie unter Umständen ein Weg zur Abspaltung sein kann. In der Parastaatlichkeit bleibt das Lokale an das nationale Zentrum gebunden und bestärkt dessen Funktion der „Schirmherrschaft“. Besonders groß ist die Bedeutung des nationalen Herrschaftszentrums in den Außenbeziehungen der national-parasouveränen Einheit. Vorrangig hier bestätigt es seine Rolle als Akteur und als *Primus inter Actores*.

Neben der nationalen Regierung, den Parlamenten, Parteien und Politikern gehören zum Kreis der dominanten Akteure der Parasouveränität einerseits Entwicklungshilfeorganisationen, darunter insbesondere die Organisationen der großen Geberländer und der Nichtregierungsorganisationen (NRO),<sup>16</sup> andererseits die Machtgruppen der kolonialen und nachkolonialen Intermediarität, allen voran die Trägergruppen des kolonialen und postkolonialen Häuptlingtums. Im Blick auf den Aufstieg des Lokalen sind Letztere Schlüsselfiguren. In ihnen treffen sich der Aufstieg des Lokalen und der Parasouveränität. Ein Beispiel aus dem Norden Malis, das Häuptlingtum der Ifoghas im malischen Adagh, ist hier lehrreich.<sup>17</sup>

Viele Häuptlingtümer und vielleicht sogar die meisten Häuptlinge der Gegenwart sind Schöpfungen und Erben der Kolonialverwaltung. Das gilt auch für das Häuptlingtum der Ifoghas. Seine Entstehung verdankt es der

<sup>16</sup> Vgl. Trutz von Trotha, Stationen und Formen der Parasouveränität. Bausteine für eine Theorie parasouveräner Herrschaft oder Beobachtungen über das Programm Mali Nord, in: Sigrid Baringhorst/Ingo Broer (Hrsg.), Grenzgänge(r). Beiträge zu Politik, Kultur und Religion, Siegen 2004, S. 188–223.

<sup>17</sup> Dem deutschen Publikum ist dieses Häuptlingtum in den letzten Jahren nur einmal auf den Fernsehschirmen zur Hauptsendezeit begegnet. Es war im Jahr 2003, als vierzehn europäische Touristen in Südalgerien entführt und in das Gebiet der malischen Tuareg verschleppt worden waren.

französischen Kolonialherrschaft, mit deren Hilfe es zur Führung der gesamten Konföderation der Ifoghas aufstieg. Heute ist es das politisch mächtigste und einflussreichste nomadische Häuptlingtum in Mali und im Tuareggebiet. Nachdem es in der Kolonialzeit dank seiner Möglichkeiten als Intermediär zwischen Kolonialverwaltung und Bevölkerung einen wachsenden Einfluss hatte geltend machen können, setzt es diesen Machtzuwachs in der Gegenwart zunehmend in einem Umbau des einstmaligen administrativen zu einem parasouveränen Häuptlingtum fort. Abgesehen von den wichtigen Erfahrungen mit der Kolonialherrschaft kommen ihm dabei zwei Gegebenheiten entgegen: die Zweite Tuaregrebellion in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, d.h. die gewalttätige Auseinandersetzung mit der malischen Zentralregierung, und die Demokratisierung und Dezentralisierungsbewegung im Gefolge der neuen weltpolitischen Machtverhältnisse nach dem Ende des Kalten Krieges.<sup>18</sup>

Die Tuaregrebellion erlaubte es dem Häuptlingtum in Kidal, der malischen Zentralregierung den Kern von Staatlichkeit, das Gewaltmonopol, auf regionaler Ebene erfolgreich streitig zu machen. Auf diese Weise war es ihm möglich, sich einerseits als regionale Schutzmacht gegenüber dem gewalttätigen Zentralstaat und in den gewalttätigen internen Machtkämpfen der Region zu etablieren. Andererseits stieg das Häuptlingtum für die Menschen der Region zum Verteilungszentrum der Friedensdividenden in Form von Wiederaufbau- und Entwicklungsprogrammen der malischen Zentralregierung, vor allem aber der internationalen Geberorganisationen auf. Angesichts dieser Ausgangsbedingungen nahmen die Programme der Demokratisierung und Dezentralisierung, denen auch Mali seit den neunziger Jahren – ziemlich erfolgreich – unterworfen wird, in der Region Kidal einen etwas anderen, nämlich parasouveränen Weg. An zwei folgenreichen Strukturveränderungen wird dieser Weg besonders deutlich: am Recht der Ämterbesetzung und an der Territorialisierung des Häuptlingtums.

<sup>18</sup> Vgl. Georg Klute/Trutz von Trotha, Roads to Peace: From Small War to Parasovereign Peace in the North of Mali, in: Marie-Claire Foblets/Trutz von Trotha (Hrsg.), Healing the Wounds. Essays on the reconstruction of societies after war, Oxford 2004, S. 109–143.

Der koloniale Staat hatte wieder das Recht der Ämterbesetzung für die wichtigsten Positionen der Region, einschließlich der des Häuptlings, stets für sich in Anspruch genommen. Im Prozess der Demokratisierung und Dezentralisierung wird dieses Recht erheblich eingeschränkt. Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen treten jetzt an die Stelle des zentralistischen Rechts der Ämterbesetzung. Vor allem büßt die Zentralregierung das Recht ein, die Position des Häuptlings und die in seinem Umkreis liegenden Ämter „von oben“ zu besetzen. Wahlen beinhalten zwar, dass das Recht der Ämterbesetzung nicht einfach auf das parastaatliche Häuptlingtum übergeht. Aber dieses nutzt alle die Möglichkeiten, die wir aus parlamentarischen Systemen kennen, um Ämter mit jenen Personen zu besetzen, die versprechen, loyal zu sein und die eigene Macht zu stärken. Wahlen im Herrschaftsbereich eines Häuptlingtums bedeuten daher nicht nur politische Mitbestimmung, sondern Stärkung des Häuptlingtums und seine Festigung im Koordinatensystem der postkolonialen Machtzentren.

Wenig beachtet, jedoch außerordentlich folgenreich für den Vorgang der Paraverstaatlichung ist die Territorialisierung des Häuptlingtums. Das vorkoloniale Häuptlingtum in Afrika hatte mit dem Territorialgrundsatz des Staates nichts im Sinn. Sein Prinzip war nicht die Herrschaft über Territorien, sondern über Menschen. Erst der Kolonialstaat brachte den Territorialgrundsatz. Der nachkoloniale Staat bemühte sich, ihn aufrechtzuerhalten. Mit Demokratisierung und Dezentralisierung ändert sich die Sachlage grundlegend: Jetzt ist es das regionale Machtzentrum, sprich: das Häuptlingtum selbst, das ein unmittelbares Interesse an der Territorialisierung seiner Herrschaft hat. Der Zugriff auf Menschen, Ämter und vor allem auf die neuen Steuern sind an die territorialen Grenzen von Wahlkreisen, Gemeinden und Regionen gebunden. Gebiets-herrschaft ist für das parastaatliche Häuptlingtum nicht mehr abstrakte Herrschaft. Stattdessen bedeutet sie Wählerstimmen, Rats- und Parlamentssitze, Steueranteile, Steuerzahler. Das Territorium wird zu einer Schlüsselressource regionaler Herrschaft, und entsprechend unternehmen die Trägergruppen des Häuptlingtums große Anstrengungen, um aus dem früheren Herrschaftsraum das Territorium des parasouveränen Häuptlingtums zu machen.

Eine Variante des „konstruktiven Staatszerfalls“, in der lokale Institutionen und politische Prozesse ebenso ingenios wie konflikthaltig „modernisiert“ werden, ist die „neosegmentäre Ordnung“, für die das gegenwärtige Somaliland beispielhaft ist.<sup>19</sup> Somaliland ist kein völkerrechtlich anerkannter Staat, sondern das Ergebnis der Abspaltung Nordsomalias in den Grenzen des einstigen britischen Protektorats im Anschluss an den Sturz von Siad Barre im Jahre 1991 und der Ausweitung und Vertiefung des innerstaatlichen Krieges mit zahllosen Toten und Hunderttausenden von Flüchtlingen. Während die internationale Gemeinschaft noch an der Fiktion des Staates „Somalia“ festhielt (und bis heute festhält), gab sich Somaliland in monatelangen Verhandlungen und Beratungen eine Verfassungsordnung. Sie schreibt die segmentäre Ordnung fort, welche die bewaffnete politische Autonomie von Klänen und Subklänen gewährleistet, das politische Leben der Somalis von der vorkolonialen über die koloniale und nachkoloniale Zeit, einschließlich der Entwicklungsdiktatur Siad Barres, bis zur Gegenwart in immer neuen Formen bestimmt hat und sich heute im Kleid des Staates um internationale völkerrechtliche Anerkennung bemüht.

Somaliland hat ein Parlament, einen Ministerrat, einen Präsidenten – zurzeit Dahir Rayale Kahin – und eine Ältestenversammlung, die „Golaha Guurtida“. Formal betrachtet und übersetzt in verfassungsrechtliche Kategorien, die dem Westen vertraut sind, bilden Parlament und Ältestenversammlung ein Zweikammersystem. Sachlich und inhaltlich geht es indessen um anderes. Das Parlament ist der Ort der urbanen Elite aus rechtsgelehrten und mit der Verwaltung vertrauten Männern. Mit der Ältestenversammlung wurde hingegen der innovative und wagetütige Versuch gemacht, diejenigen Institutionen und Akteure in die „nationale“ Ordnung einzubinden, die in segmentären Gesellschaften die Orte der Macht und der verbindlichen Entscheidung sind: die Repräsentanten der Klane und Subklane, der Sippen

<sup>19</sup> Vgl. Volker Böge, Muschelgeld und Blutdiamanten. Traditionelle Konfliktbearbeitung in zeitgenössischen Gewaltkonflikten, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Nr. 63, Hamburg 2004.

und einflussreichen Familien. Sie waren es, die den prekären Frieden im secessionistischen Somaliland hergestellt haben und ihn heute garantieren. Mit der Ältestenversammlung sind die Repräsentanten der Klane nun bis in den institutionellen Kern der zentralstaatlichen Einrichtungen vorgestoßen. In diesem Sinne kann man sagen, dass in Somaliland das Lokale das Nationale „erobert“ hat.

Somaliland kennt kein Gewaltmonopol, und der Weg zum prekären Frieden in Somaliland war nicht verbunden mit der Entwaffnung der Bevölkerung. Das macht die Konfliktregulierung nicht leichter. Nichtsdestoweniger ist es in den Verhandlungen der Klanältesten und ihrer Konfliktregelung gelungen, die gewaltbereiten Milizen, die sich nach dem Zerfall Somalias gebildet haben, auf dem Gebiet von Somaliland weitestgehend unter Kontrolle zu bringen und sogar aufzulösen und „nationale“ Sicherheitskräfte von rund 7 000 Mann zu etablieren, die regelmäßig bezahlt werden und Disziplin halten. Ebenfalls in der Verantwortung der Klane liegt die Erhebung von Steuern – die Verfassung vom 31. Mai 2001 billigt dem Parlament lediglich in allgemeiner Form zu, Steuern festzusetzen. Trotz eines Gefüges gesamtstaatlicher Institutionen endet das Rechtssystem an den Grenzen der Klanordnung.

Die Erledigung all dieser heiklen Aufgaben wird erschwert, weil einerseits die Tendenz zur Abspaltung von Gruppen heute größer denn je ist und Solidarität hauptsächlich die Angehörigen vergleichsweise kleiner Gruppen mit geringer genealogischer Tiefe aneinander bindet, und andererseits Klane keine wirtschaftlichen Handlungseinheiten sind. Ungebrochen ist die Sippe die Handlungseinheit ökonomischer Allianzen. Der Gesamtstaat ist der Versuch, „die Strukturen der Klangesellschaft in die Formen staatlicher Institutionen zu pressen“ und auf diesem Weg zu einer internationalen Anerkennung zu gelangen, die äußere Ressourcen für das wirtschaftlich ruinierte Land verspricht. Allerdings beruht heute die Wirtschaft Somalilands auf einer äußeren Quelle, nämlich auf den Zahlungen der im Ausland arbeitenden Somalis. Ihre Transferleistungen sind die Haupteinnahmequelle des Landes und übertreffen selbst die Einnahmen aus der Entwicklungshilfe und dem Export von Vieh. Das Lokale hat also nicht nur das Nationale,

sondern in wirtschaftlicher Hinsicht sogar das Globale erobert – wenn wir die Transferzahlungen einmal anders als in der Globalisierungstheorie nicht ausschließlich als Bestandteile von globalen ökonomischen Netzwerken betrachten, sondern als ein höchst einfaches Verfahren, in dem diejenigen, die zu Hause geblieben sind, ihre weit entfernten Angehörigen an die kurze Leine legen und das Lokale gebieterisch auf das Entfernte zugreift.

Insgesamt ist Somaliland ein in vielfacher Weise lehrreiches Beispiel im Zusammenhang der Debatte über Staatszerfall. Hier seien fünf Aspekte hervorgehoben. *Erstens* dokumentieren Somalia und die Seession von Somaliland im Besonderen, dass Staatszerfall nicht zwingend mit ethnischer und kultureller Vielfalt verbunden ist. Somalia wurde im Gegenteil lange Zeit als der einzige wahre Nationalstaat in Afrika angesehen, weil er eine vergleichsweise große sprachliche und kulturelle Homogenität besitzt. *Zweitens* ist Somaliland Beweis dafür, dass es Auswege aus dem gewalttätigen Zusammenbruch von Staaten gibt, die jenseits des Staates und in der Mobilisierung überkommener Einrichtungen und Verfahren liegen. *Drittens*: Entgegen dem Klischee von der Rigidität von Tradition und überkommenen „vormodernen“ Institutionen, das in der westlichen Emanzipations- und Fortschrittstradition anscheinend nicht korrigierbar ist, haben sich in Somaliland diese Institutionen und Verfahren als äußerst beweglich und anpassungsfähig erwiesen. Während der Staat zerfiel, hielt die segmentäre Ordnung allen Stürmen der Geschichte in immer neuen Varianten stand, indem sie sich wieder und wieder „modernisierte“. In leichter Abwandlung von Günther Schlees Begrifflichkeit kann man solcherart Kontinuität als „geschmeidige Transkontinuität“ bezeichnen. *Viertens*: Unter den Akteuren der Friedenssuche und -konsolidierung kommt den lokalen Autoritäten eine Schlüsselrolle zu. Sie nicht zu beachten und stattdessen, wie es die Vereinten Nationen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre taten, auf die Führer von Klanmilizen aus dem wirtschaftlichen und politischen Unternehmertum der Städte und der Hauptstädte im Besonderen zu setzen unterstützt die Macht derjenigen, die an kriegerischen Auseinandersetzungen mehr verdienen als am Frieden. Und *fünftens* führt Somaliland vor Augen,

dass Friedenskonsolidierung in zerfallenen Staaten Zeit benötigt und die Geduld der Beteiligten immens beansprucht. Nach- und Neuverhandlungen sind eher die Regel denn die Ausnahme. Tatsächlich verliert der herkömmliche Friedensvertrag seine Bedeutung. Er wird durch eine Fülle von Einzelvereinbarungen mit mehr oder minder einflussreichen Akteurskoalitionen ersetzt. Entgegen okzidentalen Rechtsvorstellungen sind darüber hinaus Friedensvereinbarungen nur Übereinkommen auf Zeit – verlässliche Garantien auf dauerhaften Frieden gibt es in segmentären Gesellschaften nicht.

## Der „Kleine Krieg“ – ein lokaler Krieg

Der Aufstieg des Lokalen ist eine direkte Folge vom Aufstieg des „Kleinen“ oder „Neuen Krieges“, der zur vorherrschenden Kriegsform geworden ist und in den vergangenen Jahrzehnten bei weitem die meisten Opfer gefordert hat. Angesichts des „globalen Kleinkrieges“, für die „9/11“ zur eingängigen Metapher geworden ist, gerät leicht aus dem Blick, dass der „Kleine Krieg“ ein „lokaler Krieg“ ist. Anders als die Kriege der Nationalstaaten werden Kleine Kriege von lokalen Akteuren und vor allem von einer Vielzahl lokaler Akteure geführt. Diese Vielzahl ist ein Spiegel dafür, wie eng die gewalttätigen Auseinandersetzungen mit lokalen Konflikten verflochten und der Fortgang des Krieges und die Zielsetzungen der kriegführenden Akteure von komplexen lokalen und von nicht weniger komplexen Konflikten bestimmt sind, die das Verhältnis zwischen lokalen Gruppen und dem nationalen Herrschaftszentrum prägen. Das gilt für die Zweite Tuaregrebellion ebenso wie für die opferreichen Auseinandersetzungen in Somalia und die Sezession Somalilands.

Dem lokalen Charakter der Kriege entspricht, dass ihre Dauer eher in Jahrzehnten als in Jahren gezählt wird und sie kein Ende finden. Von außen sind sie kaum steuerbar und vor allem selten zu beenden.<sup>10</sup> Nicht zuletzt ist dafür die Ökonomie des „Kleinen Krieges“ bestimmend, die in wesentlichem

<sup>10</sup> Vgl. Mir A. Ferdowsi, Die Rolle externer Akteure bei der Genese und Regulierung von Bürgerkriegen, in: Heinrich-W. Krumwiede/Peter Waldmann (Hrsg.), Bürgerkriege: Folgen und Regulierungsmöglichkeiten, Baden-Baden 1998, S. 61–83.

Umfang eine lokale Ökonomie ist, wobei dem Raub von materiellen und menschlichen Ressourcen und der entsprechenden Grausamkeit der Kriegsführung eine wachsende Bedeutung zukommt.<sup>11</sup> Allerdings besitzen die „Kleinen Kriege“ Anknüpfungspunkte für partielle Globalisierungsvorgänge wirtschaftlicher Art in Gestalt von Unterstützung durch internationale Organisationen und die Diaspora der Konfliktparteien, von legalen und illegalen Märkten für Rohstoffe, Edelsteine, Waffen, Drogen und Menschenhandel. Aber diese partielle Globalisierung ändert wenig an der Tatsache, dass „Kleine Kriege“ zu den Vorgängen gehören, mit denen der Globalisierung in ihrem ökonomischen Kernbereich Grenzen gezogen werden.

Zu Recht mag man einwenden, dass mit der Erfindung des globalen Kleinkrieges nach dem Muster von „9/11“ die lokale Verankerung aufgehoben ist. Aber „9/11“ ist im globalen Kleinkrieg selbst nur eine der möglichen Kriegstaktiken. Nimmt man beispielsweise das Auftreten Osama Bin Ladens in den Blick, der sich gestern in Somalia, heute in Afghanistan und morgen im Irak engagiert, dann ist im globalen Kleinkrieg die räumliche Entgrenzung eingeschränkt. In allen Fällen benötigt der globale Kleinkrieg seine lokale Verankerung und ist dementsprechend von lokalen Verhältnissen abhängig.

## Konfliktregulierung zwischen Globalisierung und Lokalisierung

Konfliktregulierung findet heute durch internationale und global agierende Organisationen statt. Sie ist gleichfalls Konfliktregulierung durch die Großen Mächte, allen voran durch die USA. Die Vielzahl der Einrichtungen zur Konfliktregulierung birgt zahlreiche Chancen und unterschiedliche Regelungswege, die der Multidimensionalität von Konflikten entsprechen. Diese internationalen Wege und Foren der Friedensstiftung werden in dessen so lange defizitär bleiben, wie sie der gewachsenen Bedeutung des Lokalen nicht gerecht werden. Dazu sind verschiedene Voraussetzungen nötig, die hier in sechs Punkten zusammengefasst seien.

<sup>11</sup> Vgl. François Jean/Jean-Christophe Rufin (Hrsg.), Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg 1999.

**Erstens** wird Konfliktregelung vor Ort zu einer primären Aufgabe. Konfliktregelung kann nur gelingen, wenn sie Streitschlichtung „von oben“ mit Streitschlichtung „von unten“ sorgfältig verbindet.

**Zweitens** benötigen Friedensanstrengungen eine Streitregelung durch einen Dritten. In Analogie zum Recht gelingen die Friedensanstrengungen allerdings nur, wenn der Dritte ein besonderer Dritter ist. Er muss in diesem Fall aus Vertretern der Gruppen der Friedenswilligen kommen. Die Gewalttätigen lassen sich natürlich nicht vollständig aus einer Friedenslösung heraushalten. Es gilt aber, ihren herrischen Ton durch den „lokalen Chor“ der Friedenswilligen zu disziplinieren. Das „Programm Mali Nord“, das die deutsch-malische Kooperation entwickelt hat, um nach der Zweiten Tuaregrebellion die Wege zum Frieden zu ebnet und den Wiederaufbau und die „Entwicklung“ der kriegsgeschüttelten Regionen im Norden Malis zu ermöglichen, setzte systematisch auf die Integration und Zusammenarbeit mit denen, die vor Ort auf Frieden und Versöhnung setzten.

**Drittens** schließen Konfliktregelungen vor Ort ein, dass lokale und regionale Institutionen der Konfliktregelung und lokale und regionale Lösungen gegenüber den Institutionen und Lösungsdefinitionen der internationalen und global agierenden Einrichtungen nicht zweitrangig sind. Die hohe Funktionstüchtigkeit lokaler Einrichtungen und Lösungen hat die Rechtsethnologie wieder und wieder empirisch untermauert.<sup>12</sup> Was im Bereich der Globalisierung heute das neue *lex mercatoria*, „Wall Street law firms“ und die Internationale Handelskammer (CCI) in Paris sind, sind für die Suche nach Frieden in zerfallenden Staaten und für den Wiederaufbau im Anschluss an „Kleine Kriege“ die Streitregelungseinrichtungen vor Ort.

**Viertens** werden Nichtregierungsorganisationen (NRO) zu Hauptakteuren der Friedensstiftung. Diese Rolle kommt ihnen primär zwar nicht zu, weil sie nach ihrem Selbstverständnis gemeinnützige und humanitäre Ziele verfolgen, ein Selbstverständnis, das inzwischen sehr kontrovers diskutiert wird.<sup>13</sup>

Aber sie sind deshalb Hauptakteure, weil sie globale Organisation mit lokaler Intervention verbinden.

**Fünftens:** NRO werden auch deshalb zu Hauptakteuren der Friedenssicherung, weil die Unterscheidung zwischen Konfliktregelung und Entwicklungshilfe zunehmend schwindet und eine Entwicklungshilfe, welche zum Gewinn und zur Sicherung des Friedens beiträgt, sichtbare Erfolge auf der lokalen Ebene zeitigen muss.

**Sechstens:** Konfliktregelung ohne ein Maximum an Wissen über lokale Verhältnisse und lokale Konfliktregelung, einschließlich des Wissens um lokale Einrichtungen zur Konfliktregelung, wird an der Widerständigkeit des Lokalen scheitern. Hierfür sind die Sozialanthropologie und die Ethnologie unverzichtbar.

Der Aufstieg des Lokalen ist augenblicklich dabei, für die Wiederkehr einer europäischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die auf Staats- und Nationenbildung setzt, ebenso zu einem bitteren Lehrmeister zu werden wie für eine kurzfristig militaristische Demokratisierungspolitik, die sich nicht um lokale Verhältnisse schert. Die Toten im Irak und in Afghanistan sind die offenkundigen Belege. Die Suche nach Frieden wird heute wieder wie nie zuvor seit dem Aufstieg des Nationalstaates und seiner Kriege in „Dörfern“ entschieden. Wie die Logik des Staatszerfalls, der Paraverstaatlichung, der segmentären Ordnung und des „Kleinen Krieges“ ist auch die Logik des Friedens eine lokale und regionale Macht- und Herrschaftslogik. Eine Entwicklungs- und Friedenspolitik, die vom Globalen gebannt ist, Staatlichkeit bloß unterstellt und dabei nicht wahrhaben will, dass das Lokale nicht nur Teil, sondern auch machtvoller Gegenspieler des Globalen ist, und deshalb die vielfältigen Chancen alter und neuer Formen von Herrschaft und Machtkontrolle auf regionaler und lokaler Ebene nicht wahrnimmt, wird an der Widerständigkeit des Lokalen scheitern. Das Lokale ist kreativ und eigendynamisch dabei, Ordnungen jenseits des Staates zu modernisieren oder gar neu zu erfinden.

<sup>13</sup> Vgl. Ulrich Brand u. a. (Hrsg.), Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster 2001.

<sup>12</sup> Vgl. Peter Hanser/Trutz von Trotha, Ordnungsformen der Gewalt. Reflexionen über die Grenzen von Recht und Staat an einem einsamen Ort in Papua-Neuguinea, Köln 2002, Kap. 1 und 2.

# APuZ

Nächste Ausgabe 30 – 31/2005 · 25. Juli 2005

## Sicherheit im Internet

*Esther Dyson*

Das zuverlässige Netz

*Matthias Spielkamp*

Die Zukunft der Ideen

*Thomas Hoeren*

Urheberrecht in der Wissensgesellschaft

*Stephan Blancke*

Internet Warfare

*Stephan Zeidler*

Zensur im Internet

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Hans G. Bauer  
Andreas Kötzing (Volontär)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

### Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift  
**Aus Politik und Zeitgeschichte**
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
**APuZ** zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen  
für **APuZ** zum Preis von  
Euro 3,58 zuzüglich  
Verpackungskosten, Portokosten  
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
des Herausgebers dar; sie dienen  
lediglich der Unterrichtung und  
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Zerfallende Staaten

APuZ 28–29/2005

*Jochen Hippler*

## 3–5 **Failed States und Globalisierung**

Wirtschaftliche, politische und kulturelle Globalisierung ist nicht die Ursache von „failed states“ und sich fragmentierenden Gesellschaften, sondern ein wichtiger Faktor, der dazu beitragen kann. Entscheidend sind die gesellschaftlichen Verhältnisse und die neoliberale Ausgestaltung des Globalisierungsprozesses.

*Wolfgang Hein*

## 6–11 **Vom Entwicklungsstaat zum Staatsverfall**

Der Entwicklungsstaat der Nachkriegszeit weckte Erwartungen, die er selten erfüllen konnte. In armen Ländern zerstörten dann neoliberale Strategien häufig auch die wenigen positiven Ansätze, die gesellschaftliche Integration und Wettbewerbsfähigkeit hätten fördern können.

*Tobias Debiel*

## 12–18 **Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik**

Wie kann Entwicklungspolitik auf das Problem fragiler Staatlichkeit reagieren? In manchen Situationen mag es notwendig sein, korrupte Regierungen zugunsten besser legitimierter gesellschaftlicher Ansprechpartner zu umgehen. Mittel- und langfristig sollte jedoch die Wiederherstellung leistungsfähiger staatlicher Institutionen im Vordergrund stehen.

*Ludgera Klemp · Roman Poeschke*

## 18–25 **Good Governance gegen Armut und Staatsversagen**

Reduzierung von Armut ist am besten durch Good Governance, effiziente und transparente Institutionen und die Verankerung demokratischer Werte zu erreichen. In der Entwicklungspolitik besteht Konsens, sich aus instabilen Ländern nicht zurückzuziehen, sondern sich den Herausforderungen zu stellen.

*Ulrich Schneckener*

## 26–31 **Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko**

Bei fragilen Staaten handelt es sich weniger um eine Bedrohung als vielmehr um ein Risiko, aus dem konkrete Bedrohungen für andere hervorgehen oder sich verstärken können. Dies lässt sich mit Blick auf Phänomene wie „neue Kriege“, nichtstaatliche Gewaltakteure, Terrorismus und „Schattenglobalisierung“ zeigen.

*Lutz von Trotha*

## 32–38 **Der Aufstieg des Lokalen**

Viele Teile der Erde sind vom Aufstieg des Lokalen bestimmt. Zu seinen Erscheinungen gehören Formen des „konstruktiven Staatszerfalls“ wie im Norden Malis oder in Somaliland, der „Kleine Krieg“ oder die lokale Regelung gewaltsamer Konflikte.