

Staatszerfall, Neue Kriege und Bedrohungspotenziale

DIETER REINHARDT

Jennifer Milliken (ed.), *State failure, collapse and reconstruction*, Malden, MA; Oxford: Blackwell, 2003, 366 S.

Robert I. Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 2004, 335 S.

Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington D.C.: World Peace Foundation and Brookings Institution Press, 2003, 354 S.

Werner Ruf (Hrsg.), *Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg*, Opladen: Leske u. Budrich, 2003, 388 S.

Zum Thema Staatszerfall ist in den letzten Jahren ein großes Angebot an Analysen erschienen. Viele von ihnen haben Fragestellungen aufgegriffen, die bereits im Rahmen der Debatte über »Neue Kriege«, der Privatisierung von Gewalt und Bürgerkriegsökonomien bearbeitet worden sind. Ein Grund dieser Veröffentlichungsflut ist das große Unbehagen darüber, dass sich mit dem Zerfall eine Zeitenwende verbinden könnte, von der eine große Bedrohung auch für die stabilen Staaten ausgeht.

Diese Analysen beschreiben die Ursachen und Verlaufsstadien des Zerfalls. Zerfallstypen werden definiert, Indikatoren für Staatszerfall entwickelt und Möglichkeiten der Prävention, der Intervention und des Wiederaufbaus analysiert. Nur selten gelingt es jedoch, die jeweiligen positiven und negativen Auswirkungen verschiedener Interventionstypen auf die unterschiedlichen Phasen und Typen des Staatszerfalls zu ermitteln. Der Hinweis auf das vom Zerfall ausgehende große Bedrohungspotenzial fehlt fast nie. Dabei wird versucht, den Zusammenhang zwischen Staatszerfall, internationalem Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu belegen.

Sowohl bei der historischen Einordnung und der Ursachenanalyse des Phänomens als auch bei der Bestimmung der Interventionsmöglichkeiten gibt es sehr konträre Auffassungen. Während einige Autoren im Staatszerfall nur einen relativ schnell zu behebenden Defekt im internationalen System sehen, diagnostizieren andere den Verfall als Hinweis auf eine Zeitenwende. Entsprechend werden entweder Pläne der schnellen Reparatur erstellt oder es wird behauptet, dass es fast unmöglich ist, von außen erfolgreich zu intervenieren. Es kann nur versucht werden, Krisenregionen einzuhegen und negative Auswirkungen, wie z.B. Flüchtlingsbewegungen, einzudämmen. Auch die Frage, mit welcher mittelfristigen Zielsetzung Interventionen erfolgen sollen, wird unterschiedlich beantwortet. Ist es die Wiederherstellung oder Neugründung staatlicher Selbstständigkeit, oder aber gibt es Regionen, in denen nur eine langfristige »Treuhandschaft« unter dem Dach der UNO einen Rückfall in kriegerische Verhältnisse verhindern kann?

Chester Crocker, der frühere Afrika-Beauftragte der Clinton Administration, ist Vertreter eines optimistischen Ansatzes. Er geht von der prinzipiellen Möglichkeit aus, zerfallende Staaten wieder aufzubauen.¹ Zerfallende Staaten stellen, so Crocker, eine genauso große Gefahr dar wie »Schurkenstaaten«. Letztere können zerfallende Staaten als strategische Basen nutzen. Viele Instrumente gegen den internationalen Terrorismus sollten auch gegen Akteure, die für Staatszerfall verantwortlich sind, präventiv eingesetzt werden. Dazu zählt er das Aufbrechen der miteinander verbundenen Netzwerke im Bereich der Geldwäsche und illegaler finanzieller Transaktionen, des Drogen- und Waffenhandels und der illegalen Formen des Handels mit Rohstoffen wie Edelsteinen, -metallen, -hölzern und anderen Gütern. Bestehende Initiativen der Bush-Administration wie das neue Entwicklungshilfe-Programm, das AIDS- und Afrikaprogramm, multilaterale Handelsabkommen und neue internationale Kooperationen im Bereich der Terrorbekämpfung sollten Teile einer »umfassenden Staatszerfalls-Strategie« sein.² Die USA, die G-8-Staaten und die UNO sollten ein internationales Programm formulieren, um zerfallende Staaten zu stabilisieren.

1. Crocker, Chester A. 2003: »Engaging Failing States«, in: *Foreign Affairs*, Oktober 2003, S. 32–44. Crocker war unter der Clinton-Administration »Assistant Secretary of State for African Affairs«.

2. Ebda. S. 43.

Die spezifische Rolle der Supermacht, anderer Staaten und der UNO bei der Lösung von Konflikten und der Verhinderung regionaler Destabilisierung durch Staatszerfall sollte aus den jeweiligen Besonderheiten der Krisen abgeleitet werden. Das Nahost-Quartett setzt sich z.B. aus den USA, Russland, der EU und der UNO zusammen. Der von den USA angeführten Ländergruppe zur Beilegung des Konflikts im Sudan sollte neben Großbritannien und Norwegen eine Gruppe von afrikanischen Staaten unter der Führung Kenias angehören. Beim indisch-pakistanischen Konflikt sollte die USA eine herausragende vermittelnde Rolle spielen.

Pessimistischer sind Autoren, für die das Phänomen des Staatszerfalls den Beginn einer historischen Epoche darstellt, in der – wie bereits in früheren Epochen – Regionen mit und ohne Staaten parallel existieren. Für Hans-Joachim Spanger verbindet sich mit diesem Phänomen die Frage, ob in Teilen der Dritten Welt der Staat überhaupt die »geeignete Organisationsform menschlichen Zusammenlebens« ist³ und ob das »internationale System der Staaten nicht bereits seinen historischen Zenit überschritten« hat.⁴ Die »internationale Gemeinschaft« ist nicht bereit, dauerhafte Protektorate zu finanzieren.⁵ Die Konfrontation der Supermächte hatte zur Unterstützung auch schwacher Staaten geführt, wodurch die Illusion erzeugt wurde, dass diese globale staatliche Verfasstheit auch bestehen bleibt. Die Prozesse der 1990er Jahre knüpften jedoch wieder an frühere Phasen des internationalen Systems an, in denen neben stabilen Staaten Gebiete der Staatenlosigkeit und andere Formen der politischen Verfasstheit parallel existierten. Im Rückblick ist es Spanger zufolge naiv gewesen zu erwarten, dass in den neuen unabhängigen Staaten der 1960er und 1970er Jahre ein Prozess, der in Europa mehrere Jahrhunderte gedauert hat, in wenigen Jahrzehnten ablaufen könne.

Andere Autoren des pessimistischen Ansatzes verweisen auf Parallelen zum Dreißigjährigen Krieg. Erhard Eppler schreibt: »Die Kriegsherren Afrikas und Asiens sind, ähnlich wie die am Ende des Dreißigjährigen Krieges, Unternehmer und Kommandeure in einem.«⁶ Trutz von Trotha

3. Spanger, Hans-Joachim 2002: Die Wiederkehr des Staates, Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem, HSFK-Report 1/2002, S. I.

4. Ebda.

5. Ebda, S. II.

6. Eppler, Erhard 2002: *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?*, Frankfurt a. M. 2002, S. 52.

sieht im Staatszerfall die Wiederkehr einer Epoche vor der Neuzeit, in der der Staat weniger Macht als nichtstaatliche Akteure besaß.⁷ Die neuen Kriege können, so Herfried Münkler, nicht verglichen werden mit den »staatsbildenden Kriegen« des 19. und 20. Jahrhunderts in Europa.⁸ Die modernen »Staatszerfallskriege« werden sowohl von ethnischen Zerwürfnissen als auch von den Auswirkungen der Globalisierung verursacht. In diesen Kriegen herrscht eine »undurchdringliche Gemengelage unterschiedlicher Motive und Ursachen«. Humanitäre Organisationen sind »nolens volens zu einem festen Bestandteil der Bürgerkriegsökonomien geworden«. Warlords haben gelernt, mit Hilfe der Medien die Verteilung humanitärer Ressourcen zu steuern. Wenn eine Krise auf den TV-Schirmen erscheint, setzt »rituell« der Hilfsmechanismus ein, jedoch mit »oft verheerenden Folgen, weil sich Kriegsparteien daraus alimentieren«.⁹

Vier neue Sammelbände zum Staatszerfall

Sowohl dieser pessimistische als auch der optimistische Ansatz sind in den im Folgenden vorgestellten vier Sammelbänden vertreten. Die unterschiedlichen Positionen der insgesamt über 40 Autoren spiegeln die Vielschichtigkeit der aktuellen internationalen Debatte wider. Während der Herausgeber von zwei der vier Bände, *Robert Rotberg*, Anhänger einer sehr pragmatischen Form der Analyse ist, die auch Politikempfehlungen umfasst, befürworten die beiden anderen Herausgeber, *Milliken* und *Ruf*, einen theoretisch anspruchsvolleren Ansatz der Analyse der Politik und der Ökonomie des Staatszerfalls.

Klassifizierung und Typen des Staatszerfalls

Die von *Robert Rotberg* 2003 und 2004 herausgegebenen Bücher können als eine Einheit angesehen werden. Die Vorwörter zu den beiden Büchern von Rotberg stimmen größtenteils wortwörtlich überein. Rotberg

7. von Trotha, Trutz 2003: »Die präventive Sicherheitsordnung«, in: Ruf, Werner 2003, a.a.O., S. 1.

8. Münkler, Herfried 2003: *Die neuen Kriege*, Büchergilde Gutenberg, Frankfurt a.M., S. 18 f.

9. Ebda. S. 52.

ist Präsident der »World Peace Foundation« und befasst sich seit längerem mit dem Thema des Staatszerfalls.

Im Zentrum des 2003 herausgegebenen Buches »State Failure and State Weakness in a Time of Terror« steht die Entwicklung einer Systematik der verschiedenen Stadien des Zerfalls, die der Herausgeber im einleitenden Kapitel entwickelt. Anschließend illustrieren elf Fallstudien auf insgesamt über 300 Seiten diese Systematik. Unterschieden wird zwischen »gescheiterten und kollabierten« (Kongo, Sierra Leone, Sudan, Somalia), »sehr schwachen und gefährdeten« (Kolumbien, Indonesien, Sri Lanka, Tadschikistan) und »schwachen aber relativ stabilen Staaten« (Fidji, Haiti und Libanon). Ein ausführlicher Index erleichtert die Orientierung.

Rotberg schreibt, dass Staaten scheitern, wenn sie erstens durch interne Gewalt zerstört werden und zweitens »nicht mehr länger positive politische Güter ihren Einwohnern zur Verfügung stellen können ... Der Aufstieg und Fall von Nationalstaaten ist nicht neu« (S. 1). Er versucht, klare Kriterien für die Unterscheidung von »failed« und »collapsed states« und von verschiedenen Formen von »weak states« zu definieren.

Starke Staaten stellen erfolgreich »politische Güter« wie Sicherheit und infrastrukturelle Leistungen wie Gesundheit und Bildung zur Verfügung und gewährleisten die Partizipation der Bevölkerung an Entscheidungsprozessen. In schwachen Staaten verfügt hingegen ein Großteil der Bevölkerung nicht oder nicht ausreichend über diese Güter, das staatliche Gewaltmonopol ist eingeschränkt und besonders in Großstädten besteht ein großes privates Gewaltpotenzial. Es gibt Staaten mit einem starken Regime, wie Kambodscha unter Pol Pot, wie Nordkorea, oder wie Irak unter Saddam Hussain. Diese Staaten sind allerdings potenziell ebenfalls schwach, weil diese Regime ihre Legitimität völlig verloren haben (S. 5). In den meisten Staaten, die zerfallen bzw. gescheitert sind, gibt es Bürgerkriege, ethnische Spannungen und große Sicherheitsrisiken im Alltag, und der Staat kann seine Grenzen nicht mehr kontrollieren. Die wachsende Macht von Warlords und anderen lokalen Führern basiert zunehmend auf teilweise traditionellen Netzwerken, Clan- oder ethnisch fundierten Strukturen (S. 9).

Der kollabierende Staat ist eine extreme Variante des gescheiterten Staates. »Der Staat ist nur mehr ein geographischer Ausdruck, ein schwarzes Loch, in das eine politische Verfasstheit (polity) hineingefallen ist« (S. 9). Neue private Akteure generieren dann einen »quasi state«, wie zeitweise im Norden Somalias. Diese Strukturen sind »kompatibel mit

externen Terror-Netzwerken« (S. 10). Einige Staaten können sich aber auch wieder von dieser Phase erholen. Libanon, Nigeria und Tadschikistan waren kollabiert, sind aber wieder zu relativ stabilen schwachen Staaten geworden.

Beim Übergang von schwachen zu zerfallenden und gescheiterten Staaten versucht Rotberg drei Typen der Schwäche zu unterscheiden. Sri Lanka, Indonesien, Zimbabwe und Kolumbien können als schwach bezeichnet werden. Einige schwache Staaten können als sehr stark gefährdet bezeichnet werden, wie z.B. Nepal, Nordkorea, Kenia und die Elfenbeinküste. Andere Länder verfügen über das Potenzial zu scheitern, haben aber dennoch relativ stabile staatliche Strukturen, die eine Überwindung von Spannungen ermöglichen, wie etwa die Fidschi-Inseln, Neu-Guinea oder die Philippinen. Zur dritten Kategorie zählt der Autor schwache Staaten wie Haiti, die seit ihrer Existenz kontinuierlich sehr schwach sind und am Rande der geostrategischen Brennpunkte liegen (S. 18). Insgesamt gelingt es dem Autor leider nicht, überzeugende Kriterien für die Zuordnung einzelner Länder zu den Typen zu entwickeln.

Rotberg behauptet, dass es nicht möglich ist, quantifizierende Indikatoren für die Vorhersage eines Zerfallsprozesses zu konstruieren (S. 18–19). Ökonomische Faktoren und die Todesrate bei Kampfhandlungen können nur Auskünfte über eine gewisse Wahrscheinlichkeit des Scheiterns geben (S. 20–22). Die den Staat zerstörende Politik der Diktatoren und Warlords im Kongo, in Somalia, in Angola, Sierra Leone, Liberia und Zimbabwe zeigen, so Rotberg, dass bestimmte sozio-ökonomische Strukturen nicht zwangsläufig zum Staatszerfall führen, sondern hierfür primär die Macht- und Bereicherungspolitik einer führenden Clique verantwortlich ist (S. 23–24).

Die Disziplin der Internationalen Beziehungen und die »Chimäre« der Pseudo-Staatlichkeit

Die insgesamt vierzehn Artikel des ebenfalls von *Robert Rotberg* 2004 herausgegebenen Sammelbandes »When States Fail: Causes and Consequences« befassen sich sowohl mit einzelnen Ländern, als auch mit den generellen Zerfallsursachen und den Problemen internationaler Interventionen. Michael T. Klare beschreibt den Zusammenhang zwischen der Kleinwaffenproblematik und privaten paramilitärischen Verbänden, Nat J. Coletta und andere Autoren analysieren die Probleme der Entwaffnung und Demobilisierung, Daniel N. Posner die Funktion der Zivilgesell-

schaft in Nachkriegsgesellschaften und Terence Lyons die Rolle von Wahlen beim Wiederaufbau.

J. Herbst versucht das Phänomen des Staatszerfalls historisch einzuordnen. Er wirft der Disziplin der Internationalen Beziehungen und der »traditionellen politischen Wissenschaft« vor, dass sie den Staatszerfall in Afrika bisher nicht adäquat analysiert haben (S. 308). In der gesamten Neuzeit ist Staatszerfall ein normales Phänomen gewesen. Beim Zerfall der Kolonialreiche und während des Kalten Krieges sind viele neue Staaten entstanden, die aber nur sehr begrenzt das Hinterland kontrolliert haben und in einem »patron-client«-Verhältnis zu den Supermächten standen. Die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, rechtzeitig eine Antwort auf den Staatszerfall, insbesondere nach 1989, zu finden, führt er darauf zurück, dass sie Staaten bereits wie vollwertige Staaten anerkannt hat, wenn bestimmte rechtlich-formale Bedingungen erfüllt waren. Häufig habe es bereits für die Anerkennung von Regierungen ausgereicht, wenn sie nur die Hauptstadt kontrollierten. Ein Grund für das Entstehen auch vieler kleiner Staaten war die sinkende Bedeutung des Agrarbereichs und der sinkende Bodenwert im Verhältnis zur nur wenig Fläche einnehmenden industriellen Produktion. »Zum ersten Mal in der Weltgeschichte ist es attraktiv klein zu sein« (S. 305). Die globale Liberalisierung der Finanzströme und die Schattenglobalisierung ermöglichen es Warlords, eine eigene internationale Ökonomie jenseits der vom Staat abhängigen Ökonomie aufzubauen. Aus der Sicht der Warlords bieten schwache Staaten günstige Ausgangsbedingungen der Rohstoffausbeutung. Sie sind an der Übernahme der Staatsgewalt und an der Kontrolle großer Territorien nicht interessiert, sofern dadurch die Verfolgung eigener ökonomischer Interessen erschwert wird.

Auch in Zukunft wird, so Herbst, Staatszerfall zu einem normalen Bestandteil der internationalen Politik zählen. Ziel der Interventionspolitik muss es sein, jenseits formalistisch-legaler Fiktionen das Verhältnis zwischen der tatsächlich ausgeübten politischen Macht und einer passenden formalen Einheit neu zu definieren. Die Realität, dass »subnationale politische Einheiten« reale Autorität ausüben, muss anerkannt werden. Staaten, die »gestorben sind«, soll das »Zertifikat« der Souveränität entzogen werden (S. 313). Die USA und andere wichtige Akteure sollten diesen Entzug aber nur in eng definierten Ausnahmefällen vornehmen. Die bisherige Praxis der USA und der EU, Sezessionen zu verhindern, sei falsch. In einigen Fällen kann die Sezession größere Krisen verhindern als das Festhalten an dieser Politik. Die Befürchtung, dass Sezessionen fa-

tale Präzedenzfälle darstellen, ist in vielen Fällen unbegründet. Wenn durch eine Sezession der Grad der »politischen Ordnung« steigt, ist sie gerechtfertigt. Indem subnationale Einheiten anerkannt werden, sind sie auch verpflichtet, völkerrechtliche Pflichten von Staaten zu übernehmen.

Christopher Clapham wirft in seinem Beitrag »The Global-Local Politics of State Decay« der Disziplin der Internationalen Beziehungen ebenfalls vor, zur Analyse von Staatszerfall wenig beigetragen zu haben. Die Idee, dass der Staat die universelle Form der politischen Verfasstheit sein muss, ist relativ neu. Die Disziplin muss davon ausgehen, dass Staaten und staatenlose Regionen parallel existieren, und Vorschläge machen, wie die Beziehung von beiden zu organisieren ist. Dies gelingt nur, wenn sie sich von der »Chimäre« einer ausschließlich aus Staaten zusammengesetzten globalen Ordnung verabschiedet. Im Gegensatz zur europäischen Geschichte haben die Kriege in Afrika nicht zur Entstehung stabiler Staaten geführt. Der moderne Staat kann Clapham zufolge nicht als einziges globales Ordnungsmodell angesehen werden.

Rentenökonomie und Staatszerfall

Im Zentrum der insgesamt vierzehn Aufsätze des von *Werner Ruf* herausgegebenen und von der »Deutschen Stiftung Friedensforschung« geförderten Buches »Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg« stehen die ökonomischen Aspekte von Staatszerfall und Bürgerkriegen. Ruf ist Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Kassel. Die Aufsätze sind den Bereichen »Sicherheit im Wandel«, »Ökonomien des Krieges« und »Rentenökonomien und Staatszerfall« zugeordnet.

Ausgangspunkt des einleitenden Kapitels von Ruf über die »Politische Ökonomie der Gewalt« ist die Beobachtung, dass nach dem Ende des bipolaren Systems eine rasche Zunahme des Staatszerfalls zu beobachten ist. Zur Analyse der tieferen Ursachen müssen die Interessen der wichtigsten politischen und ökonomischen Akteure untersucht und die Auswirkungen der Globalisierung betrachtet werden. Schließlich ist der besondere Charakter der Staaten an der Peripherie der Industrieländer zu bestimmen. Das Fehlen einer nationalen Bourgeoisie hat dazu geführt, dass der Staat häufig das entscheidende Instrument einer Elite wurde, um sich aus nicht produktiver Tätigkeit Ressourcen anzueignen. Wenn diese Form der Rentenökonomie exzessiv betrieben wird, ist dies laut Ruf eine zentrale Ursache des Staatszerfalls.

Klaus Schlichte beschäftigt sich unter soziologischen Aspekten mit den Gewinnern und Verlierern von Bürgerkriegen. Die Analyse der »sozialen Phänomenologie der Ökonomie des Krieges« ist laut Schlichte vernachlässigt worden (S. 125). Eine der wichtigen soziologischen Eigenschaften neuer Kriege ist die »hohe soziale Mobilität« sowohl innerhalb wie zwischen den Kategorien der Verlierer und Gewinner des Krieges. Le Billon unterscheidet in seinem Artikel »Natürliche Ressourcen und die politische Ökonomie des Krieges« verschiedene Finanzierungs- und Bereicherungsaktivitäten. Hierzu zählen der Missbrauch der staatlichen Besteuerungspolitik, die direkte Unterstützung durch ausländische Akteure, Raub, Diebstahl von humanitären Hilfsressourcen und der illegale Handel.

Wolf-Christian Paes betont die zentrale Funktion des Waffenhandels für Bürgerkriegsökonomien. Eine Beendigung bzw. Kontrolle von Bürgerkriegsökonomien kann durch intelligente Sanktionen, durch Konsumentenboykotte und durch die öffentliche Benennung von Verantwortlichen und involvierten Regierungsmitgliedern (»naming and shaming«) erwirkt oder unterstützt werden. Ernesto Kiza untersucht den »Rentierstaat« am Beispiel Ex-Jugoslawiens. Er basiert überwiegend auf internationalen Renteneinkünften, zu denen auch Entwicklungshilfe zählt. Die politische Konkurrenz ist im Wesentlichen nur eine Konkurrenz über den Zugang zum Staatsapparat und damit über die Verfügung dieser Einkünfte.

Zu den interessantesten Beiträgen des Buches zählt der Artikel von Peter Lock über »Kriegsökonomien und Schattenglobalisierung«. Er unterscheidet bei der Bestimmung der notwendigen Bedingungen für Kriegsökonomien zwischen drei ökonomischen Sektoren. Neben dem regulären Sektor der globalen Ökonomie wächst die Bedeutung des informellen und kriminellen Sektors. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Kriegsökonomien und Schattenglobalisierung. Je größer der informelle Sektor ist, desto größere Möglichkeiten eröffnen sich für den kriminellen Sektor. Eng miteinander verbunden sind die Privatisierung der Sicherheit und die Kriminalisierung der Ökonomie. Die Gewalt in gesellschaftlichen Nischen wie Ghettos, Slum-Gebieten oder in den »riesigen Armutsgürteln der Metropolen« nimmt zu. In Rio de Janeiro und Sao Paulo etwa ist die Todesrate häufig größer als bei Kriegen in Afrika. »Die riesigen Räume sozialer Ausgeschlossenheit, die den neoliberalen Globalismus begleiten, kann man zunehmend als Gewaltmärkte beschreiben, deren Steuerung sich aus Logiken der Schattenglobalisierung

ergibt« (S. 120). Es entsteht eine »regulative Gewalt«. Darunter versteht Lock »die Androhung und den Einsatz von physischer Gewalt zur Durchsetzung von ungleichen Tauschverhältnissen und Aneignungen« (S. 118). Gewaltunternehmer folgen der Logik transnationaler Netzwerke und haben sich von territorialbasierter Staatlichkeit gelöst. Da sich eine »sehr weitgehende Diffusion kriegerischer Gewalt« im Rahmen der Schattenglobalisierung abzeichnet, ist die Verwendung des Begriffspaares »Krieg« und »Nicht-Krieg« nicht mehr länger sinnvoll.

Weitere Themen des von Ruf herausgegebenen Buches sind die Drogenökonomie Kolumbiens, die deutsche Afrikapolitik und die Politik von Hilfsorganisationen in Bürgerkriegsgebieten. Eine sehr umfangreiche und systematische Bibliographie schließt das Buch ab. Es wäre von Vorteil gewesen, wenn bei der Auswahl der Beiträge eine stärkere Konzentration auf einige wenige Themen stattgefunden hätte.

Milliken und der Kollaps der Idee des modernen Staates

Die insgesamt vierzehn Autoren im von *Jennifer Milliken* herausgegebenen Buch befassen sich sowohl mit den Ursachen und der Prävention als auch mit Interventionsmöglichkeiten bei Staatszerfall und Staatskollaps. Eine Reihe von Fallbeispielen beschäftigt sich mit der Politik der Warlords und privater Militärfirmen.¹⁰

Die Herausgeberin geht in ihrem einleitenden Kapitel von einem zukünftigen Anstieg der Anzahl von zerfallenden Staaten aus. Damit werden sich prinzipielle Fragen für die Disziplin der Internationalen Beziehungen stellen. Durch die Dekolonialisierung sind Quasi-Staaten entstanden, die aber völkerrechtlich wie reale Staaten behandelt werden. Mit dem Zerfall wird zum einen die optimistische Annahme eines endgültigen Siegeszugs des modernen Staates in Frage gestellt. Zum anderen wird aber auch die Hoffnung, dass die Erosion nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit neue Perspektiven für die Einführung multilateraler Mechanismen auf internationaler und regionaler Ebene eröffnet, enttäuscht. Was tatsächlich kollabiert, ist die Vision einer globalen Etablierung des modernen Staates.

Christopher Clapham ist auch in diesem Sammelband mit seinem Beitrag »The Challenge to the State in a Globalized World« vertreten. Im

10. Alle Beiträge des Buches wurden bereits in einer Sonderausgabe der Zeitschrift *Development and Change*, Vol. 33, Nr. 5, im Dezember 2002 veröffentlicht.

19. Jahrhundert ist eine globale Ordnung entstanden, die auf Nationalstaaten und Kolonialreichen beruht. Aus den Zerfallsprodukten dieser Reiche entstand eine neue Ordnung, die sich formal ausschließlich aus Staaten zusammensetzte. Viele fragile neue Staaten verfügten aber nur über eine symbolische Staatsfassade. Nach 1989 brach diese Fassade, u.a. wegen des wachsenden Drucks der Globalisierung und der fehlenden Unterstützung der Supermächte, zusammen. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion war zusätzlich der Staatstyp, der auf der Behauptung der Planbarkeit der Ökonomie durch den Staat beruhte, ebenfalls beseitigt. Neben den jeweils spezifisch lokalen Gründen des Zerfalls gibt es grundlegende Ursachen, die mit den »inhärenten Problemen des Projektes der Staatlichkeit selber« zusammenhängen (S. 44).

Für Mark Duffield ist das Neue der »neuen Kriege« nicht ihre Brutalität gegenüber der Zivilbevölkerung. Der totale Krieg ist eine Erfindung der Industriestaaten, der von Kriegaakteuren im Süden nur übernommen worden ist. Er bezeichnet diese Kriege als immanenten Bestandteil und nicht als Gegensatz der Globalisierung (S. 297). Akteure dieser Kriege haben internationale kriminelle Netzwerke aufgebaut, die sie immer unabhängiger von bestimmten Territorien machen. Dieser Aspekt ist eine weitere neue Qualität der neuen Kriege, die er auch als »network wars« bezeichnet. Eine wichtige politische Funktion der immer engeren Koordination von humanitärer Hilfe, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik der OECD-Regierungen im Rahmen von Kriseninterventionen ist die »Eindämmung« von Flüchtlings- und Migrationsbewegungen.

Martin Doornhos analysiert die Probleme der Beziehung zwischen einer Krisenregion, in der es keinen Staat gibt, und der externen Intervention. Externe Akteure sollten »neuen sich entwickelnden Regierungsformen eine Chance geben« (S. 55). Stattdessen verhindert in der Regel die Intervention diesen Prozess, wie beispielsweise in Somalia. Der unabhängige Staat Somalia ist 1961 aus dem britischen Protektorat Somaliland und der italienischen Kolonie Somalia gebildet worden. Somaliland spaltete sich jedoch nach dem Krieg 1991 ab und bildete außerhalb der Hauptstadt eine eigenständige Regierungsform aus. Der Sicherheitsrat erkannte jedoch die Gruppen, die in der Hauptstadt Macht ausübten, als Rechtsnachfolger des Staates an. Viele Geberregierungen und Banken hatten ein großes Interesse, Rechtsansprüche an einer Schuldentilgung nicht zu verlieren. Dieses Interesse ist ein wichtiger Grund, Regierungen, die ähnlich wie in Somalia faktisch keine Regierungsgewalt in einem großen Teil des Landes besitzen, dennoch anzuerkennen.

Düstere Zukunft für die Idee des modernen Staates?

Immer wenn Debatten sich mit tatsächlichen oder vermeintlich prinzipiellen Fragen beschäftigen, werden sie hitziger und verlieren an Präzision. Damit eröffnet sich aber auch die Möglichkeit, Grundpositionen zu hinterfragen. Bei der Debatte um den Staatszerfall schiebt sich immer mehr die Frage in den Vordergrund, ob dieser Zerfall das Ende der Theorie der globalen Etablierung des modernen Staates und der graduellen Ausweitung von Global-Governance-Strukturen bedeutet. Bei der Beantwortung dieser Frage lassen sich vier Positionen unterscheiden, die teilweise in der analytischen Bestandsaufnahme zu ähnlichen oder gleichen Feststellungen kommen, daraus aber andere oder entgegengesetzte normativpolitische Schlussfolgerungen ziehen.

Die ersten beiden Positionen teilen den analytischen Befund, dass einer Gruppe von Ländern die wichtigsten Voraussetzungen für einen demokratischen Rechtsstaat fehlen, der ein Minimum an sozialer und ökonomischer Wohlfahrt der gesamten Bevölkerung garantiert, und dass diese Länder mittel- und langfristig verschiedenen Stufen eines Zerfallsprozesses ausgesetzt sein werden. Während Anhänger der ersten Position daraus die »realpolitische« Schlussfolgerung ziehen, dass Konflikt- und Kriegsregionen nur eingehegt und negative Auswirkungen wie Migrations- und Flüchtlingsbewegungen eingedämmt werden können und sollten, um den OECD-Raum zu schützen, beklagen Autoren der zweiten »kritischen« Position, die besonders in den Sammelbänden von Werner Ruf und Jennifer Milliken zu Wort kommen, dass die aktuelle und zukünftige Interventionspolitik des OECD-Raums eine neue Form des Imperialismus darstellt.

Autoren der dritten und vierten Position teilen die Einschätzung, dass sich aus der Analyse der Zerfallsursachen praktikable Interventionsmöglichkeiten ableiten lassen. Sie halten deswegen an der Idee des weltweit existierenden modernen Staates fest. Die dritte »technokratische« Position, wie zum Beispiel diejenige von Chester Crocker oder von einigen Autoren im Sammelband von Rotberg, befürworten den Wiederaufbau von Staaten im Rahmen von multilateral legitimierten und von reichen Ländern finanzierten Ersatzregierungen, die aber auch eine teilweise oder vollständige Aufhebung der Souveränität der Krisenländer beinhalten können. Autoren der vierten »partizipativen« Position favorisieren hingegen eine Präventions- und Wiederaufbaupolitik, die besonders von lokalen und regionalen friedensfördernden, demokratischen und zivilge-

sellschaftlichen Gruppierungen getragen wird, und die so die relativ schnelle Wiederaneignung der politischen und ökonomischen Selbständigkeit der Länder ermöglicht.¹¹

Die »realpolitische« Position ist zynisch und ignoriert die existierenden Möglichkeiten der Prävention des Zerfalls und des Wiederaufbaus. Eine erfolgreiche friedenspolitische Prävention des Staatszerfalls muss auf der Kombination von politischem Druck, klugen Sanktionen und materiellen Anreizen beruhen. Während einige zerfallende Staaten relativ schnell wieder einen stabilen demokratischen Zustand erreichen können, wird es in anderen Ländern nur mit Hilfe einer über einen längeren Zeitraum amtierenden und UN-mandatierten Ersatzregierung möglich sein, den Rückfall in gewalttätige Konflikte zu verhindern und Voraussetzungen für einen stabilen und demokratischen Rechtsstaat zu schaffen. Dies setzt allerdings eine größere Bereitschaft der reichen OECD-Länder voraus, diesen Ersatzregierungen verstärkt politische und ökonomische Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Eine Politik des aufgeklärten Eigeninteresses der OECD-Regierungen würde die ökonomische Selbstständigkeit dieser Krisenländer fördern, zum Beispiel durch eine veränderte Politik des Weltwährungsfonds und der Weltbank und durch den drastischen Abbau von Zollschränken für Agrar- und andere Produkte aus diesen Ländern.

Dieter Reinhardt
INEF, Universität Duisburg

11. Vgl. zu dieser Position auch Dauderstädt, Michael: »Wenn Sicherheit unbezahlbar wird. Die schwierige Stabilisierung der ungleichen Welt«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 4, 2003, S. 11–38.